Le demi-siècle des Conventions de Genève

par
YVES SANDOZ

« FAUT-IL en pleurer, faut-il en rire, je n'ai pas le cœur à le dire », a chanté le poète et cette hésitation nous habite quand il s'agit de célébrer les cinquante ans des Conventions de Genève de 1949. Certes, il y a des moments de joie : la famille réunie, le prisonnier rapatrié, le message familial... mais l'action humanitaire paraît toujours bien maigre en regard des souffrances que toute guerre étale sous nos yeux. Faut-il donc chanter les vertus de ces Conventions ou faut-il pleurer tout ce qu'elles n'ont pu empêcher ? Ce dilemme pèsera jusqu'à sa fin sur le droit international humanitaire : on ne peut vraiment se réjouir de ses succès, tant il est vrai que l'on ne fera jamais assez pour améliorer le sort des victimes de la guerre.

À des échelles différentes, la guerre et les violations du droit international humanitaire sont des échecs de l'humanité. Lutter pour atténuer les effets de la guerre ne s'oppose donc pas aux efforts pour la paix et il ne faut pas voir opposition où il y a complémentarité. Max Petitpierre, président de la Conférence diplomatique de 1949, l'avait relevé au terme de celle-ci : L'entreprise « ne serait pas comprise dans sa plénitude si, dégagée des apparences superficielles, elle n'était interprétée surtout comme une condamnation de la guerre. » Ce à quoi il avait ajouté que « notre vœu le plus ardent serait que ces quatre Conventions n'eussent jamais l'occasion d'être appliquées »[1].

YVES SANDOZ est directeur du Département du droit international et de la communication, Comité international de la Croix-Rouge.

1 *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949*, Département politique fédéral, Berne, tome II-B, p. 532.

L'on n'a certes plus connu de guerre mondiale, mais la longue liste des conflits qui se sont succédé depuis lors et les crimes abominables commis lors de ces conflits nous éloignent fort de l'espoir exprimé en 1949. La célébration est amère.

Il y a toutefois un pas entre amertume et cynisme que nous devons éviter à tout prix de franchir. Cet anniversaire doit être l'occasion d'une réflexion positive, tournée vers l'action, pour tous ceux qui veulent un monde meilleur, moins de guerre et moins de souffrance dans les guerres, plus de respect de la dignité humaine et plus de solidarité.

L'esprit et le contexte de 1949

L'idée d'élaborer les Conventions de 1949 avait déjà été lancée en février 1945, soit encore pendant la guerre[2]. Les horreurs commises et l'absence d'une convention protégeant la population civile démontraient à l'évidence l'importance de combler la lacune existant dans la protection de celle-ci[3]. Certes, l'on peut se demander si de meilleurs textes auraient assuré une protection face aux errements sans précédent de cette guerre et quel est le poids du droit face à la démence. Mais a-t-on d'autre choix que celui de chercher à rassembler la communauté internationale autour de normes communes ?

Quand la Conférence diplomatique fut enfin réunie, quatre ans plus tard, l'émotion de la guerre s'était atténuée, la situation internationale avait évolué et des considérations politiques nouvelles pesèrent sur elle. La méfiance et la tension s'étaient réinstallées, les problèmes géopolitiques de sécurité reprenaient le pas sur les considérations humanitaires. Il a fallu beaucoup de ténacité et de diplomatie pour parvenir néanmoins à des résultats substantiels. La Conférence dut limiter ses ambitions et renoncer à aborder sérieusement les questions liées à la conduite des hostilités, en particulier les bombardements aériens, car les États-Unis ne voulaient pas entrer en

2 À ce sujet, voir notamment Geoffrey Best, *War and Law since 1945*, Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 80.

3 Idée qui n'était pas nouvelle, puisqu'en 1934 déjà, à la XVe Conférence internationale de la Croix-Rouge (Tokyo), le CICR avait présenté un projet de Convention concernant la condition et la protection des civils de nationalité ennemie qui se trouvent sur le territoire d'un belligérant et sur un territoire occupé par lui. Voir document 9, CICR, Genève, 1934.

matière sur l'interdiction de l'arme nucléaire, qui leur procurait à l'époque un avantage décisif[4].

Le complément indispensable de 1977

Le droit humanitaire contenait donc encore une lacune qu'il convenait de combler. Le CICR ne lâcha pas prise, mais la réglementation de la conduite des hostilités, touchant à la capacité d'un État d'assurer sa défense, s'avéra un domaine particulièrement difficile.

