

PROTECTION DES VICTIMES DE CONFLITS NON INTERNATIONAUX ¹

La question de la protection des victimes de conflits non internationaux figurait déjà à l'ordre du jour de la XX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Vienne 1965), qui a pris à son sujet la résolution n^o XXXI, dans laquelle la Conférence adressait au CICR la prière instante de poursuivre son action en vue d'étendre l'aide humanitaire de la Croix-Rouge à ces victimes et recommandait aux gouvernements des Etats parties aux Conventions de Genève, ainsi qu'aux Sociétés nationales, d'accorder leur appui aux efforts déployés à cette fin dans leurs pays respectifs.

Depuis l'adoption des Conventions de Genève de 1949, il faut reconnaître que la plupart des conflits armés qui ont troublé le monde et provoqué des millions de victimes étaient de nature interne, les guerres entre Etats demeurant rares.

On comprendra donc aisément que la Croix-Rouge, dans son ensemble, prête un intérêt soutenu à une amélioration du sort des victimes de ces conflits.

I. RÔLE DE LA CROIX-ROUGE

a) Croix-Rouges nationales

Le rôle que la Société nationale peut jouer dans des conflits armés de caractère interne a été étudié à de nombreuses reprises, notam-

¹ Rapport présenté par le CICR à la XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Istanbul, 1969.

ment lors du Séminaire, tenu en août 1963 à Genève, sur l'activité de la Croix-Rouge en faveur des victimes des conflits armés.

Le CICR avait d'ailleurs repris cette question dans son rapport présenté à la XX^e Conférence internationale. Il n'y a donc sans doute pas lieu d'y revenir. Cependant, un point mérite un examen plus approfondi. Il concerne la situation des organisations de la Croix-Rouge qui subsistent ou qui se créent dans les territoires aux mains des insurgés. Comme on l'a dit à de nombreuses reprises, il ne peut être question de reconnaître, pendant un conflit, une nouvelle Société nationale de la Croix-Rouge. Cependant, de nombreuses résolutions de Conférences internationales ont encouragé le CICR à entretenir — conformément d'ailleurs à sa pratique constante — des rapports de fait avec ces organisations. Peut-être pourrait-on aller un peu plus loin : sans reconnaître ces organisations, le CICR pourrait informer l'ensemble des Sociétés nationales et la Ligue de l'existence d'une organisation de la Croix-Rouge qui fonctionne dans le territoire aux mains des insurgés, pour autant naturellement que cette organisation présente des garanties suffisantes et qu'elle désire se conformer aux principes de la Croix-Rouge. Comme dans les cas de notifications effectuées lors des reconnaissances, l'information donnée aux Sociétés nationales comporterait des indications sur les personnes qui sont à la tête de la Société, sur son siège, ses activités, et, éventuellement, ses différentes branches. Bien entendu, cette information réserverait expressément une reconnaissance ultérieure.

En revanche, il n'apparaît pas possible, aussi bien pour le CICR que pour les Sociétés nationales, d'entretenir des relations, même de fait, avec des groupements qui se créeraient sous le nom de Croix-Rouge en dehors du territoire national et qui n'exerceraient pas d'activité sur ce territoire.

b) Comité international de la Croix-Rouge

L'action du CICR dans ce domaine est connue notamment par ses rapports annuels d'activité, et il n'est probablement pas nécessaire de la décrire. Cependant, sous la rubrique suivante « Développements possibles », on trouvera des indications sur les initiatives que le CICR a prises dans ce domaine pour aller au-delà de l'article 3.

c) Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge

La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, qui entretient des rapports suivis avec chaque Société nationale, reste naturellement en contact avec la Société intéressée lorsqu'un conflit armé interne éclate dans son pays. La Ligue peut, si la Société le lui demande, lui fournir une aide temporaire, notamment sous la forme d'envoi d'experts, pour l'aider à faire face aux tâches accrues que comporte la situation.