Un projet, élaboré par le CICR en consultation avec des experts et présenté à New-Dehli en 1957, à la XIXe Conférence internationale de la Croix-Rouge, butta à nouveau sur la question des armes nucléaires[5].

Tirant la leçon de cet échec et confronté à d'autres conflits tragiques, comme celui du Viet Nam, le CICR estima qu'il valait la peine d'entreprendre un nouvel effort pour réglementer la conduite des hostilités, même si la question des armes nucléaires devait en être exclue. C'est à ce prix que l'on trouva finalement un accord pour réunir une conférence diplomatique en 1974.

Lors de la Conférence diplomatique de 1974-1977 certains États souhaitèrent néanmoins que l'on réintroduise la question. La Commission *ad hoc* qui fut créée pour examiner l'interdiction ou la restriction de certaines armes résuma bien le dilemme dans son rapport final : « Les armes nucléaires et autres armes de destruction massive sont, bien entendu, les plus meurtrières », mais « les armes nucléaires en particulier ont une fonction spéciale, qui est de décourager le déclenchement d'un conflit armé de grande envergure »[6]. La Conférence en resta là et laissa donc dans l'ambiguïté la portée des Protocoles à l'égard des armes nucléaires.

La longue période de gestation des Protocoles de 1977 a cependant abouti à un autre progrès, que l'on ne pouvait initialement prévoir : correspondant à la phase la plus active de la décolonisation, elle a permis à la Conférence diplomatique de se dérouler dans une configuration fort diffé-

4 Argument conforté par la décision de l'ONU de créer la Commission de l'énergie atomique, à laquelle avait déjà été confié le mandat d'étudier la question de l'interdiction des armes nucléaires. Résolution 1 (I) du 24 janvier 1946 de l'Assemblée générale.

5 Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmermann (éd.), *Commentaires des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR/Martinus Nijhoff, Genève, 1986, p. 600, par. 1841.

6 *Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés*, Genève, 1974-1977, vol. XVI, p. 466.

rente de celle de 1949. Même si la plupart des États nouvellement indépendants n'avaient pas dénoncé les Conventions de Genève lors de leur accession à l'indépendance, c'est leur participation à l'élaboration des Protocoles additionnels qui leur a donné une véritable sentiment d'appartenance à ce droit. Cette participation a d'ailleurs laissé des traces dans les Protocoles, notamment par l'acceptation, sous certaines conditions, de l'utilisation des techniques de guérilla ; la condamnation de l'apartheid dans les conflits ; le refus d'accorder aux mercenaires le statut de combattant ; et l'élévation au niveau de conflit international des guerres de libération nationale.

La Conférence a par ailleurs reconnu l'importance croissante des conflits armés non internationaux en leur consacrant un Protocole additionnel. Nous y reviendrons.

Évolution normative depuis 1977

Si les Conventions de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977 sont la base du droit international humanitaire moderne, ils n'en sont pas la seule expression.

Dans le domaine des armes classiques, le Protocole I ouvrait une voie qui a conduit en 1980 à l'adoption de la Convention sur l'interdiction de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, révisée et complétée en 1995 et 1996, et à l'adoption, en 1997 à Ottawa, d'une Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction[7].

Par ailleurs, l'adoption, en 1993, d'une Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, ainsi que des travaux en cours pour compléter la Convention de 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction renforcent l'interdiction coutumière de l'emploi des armes de destruction massive dans toute situation de conflit armé, nonobstant l'incertitude qui subsiste pour les armes nucléaires.

7 Le CICR a été étroitement impliqué dans ces travaux, notamment en organisant des réunions d'experts. Voir aussi Marie-Claude Roberge, « La nouvelle Cour pénale internationale : évaluation préliminaire », *RICR*, n° 832, décembre 1998, p. 725.

La Convention de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, qui fait partie du droit international humanitaire mais reste indépendante, a été complétée en 1999 par un second Protocole.

Enfin, de multiples développements ont touché incidemment le droit international humanitaire. On mentionnera en particulier la création de juridictions pénales internationales *ad hoc* pour punir les crimes de guerre, puis celle d'une Cour pénale internationale[8], l'adoption d'une Convention relative aux droits de l'enfant[9], celle de Principes directeurs sur le déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays[10], celle d'une Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé[11], enfin, l'adoption de Directives pour les manuels d'instruction militaire sur la protection de l'environnement en période de conflit armé[12].

Dans son rôle de gardien du droit international humanitaire[13] le CICR a contribué activement à ces développements, soit en prenant lui-même l'initiative de faire des propositions ou de réunir des experts pour approfondir l'examen de certaines questions, soit en veillant à ce que ces développements ne contredisent pas les normes existantes du droit international humanitaire, souvent mal connues, mais au contraire les renforcent.

Pour la plupart, ces divers développements ont été présentés dans le cadre de cette *Revue* et font l'objet de nombreux rapports préparés

8 Parmi les nombreux articles sur le sujet voir Theodor Meron, «War crimes in Yugoslavia and the development of international law», *American Journal of International Law*, vol. 88, January 1994, pp. 78-87; Marco Sassoli, « La première décision de la Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie : Tadic (compétence) », *Revue générale de droit international public*, tome 100, 1996, pp. 101-134; Marie-Claude Roberge, « Compétence des Tribunaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda concernant les crimes contre l'humanité et le crime de génocide », *RICR*, n° 828, novembre-décembre 1997, pp. 695-710.

9 Voir notamment Françoise Krill, «The protection of children in armed conflicts», *The ideologies of children's rights*, Kluwer, Dordrecht, 1992, pp. 347-356; Maria Teresa Dutli and Antoine Bouvier, «Protection of children in armed conflict: the rules of international law and the role of the International Committee of the Red Cross», *The International Journal of Children's Rights*, vol. 4, 1996, pp. 181-188; Stéphane Jeannet et Joël Mermet, « L'implication des enfants dans les conflits armés », *RICR*, n° 829, mars 1998, pp. 111-132.

10 Jean-Philippe Lavoyer, « Principes diecteurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays », *RICR*, n° 831, septembre 1998, pp. 503-516.

11 Antoine Bouvier, « Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé : présentation et analyse », *RICR*, n° 816, novembre 1995, pp. 695-725.

12 Résolutions 46/117 du 9 décembre 1991 et 47/37 du 25 novembre 1992 de l'Assemblée générale de l'ONU.

13 Sur le contenu de cette notion, Yves Sandoz, « Le Comité international de la Croix-Rouge, gardien du droit international humanitaire », CICR, Genève, 1998 (publié en serbo-croate dans les « Mélanges Sahovic », Revue yougoslave de droit international, 1996).

par le CICR. Nous ne saurions les aborder dans le cadre restreint du présent article.

Principales questions restées ouvertes

Outre les développements ci-dessus mentionnés, plusieurs questions posées depuis 1949 ont fait évoluer la pratique, ont donné lieu à des décisions interprétatives ou ont ouvert certains champs de réflexion. L'évolution des conflits armés et les problèmes pratiques rencontrés dans l'application du droit international humanitaire posent constamment des questions qui font évoluer l'interprétation de ce droit et peuvent préparer des évolutions normatives. Nous cherchons ci-dessous à mentionner les principaux champs de réflexion qui sont en friche.

1. Règles applicables dans les conflits internes

Lors de l'élaboration de l'article 3 commun aux Conventions de Genève, innovation majeure de la Conférence diplomatique de 1949, le dilemme présent tout au long des débats se résume ainsi : soit l'on imposait aux deux parties au conflit interne des règles réellement nouvelles et il s'agissait de définir strictement qui était la partie dissidente (c'est-à-dire de passer par une reconnaissance de belligérance de la part du gouvernement légal), soit l'on s'en tenait à des règles si générales qu'on pouvait les considérer applicables à et par chacun, indépendamment même d'une obligation conventionnelle[14]. C'est un mélange de ces solutions qui a été finalement adopté, mais avec un accent sur la seconde : l'article 3 énumère des dispositions que l'on considère comme universellement reconnues, mais incite les parties aux conflits à conclure des accords allant au-delà.

Le Protocole II de 1977 a heureusement développé le droit humanitaire applicable dans les conflits internes, reprenant des garanties fondamentales, des garanties de traitement pour les personnes détenues et des garanties judiciaires indérogeables dans le système des droits de l'homme, dont le caractère coutumier est reconnu et que l'on est donc tenu de respecter même quand le Protocole n'est pas applicable ou que son applicabilité est contestée. Le caractère coutumier d'autres dispositions du Protocole

14 Voir les Actes, *op. cit.* (note 1), tome II-B, pp. 9-16, 40-49 et 95-99.

n'est en revanche pas établi pour ces dispositions[15] et le dilemme qui s'est posé en 1949 subsiste.