En collaboration avec le CICR, la Ligue pourrait agir de même à l'égard des organisations de Croix-Rouge existantes ou nouvellement créées dans les territoires contrôlés par les insurgés, dès que le CICR aurait transmis les informations mentionnées ci-dessus au sujet de ces organisations, alors même qu'elles ne seraient pas encore membres de la Fédération.

II. DÉVELOPPEMENTS POSSIBLES

Nous examinerons, d'une part les cas dans lesquels les règles humanitaires doivent être appliquées, et d'autre part le contenu de ces règles.

A. Cas d'application

1) Il est arrivé à plusieurs reprises, dans des conflits internes, que le gouvernement dénie qu'il s'agisse d'un conflit entraînant l'application de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 ; le gouvernement prétendait en conséquence que seul le droit national trouverait application dans la situation considérée. Il est arrivé aussi que des insurgés refusent de se considérer comme liés par l'article 3 ou qu'ils se déclarent dans l'impossibilité de l'appliquer en tout ou partie, notamment lorsqu'ils recourent au terrorisme comme moyen de lutte.

Si l'on veut remédier à cette situation, les gouvernements devraient se convaincre qu'il ne leur appartient pas de décider souverainement s'il s'agit ou non d'un conflit armé entraînant l'application de l'article 3. Certes, cet article laisse au gouvernement légal un large pouvoir d'appréciation, mais, selon ses termes mêmes, il est applicable lorsque l'on se trouve en présence d'un conflit armé,

caractérisé par des hostilités mettant aux prises des forces armées. Le gouvernement doit tenir compte de ces éléments et ne peut pas décider arbitrairement qu'il n'y a pas de conflit armé.

D'autre part, les insurgés sont censés connaître l'article 3, et l'application des dispositions de cet article est obligatoire pour eux dès que les conditions sont remplies. En effet — et c'est là l'innovation révolutionnaire introduite dans cet article — ces dispositions doivent être appliquées par des autorités qui n'existaient pas au moment où l'Etat a confirmé, par la ratification ou l'adhésion, sa participation aux Conventions. Cette participation engage non seulement le gouvernement, mais tous les habitants de l'Etat intéressé.

Pour sa part, le CICR est intervenu à de nombreuses reprises auprès de gouvernements et de partis insurgés — et il continuera à le faire — pour leur demander d'appliquer les dispositions de l'article 3 dans une situation donnée.

2) Dans plusieurs conflits internes se sont produites des interventions étrangères, soit sous la forme d'aide matérielle ou financière, soit aussi sous la forme d'envoi de conseillers militaires, d'experts militaires, de corps de troupes, ou même de forces militaires complètes, soit encore sous la forme d'une autorisation donnée à des corps de volontaires de se former à l'étranger et de se rendre dans les pays affectés par le conflit pour se placer à la disposition de l'une ou de l'autre partie.

De l'avis du CICR, lorsqu'une intervention militaire extérieure se produit, soit du côté des insurgés, soit du côté du gouvernement, c'est l'ensemble des lois et coutumes de la guerre qui devrait trouver application.

Lorsque l'intervention militaire se produit du côté des insurgés, il n'y a pas de doute que les lois et coutumes de la guerre sont applicables dans leur ensemble. La situation est moins claire lorsque l'intervention militaire tend à aider le gouvernement établi.

On devrait cependant admettre qu'en faisant appel à une aide militaire étrangère, ou en l'acceptant, le gouvernement reconnaît par là même la belligérance du parti adverse, ce qui entraîne, comme on le sait, l'application de l'ensemble des lois et coutumes de la guerre.

La reconnaissance de la belligérance, en cas de conflit interne, est une institution juridique ancienne, et elle a été appliquée notamment dans la guerre de Sécession aux Etats-Unis, mais il semble que, depuis la guerre des Boers, elle n'ait pas trouvé de nouvelle application. Il paraît cependant normal et équitable qu'on en fasse application, en cas d'intervention militaire étrangère et que l'ensemble des lois et coutumes de la guerre soit respecté par les parties au conflit.