Le fond du problème réside dans le fait que les gouvernements établis répugnent à reconnaître un véritable statut de combattant à celui qui s'engage dans des forces dissidentes, par crainte d'y voir un encouragement à la rébellion et un affaiblissement de leur souveraineté. S'il y a peu de chance de voir beaucoup évoluer cette situation, l'on doit impérativement insister sur l'importance, pour le gouvernement, de ne pas prononcer — ou en tout cas pas exécuter — une condamnation à mort pendant le conflit, allant donc au-delà de ce que requiert le Protocole II, et de strictement respecter les garanties énumérées dans celui-ci. L'exécution de combattants de forces dissidentes pendant le conflit, de même que la torture ou les mauvais traitements, inciteront la partie dissidente à faire de même, sous prétexte de l'illégitimité du gouvernement qu'elle combat, voire à s'engager dans des actes de terrorisme en rétorsion. En un mot, à engendrer une escalade dans laquelle toutes les règles du droit international humanitaire seront foulées au pied. C'est après le conflit qu'il s'agit de «régler ses comptes», en respectant alors l'invitation à la modération requise par le Protocole II dans son article 6, alinéa 5, qui demande «d'accorder la plus large amnistie possible».

2. Normes concernant la conduite des hostilités

Il ne faut pas se voiler la face : les règles concernant la conduite des hostilités posent des problèmes objectivement plus délicats que celles concernant les personnes au pouvoir de l'ennemi, dans la mesure où le respect des premières, contrairement à celui des secondes, met en jeu des éléments qui peuvent avoir une influence décisive sur le succès d'une guerre. D'où la complexité de traiter ces problèmes dans le cadre du droit humanitaire, qui ne prétend pas empêcher la guerre mais atténuer ses effets, et l'importance d'un dialogue approfondi avec les militaires pour parvenir à une synthèse acceptable — condition de son application — entre la nécessité militaire et les exigences humanitaires.

15 À la demande de la XXVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 1995) le CICR a entrepris une étude sur le droit international humanitaire coutumier. Les premiers résultats seront communiqués lors de la XXVIIe Conférence internationale et l'étude sera publiée en l'an 2000.

Dans ce domaine, il convient de signaler une évolution positive, celle d'amenuiser la différence, pour ces règles, entre les conflits internationaux et les conflits internes. Les manuels militaires démontrent bien qu'on ne peut donner aux militaires l'instruction d'être plus laxistes dans les conflits internes, et l'aberration de considérer comme acceptables dans ces conflits des armes prohibées dans les conflits internationaux tend à disparaître[16].

En revanche, en ce qui concerne la définition de l'objectif militaire, le sens du principe de proportionnalité, de celui du plus petit dommage possible, et les précautions à prendre dans les attaques, toutes ces notions rappelées dans le Protocole I de 1977 méritent d'être encore précisées à la lumière des expériences actuelles. La plupart d'entre elles s'appliquent aussi bien au niveau stratégique qu'à celui de l'engagement sur le terrain, et il s'agit donc de procéder à leur analyse à ces différents niveaux et de dispenser en conséquence l'instruction nécessaire. Une définition trop large ou trop vague viderait ces notions de leur substance, mais on ne peut prétendre les cerner sans un dialogue serré avec ceux qui doivent les appliquer. À cet égard, les moyens aériens considérables engagés dans le conflit du Golfe et dans le conflit actuellement en cours entre l'OTAN et la République fédérale de Yougoslavie posent des interrogations dont on devra tirer les leçons. Ce dialogue et ces précisions sont indispensables aujourd'hui pour la clarté et la crédibilité du droit humanitaire. Cela d'autant plus que les violations graves des principes et règles concernant la conduite des hostilités, telles que les attaques indiscriminées, sont définies comme des crimes de guerre, soumises comme telles à la juridiction pénale universelle et intégrées dans le statut de la nouvelle Cour pénale internationale.