3) Dans des situations de troubles intérieurs qui ne comprenaient pas tous les éléments d'un conflit interne au sens de l'article 3, les conditions de la lutte et le nombre des victimes — notamment celui des prisonniers — ont rendu très souhaitable que l'on applique au minimum les dispositions de l'article 3, mais les gouvernements et autorités intéressés s'y sont souvent refusé.

Pour justifier son intérêt humanitaire à ces situations, le CICR a pris en considération la durée et la gravité du conflit et les actes de violence qu'il a entraînés. Il a également tenu compte du degré d'organisation des groupes en lutte et du nombre des victimes des événements.

Enfin, il faut constater que l'armement dont disposent l'armée et la police rend souvent, à notre époque, une insurrection armée impossible, à moins qu'une partie de l'armée ou de la police ne se joigne aux insurgés. De là, de nombreuses situations de tension interne graves, sans recours aux armes, mais dont certaines conséquences (telle particulièrement l'arrestation sans jugement de groupes de personnes) sont fort semblables à celles qui résultent de conflits armés ou de troubles intérieurs.

A titre indicatif, au cours des onze dernières années, 42 gouvernements ont autorisé le CICR à visiter au total près de 100 000 personnes détenues en raison de situations n'entrant pas, à proprement parler, dans le cadre de l'article 3.

Dans 20 cas, on se trouvait en présence de troubles intérieurs. Dans 22 autres, il s'agissait de tension interne sans troubles caractérisés où les détenus pouvaient donc être considérés comme purement politiques.

Certains des gouvernements intéressés n'ont donné aux délégués du CICR que des autorisations partielles, ne permettant pas la

visite systématique et répétée de tous les détenus politiques dans le pays. D'autre part, le chiffre de 100 000 détenus comprend un certain nombre de prisonniers de droit commun, car il arrive souvent que les autorités pénitentiaires ne séparent pas ceux-ci des détenus politiques.

Bien entendu, dans toutes ces situations, le CICR ne peut agir qu'avec l'accord des autorités intéressées, mais l'expérience a montré que de telles visites ont une valeur humanitaire certaine et qu'elles ne peuvent nuire en aucune manière au gouvernement qui les autorise ; ces visites n'ont pour objet que le traitement des détenus et, éventuellement, le secours à leur apporter ; le CICR n'examine pas les raisons de la détention.

B. Contenu des règles humanitaires

Il s'agit avant tout de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève. C'est à partir de cet article qu'il faudrait construire les développements qui seraient jugés nécessaires et possibles.

Notons, avant d'examiner le détail des améliorations souhaitables, que l'article 3 lui-même demande aux parties au conflit de s'efforcer de mettre en vigueur, par voie d'accords spéciaux, tout ou partie des autres dispositions de la Convention. C'est une possibilité qui devrait être encouragée par tous les moyens. C'est pourquoi le CICR envisage d'établir le texte de propositions à soumettre systématiquement aux parties à un conflit interne. Ces propositions couvriraient les points essentiels des Conventions de Genève non couverts par l'article 3 et le CICR demanderait à chaque partie à un conflit interne de prendre l'engagement de les appliquer.

Si l'on pensait à compléter l'article 3, voici les points principaux que l'on pourrait prendre en considération :

1) Aucune disposition expresse de l'article 3 ne traite du respect dû au signe de la croix rouge, aux hôpitaux, au personnel sanitaire, militaire et civil, comme à celui de la Société nationale de la Croix-Rouge. On a vu, en effet, dans des conflits armés, les éléments de la Croix-Rouge ou du personnel sanitaire demeurés sur place, hésiter à intervenir, dans la crainte de ne pas être protégés contre les hostilités ou de se voir reprocher ultérieurement l'activité

secourable déployée en faveur de blessés ou de malades du parti adverse.