3. Armes nucléaires

Les armes nucléaires ont pesé dès leur apparition sur le développement du droit international humanitaire et marquent de manière symbolique les limites de ce droit. La réglementation des autres armes de destruction massive — les armes biologiques et chimiques — s'est imposée, vu que presque tous les États sont en mesure de les fabriquer. En revanche,

16 Tendance que l'on décèle notamment dans l'interdiction absolue des armes biologiques et chimiques, de même que dans l'extension aux conflits internes du Protocole modifié sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II à la Convention de 1980, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996).

dans un climat de méfiance dans lequel prime encore l'intérêt national, il est beaucoup plus difficile d'obtenir l'interdiction d'une arme qui procure un avantage décisif. C'était le cas de l'arme nucléaire à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

D'arme absolue, cette arme est ensuite devenue l'arme de la dissuasion, dès que l'URSS en a aussi maîtrisé la fabrication. Dissuasion dont les partisans peuvent avancer qu'elle a fonctionné, ce qui a conduit les puissances nucléaires à refuser d'aborder la question lors de la Conférence diplomatique de 1974-1977. En fait, la dissuasion permet de faire encore la guerre malgré les armes nucléaires. Cette «mise hors jeu» crée évidemment un certain malaise, car le droit international est basé sur l'égalité des États souverains et, comme le dit le Commentaire édité par le CICR, «nul ne saurait retenir l'hypothèse que les armes nucléaires sont «en dehors» du droit international humanitaire». Tout en admettant que la question n'était pas réglée par le Protocole I, puisque il avait été accepté au départ que l'on n'aborderait pas la question, le Commentaire en a conclu que «dans l'hypothèse où les principes réaffirmés dans le Protocole n'interdisent pas l'usage des armes nucléaires lors d'un conflit armé, ils restreignent donc très sérieusement cet usage»[17].

Or la dissuasion, si on la veut efficace, repose sur l'idée que l'usage des armes nucléaires ne se limitera pas aux hypothèses académiques qui permettraient son usage sans viol du droit international humanitaire. D'où l'ambiguïté de la situation et, tout récemment, l'embarras de la Cour internationale de Justice appelée à se prononcer sur la question de la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires[18]. Au vu de l'état actuel du droit international, ainsi que des éléments de fait dont elle dispose, la Cour ne peut conclure de façon définitive que la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait licite ou illicite dans une circonstance extrême de légitime défense dans laquelle la survie même d'un État serait en cause[19]. La Cour, partagée, n'a finalement pas osé prendre une position qui reviendrait à condamner sans nuance les politiques de défense fondées sur la dissuasion nucléaire. Entre deux maux, celui d'étendre si largement la notion d'objectif militaire qu'elle viderait de sa substance aussi bien le principe de la distinction entre objectifs militaires et biens civils que le principe de proportionnalité, ou celui de

17 *Op. cit.* (note 5), par. 1859, p. 605.

18 *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 226. — Voir les différentes contributions à ce sujet publiées dans la *RICR*, n° 823, janvier-février 1997.

19 *Ibid.*, par. 95.

faire une brèche dans la distinction entre le *jus ad bellum* — le droit de faire la guerre — et le *jus in bello* — le droit applicable dans les conflits —, elle a opté pour le second. Quand il a décidé d'utiliser l'arme nucléaire sur Hiroshima et Nagasaki, le président Truman avait choisi la première voie, soit celle de donner à la notion d'objectif militaire un sens si large qu'elle en perd toute signification pratique[20].

Certes, la Cour a ouvert la porte à la seconde voie avec prudence, puisqu'elle a seulement dit qu'elle n'était pas en mesure de « conclure de façon définitive » sur la question. Si ténue soit-elle, la brèche est néanmoins dangereuse : comment admettre que l'on puisse utiliser licitement une arme normalement illicite « dans une circonstance extrême de légitime défense » dans laquelle la survie même d'un État serait en cause —, sans passer le message que, dans ces cas, l'on pourrait également utiliser d'autres armes interdites, voire commettre d'autres violations du droit international humanitaire ? Cette brèche est d'autant plus regrettable en l'occurrence qu'on l'ouvre en invoquant « la survie d'un État », sans prendre en compte la dimension fondamentalement nouvelle des armes nucléaires, dont l'utilisation menacerait bien plus que la survie d'un État.

On souhaitera donc que cette porte entrouverte soit refermée aussi vite que possible. La Cour elle-même a d'ailleurs souligné l'importance de le faire en demandant aux États d'engager des négociations sur le désarmement nucléaire[21].