2) Malgré plusieurs tentatives faites en 1949, il n'a pas été possible d'introduire dans l'article 3 une règle selon laquelle ceux qui se contentent de combattre loyalement, dans des forces armées régulières, ne devraient pas être punis pour ce seul fait. Ainsi donc, dans la situation actuelle du droit, le gouvernement établi peut, en conformité de sa législation nationale, punir ceux qui ont porté les armes dans le parti insurrectionnel, même s'ils ont servi dans des unités régulières, peut-être même à la suite d'un recrutement obligatoire. Cette situation n'encourage pas les combattants à se comporter d'une manière régulière, puisqu'ils peuvent craindre, même s'ils ne commettent aucun autre délit, d'être punis simplement pour avoir combattu.

Lorsque les hostilités prennent des formes qui les font ressembler à la guerre, le CICR s'efforce toujours d'obtenir, pour les combattants capturés, un traitement de fait qui se rapproche le plus possible de celui que la III^e Convention de Genève accorde aux prisonniers de guerre ; ces efforts ont abouti à des résultats pratiques dans de nombreux cas. Du reste, les forces en présence comprennent rapidement qu'il est dans leur intérêt de traiter correctement les militaires du parti adverse qu'elles capturent. C'est en effet le meilleur moyen d'obtenir que ces mêmes militaires se comportent, dans leurs actes d'hostilité, d'une manière conforme aux lois et coutumes de la guerre.

Dans ce domaine, on a assisté, depuis quelques années, à une tendance qui a trouvé son aboutissement dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1968 au sujet des combattants de la liberté. Ainsi, par exemple, dans sa résolution sur l'Apartheid, l'Assemblée générale :

Déclare que ces combattants de la liberté doivent être traités comme des prisonniers de guerre aux termes du droit international, notamment aux termes de la Convention de Genève du 12 août 1949, relative au traitement des prisonniers de guerre (Résolution 2396, 2 décembre 1968).

Dans sa résolution sur les territoires administrés par le Portugal, l'Assemblée générale :

PROTECTION DES VICTIMES DE CONFLITS NON INTERNATIONAUX

Demande au Gouvernement portugais, étant donné le conflit armé qui règne dans les territoires... d'assurer l'application à cette situation de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949 (Résolution 2395, 29 novembre 1968).

En outre, dans une résolution sur l'Année internationale des droits de l'homme, l'Assemblée générale :

Confirme également la décision de la Conférence de Téhéran de reconnaître le droit des combattants de la liberté en Afrique australe et dans les territoires coloniaux d'être traités, s'ils sont capturés, comme des prisonniers de guerre, en vertu des Conventions de Genève de 1949 (Résolution 2446, 19 décembre 1968).

Enfin, dans sa résolution sur la Rhodésie, l'Assemblée générale :

Demande au Royaume-Uni, étant donné le conflit armé qui existe dans le territoire... de veiller à l'application à cette situation de la « Convention de Genève, relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949 » (Résolution 2383, 7 novembre 1968).

On remarquera que, dans ces résolutions, les Nations Unies considèrent les conflits armés ou états de tension qui existent en Afrique australe comme des conflits internationaux entraînant donc l'application de l'ensemble des lois et coutumes de la guerre. Cette conception est basée sur des résolutions antérieures reconnaissant la vocation à l'indépendance de certains territoires africains.

On comprend fort bien les préoccupations de l'Assemblée générale des Nations Unies ; le CICR s'est efforcé de venir en aide, dans la mesure de ses moyens et dans celle où on lui en a donné l'autorisation, aux personnes détenues en Afrique australe en raison de leur opposition au régime ou pour des délits de nature politique.

On est donc en droit de se demander s'il ne vaudrait pas mieux que l'Assemblée générale souhaite pour ces personnes le *traitement* accordé aux prisonniers de guerre plutôt que le *statut* de prisonnier de guerre. Un tel vœu, qui se placerait sur le plan strictement humanitaire et sans incidence juridique ou politique, serait proba-

blement plus facilement suivi de résultats favorables aux personnes à protéger.