Va-t-on sortir d'une période d'ambiguïté, rendue nécessaire par tous ceux qui souhaitaient voir se développer le droit international humanitaire en dépit de la contradiction inhérente à l'existence de politiques fondées sur la dissuasion nucléaire ? Les années qui viennent devraient inéluctablement ouvrir une nouvelle réflexion sur les politiques de défense, non pas seulement pour répondre aux injonctions de la Cour, mais parce que la prolifération des armes nucléaires devrait mettre ces armes au niveau des autres armes de destruction massive et rendre dès lors évidente la menace qu'elles constituent pour chacun. Cette réalité conduira-t-elle à une réflexion plus fondamentale ? Nous y reviendrons dans nos réflexions finales.

20 Harry S. Truman, *Memoirs*, vol. 1: Years of Decision, Doubleday and Co., New-York, 1955, p. 419.

21 *Op.cit.* (note 18), par. 105.

4. Processus normatif pour l'interdiction ou la restriction d'employer de nouvelles armes

Chaque développement normatif dans le domaine des armes demande de longs travaux préparatoires et de difficiles négociations : le souci de parvenir à des consensus tend à affaiblir les textes et à rendre leur application aléatoire. Or, pour être efficace, une interdiction devrait pouvoir se prendre rapidement, avoir un caractère absolu et inclure, explicitement ou implicitement, une interdiction de fabriquer et d'exporter l'arme. N'interdire que certains usages d'une arme, c'est tolérer sa fabrication, et les moyens de contrôle dont on dispose sont trop faibles pour que l'on puisse ensuite éviter qu'elle ne soit utilisée d'une manière illicite.

La négociation du traité d'Ottawa sur les mines antipersonel est une innovation intéressante à cet égard, en ce qu'elle remet en cause le processus traditionnel. On constate en effet que la recherche du consensus affaiblit les traités sans pour autant garantir leur adoption par l'ensemble des États. Les fossoyeurs du droit international sont donc triplement gagnants dans ces grandes manœuvres : ils ralentissent le processus, ils affaiblissent les textes et ils ne les ratifient quand même pas. Le traité d'Ottawa est une réaction à ce constat, dans la mesure où ce sont des États animés d'un même objectif qui se sont réunis pour élaborer une convention qui répondait à leurs aspirations. Certes, il faut quand même négocier le libellé du texte et la portée des engagements pris, mais la recherche véritable d'un objectif commun permet d'aboutir beaucoup plus vite à un texte bien meilleur. Le traité doit ensuite rester ouvert car, dans le domaine des armes tout particulièrement, une convention internationale n'a d'intérêt que si elle rallie à elle un grand nombre d'États. Mais il est bien différent de former un club en fixant les règles d'entrée que de devoir négocier le statut du club avec tous ceux qui pourraient vouloir y adhérer.

Un traité adopté ainsi, sans altération essentielle au projet initial, a ensuite le gros avantage de devenir une référence qui imprègne les esprits et fait évoluer les mentalités des peuples et des gouvernements. La chance de le voir largement ratifié dans l'avenir n'est finalement pas moins grande que pour un texte adopté par consensus.

La réflexion doit néanmoins se poursuivre, notamment sur la relation entre les conventions spécifiques et les principes posés dans le Protocole I de 1977. N'aurait-on pas dû logiquement considérer les travaux qui conduisent à l'adoption de conventions spécifiques comme un effort visant

à clarifier le contenu des principes réaffirmés et développés dans le Protocole I de 1977 et, dès lors, considérer les États parties à ce Protocole comme automatiquement liés par les interdictions ou restrictions relatives à une arme particulière ? La voie prise, soit la négociation de conventions ouvertes aux procédures normales de signatures, ratification et adhésion, démontre toutefois que cette manière de voir n'est pas acceptée par les États.

Il reste que le Protocole I, à son article 36, fait obligation aux États parties de procéder à l'examen de la conformité au droit international de l'emploi d'armes nouvelles qu'ils envisagent d'adopter. Or dans un domaine aussi sensible, il est difficile d'admettre qu'il y ait autant d'interprétations que de parties au Protocole. Il aurait dès lors été beaucoup plus cohérent de régler la question des armes interdites dans une annexe au Protocole I, révisable souplement et entrant en vigueur selon une procédure rapide, à l'image de ce qui a été fait pour les moyens d'identification[22].

On est toutefois là dans un domaine où la logique du droit humanitaire se heurte à des obstacles économiques et de sécurité qui la dépassent. Il s'agit donc de faire preuve d'imagination et s'il est probablement prématuré de mettre en chantier la transformation des différentes conventions interdisant ou limitant l'usage d'armes en des annexes aux Protocole I de 1977, on doit inciter les États à prendre plus au sérieux leur obligation découlant de l'article 36 du Protocole I. Une manière de le faire serait d'utiliser le cadre régional, plus léger, en vue de renforcer la confiance mutuelle des États de la région et, par là, leur sécurité collective.

De leur côté, des chirurgiens du CICR, confrontés sur le terrain à des blessures terribles, voire incurables, se sont engagés dans un travail de définition du principe de l'interdiction des armes causant « des maux superflus ». Avec l'aide d'associations médicales du monde entier, ils ont cherché à fixer des critères, sur la base de leurs expériences, pour donner une signification concrète à l'expression[23]. Le CICR a consulté des experts d'autres branches et va sur cette base chercher à développer des lignes directrices qui devraient permettre aux États de prendre plus au sérieux leur obligation définie à l'article 36 du Protocole I, que ce soit à titre individuel ou

22 Voir Règlement relatif à l'identification, Annexe I, Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I).

23 Voir Robin Coupland (éd.), *Le projet SIrUS*, CICR, Genève, 1998.

dans une concertation régionale, et d'être mieux guidés dans l'examen de nouvelles armes dans le cadre des procédures de révision de la Convention de 1980.

5. Application du droit international humanitaire par les forces de l'ONU

La fin de la guerre froide a donné une nouvelle vigueur au rôle des Nations Unies pour maintenir la paix. Traditionnellement les opérations de maintien de la paix sont conduites avec l'assentiment des parties concernées, restent neutres et ne tolèrent l'utilisation de la force que dans les cas de légitime défense. Mais l'ONU a aussi pour mission de restaurer la paix. Ces dernières années le mandat de plusieurs opérations a été élargi en cours de route et il a finalement débordé le cadre traditionnel du maintien de la paix. La situation est d'autant plus complexe qu'entre les opérations clairement coercitives et les opérations qui relèvent indiscutablement du maintien de la paix sont apparus des stades intermédiaires pas toujours bien définis. Boutros-Boutros Ghali, alors secrétaire général de l'ONU, l'avait relevé dans son Agenda pour la paix: « Il ne saurait y avoir de ligne de démarcation infranchissable entre rétablissement de la paix et maintien de la paix. »[24]

Il s'agirait idéalement de clarifier précisément chaque situation et de reprendre diverses questions qui se sont posées aux forces de l'ONU ces dernières années. Il est cependant prioritaire de fixer des lignes directrices concernant l'application du droit international humanitaire par ces forces, pour éviter que les atermoiements sur le statut des forces ne fasse perdre de vue l'essentiel, à savoir une bonne formation des membres des contingents mis à disposition de l'ONU aux principes et aux règles fondamentales du droit international humanitaire et un strict respect de ces règles quand les troupes sont confrontés à des situations où elles doivent les appliquer[25]. Il en va en effet de la crédibilité des Nations Unies et de ce droit que les contingents engagées sous son drapeau ou avec son aval se comportent de manière exemplaire.

24 Boutros-Boutros-Ghali, *Agenda pour la paix: diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, Nations Unies, New York, 1992, par. 45.

25 Voir Umesh Palwankar (éd.), *Symposium sur l'action humanitaire et les opérations de maintien de la paix, Genève (22 - 24 juin 1994)*, rapport, CICR, Genève, 1995.

6. Contrôle des secours

Le droit international humanitaire prévoit un contrôle des secours internationaux en vue d'éviter leur détournement. Mais il ne précise pas les critères qui doivent être appliqués pour assurer ce contrôle. Or l'accroissement considérable du volume de l'aide humanitaire et les conditions de sécurité souvent précaires auxquelles les actions d'urgence sont confrontées ne permettent pas de vérifier le cheminement de chaque parcelle de nourriture jusqu'à son destinataire légitime. Il s'agit donc d'affiner les indicateurs qui permettent, à travers des tests sur la santé de la population, en particulier des enfants, de déterminer que les secours jouent effectivement leur rôle[26].

Il faut en outre souligner la complexité de l'aide d'urgence.Vu leur volume et leur importance financière, les secours peuvent devenir un facteur essentiel de l'économie locale (qu'ils peuvent déstabiliser), voire un nouvel enjeu de la guerre[27]. Le désordre créé par l'action d'une multitude d'organisations parfois mal préparées et le syndrome du *charity business* ont par ailleurs imposé la nécessité d'une plus grande cohérence des acteurs engagés et d'une meilleure concertation. L'ONU a créé à cet effet des mécanismes de concertation[28] et, sous l'impulsion du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de nombreuses organisations humanitaires ont élaboré un Code de conduite qui doit mieux prendre en compte ces facteurs et améliorer leurs prestations et leur coordination[29].