D'autre part, l'article 4 de la III^e Convention de Genève de 1949 énumère et définit, d'une manière exhaustive, les catégories de personnes qu'il faut, en cas de capture, traiter comme des prisonniers de guerre. La plupart des combattants de la liberté auxquels les résolutions de l'Assemblée générale font allusion, ne remplissent pas les conditions posées par l'article 4 ; l'Assemblée générale a-t-elle le pouvoir d'élargir, par une simple résolution, une définition donnée par l'article d'une Convention liant actuellement plus de 120 Etats ?

De toute manière, il serait fort utile que les mouvements de libération qui capturent, au cours de leurs opérations, des militaires appartenant aux forces armées des gouvernements intéressés les traitent eux-mêmes comme des prisonniers de guerre et autorisent en conséquence un organe neutre, tel que le CICR, à les visiter. Les démarches à entreprendre auprès de l'autre parti en seraient grandement facilitées.

3) Les règles restrictives en matière de bombardement applicables dans les conflits internationaux devraient a fortiori être appliquées dans les conflits internes. C'est du reste ce qu'a prévu la résolution n° 2444 de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui, reprenant les principes proclamés à Vienne par la XX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, a prévu qu'ils devraient s'appliquer dans tout conflit armé.

4) Il serait très souhaitable que les personnes, militaires ou civiles, détenues par l'un ou l'autre camp, en raison de leur participation aux événements, puissent recevoir et donner des nouvelles familiales, ainsi que recevoir des secours.

5) Un exemple récent a montré qu'en cas de blocus exercé contre l'une des parties, il serait hautement désirable d'y apporter des exceptions d'ordre humanitaire au profit des non-combattants.

Dans les conflits internationaux, la situation est réglée par l'article 23 de la IV^e Convention de Genève, qui envisage des allègements au blocus en faveur de la population civile ennemie. C'est ainsi que les médicaments et le matériel sanitaire, ainsi que les objets nécessaires au culte, doivent bénéficier de libre passage.

Il en va de même pour les envois de vivres indispensables, de vêtements et de fortifiants réservés aux enfants de moins de quinze ans, aux femmes enceintes ou en couches. Ces autorisations de libre passage peuvent être subordonnées à la condition qu'un certain contrôle de l'emploi des marchandises soit fait par la Puissance protectrice.

Il semble assez évident que les exceptions faites en faveur de la population civile ennemie devraient être accordées en faveur de la population civile nationale se trouvant dans un territoire soumis à un blocus.

6) Enfin, on doit mentionner que l'article 3, à défaut de Puissance protectrice ne prévoit pas l'intervention d'un organisme neutre et impartial qui puisse coopérer à l'application des dispositions humanitaires. Le CICR est simplement autorisé à offrir ses services. Il y a là une situation préoccupante, car il est certain que si des organes extérieurs peuvent contribuer à l'application des dispositions humanitaires, l'efficacité de celles-ci en est grandement améliorée.

* * *

Les experts que le CICR a réunis, à la fin du mois de février 1969, ont examiné le problème des conflits internes et, d'une manière générale, ils ont pensé que les points mentionnés ci-dessus devraient effectivement faire l'objet de nouvelles dispositions¹. Cependant, en ce qui concerne le point 2), ils ont émis quelques doutes sur la possibilité pour les gouvernements de s'engager à ne punir en aucune manière ceux qui se seraient engagés dans des forces armées rebelles.

C. Procédure

Une révision des Conventions de Genève ne paraissant guère possible actuellement, on pourrait envisager soit un Protocole aux Conventions de Genève, soit un texte qui serait approuvé par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et qui, sans avoir une force obligatoire, aurait cependant une valeur d'indication importante.

¹ Voir *Revue internationale*, mars 1969.

PROTECTION DES VICTIMES DE CONFLITS NON INTERNATIONAUX

Le CICR, comme il l'a déjà indiqué, va, sans attendre davantage, établir éventuellement avec l'aide d'experts, le texte des propositions standard d'application des dispositions essentielles des Conventions de Genève, propositions qui seraient soumises systématiquement aux parties à un conflit interne.

Le CICR se propose, sur la base des remarques qui lui seront présentées, de soumettre à la XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge un projet de résolution approprié.