Conduites avec la compétence professionnelle requise, une connaissance approfondie et une écoute permanente du milieu local, les actions d'urgence restent indispensables. Intelligemment menées, elles peuvent même devenir un facteur déterminant pour le développement post-conflictuel des régions assistées[30]. La réflexion à leur sujet doit donc se poursuivre, d'autant plus que le caractère anarchique de certains conflits

26 Alain Mourey, « Approches nutritionnelles des actions d'assistance du CICR en situation conflictuelle », *Revue suisse de médecine militaire et de catastrophes*, vol. 66, mars 1989, pp. 23-30.

27 Voir François Jean et Jean-Christophe Rufin (éds.), *Économie des guerres civiles*, Hachette, Paris, 1996.

28 Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), successeur du Département des affaires humanitaires.

29 « Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe », *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, pp. 124 - 135.

30 Voir François Grunewald *et al.*, *Entre urgences et développement : pratiques humanitaires en question*, Karthala, Paris, 1997.

poussent dans leur dernier retranchement les organisations humanitaires, qui ne possèdent pas d'autres armes que celle de la persuasion, et font par là apparaître les limites du droit international humanitaire.

7. Protection des femmes

Les femmes jouissent d'une protection spéciale dans le cadre du droit international humanitaire. Les souffrances qu'elles endurent et l'importance de leur rôle dans les conflits armés restent toutefois insuffisamment connues. Maltraitées, violées, puis, parfois même, rejetées par leurs proches et, pour cette raison, assumant souvent seules tout le poids de soutenir des familles entières, les femmes portent sur elles une part énorme du fardeau des guerres. L'on doit en prendre mieux conscience pour rechercher toutes mesures qui pourraient les soulager[31].

8. Rapatriement des prisonniers

La longue séparation des prisonniers de guerre d'avec leur famille est aussi l'un des aspects dramatiques des conflits armés. Il est donc essentiel que leur rapatriement à la fin des hostilités puisse s'effectuer sans tarder et que l'on fasse preuve de souplesse en considérant la possibilité de rapatrier effectivement, pour des raisons humanitaires, des prisonniers avant la fin de conflits qui s'éternisent. Le premier alinéa de l'article 118 de la IIIe Convention de Genève garde donc toute sa pertinence : « Les prisonniers de guerre seront libérés et rapatriés sans délai après la fin des hostilités actives ». Le problème s'est cependant révélé très complexe, notamment quand des prisonniers pouvaient craindre des persécutions à leur retour chez eux[32]. L'article 118 a donc été interprété comme signifiant un droit, mais pas une obligation, pour le prisonnier. La question peut encore augmenter en complexité quand les prisonniers, souvent de très jeunes gens, ont été sciemment endoctrinés (comment déterminer leur volonté réelle ?), ou quand aucun État ne veut recevoir le prisonnier qui refuse de rentrer (a-t-il droit au statut de réfugié ? Jusqu'à quand conserve-t-il la protection du droit international humanitaire ?). La ques-

31 Voir Judith G. Gardam, «Femmes, droits de l'hommes et droit international humanitaire», *RICR*, n° 831, septembre 1998, pp. 449-462.

32 À ce sujet, Christiane Shields-Delessert, *Release and repatriation of prisoners of war at the end of active hostilities, A study of Article 118, paragraph 1, of the Third Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War*, Schulthess, Zurich, 1977.

tion a évolué. Mais le respect de la coutume qui s'est forgée dans l'interprétation de la règle et du bon sens dans son application sont préférables à la révision de celle-ci.

9. Responsabilité collective des États parties aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles additionnels de faire respecter leurs obligations

Introduisant une obligation pour les États parties de faire respecter ces Conventions dans le projet qu'il avait préparé, le CICR avait bien l'intention, comme il l'a rappelé à la Conférence de Stockholm et lors de la Conférence diplomatique de Genève, d'introduire une notion nouvelle. Le représentant du CICR s'en expliqua : il s'agissait pour les parties aux Conventions de « faire tout ce qui est en leur pouvoir pour que les principes humanitaires qui sont à leur base soient universellement appliqués »[33]. Comme l'avait relevé le représentant de l'Italie, les termes utilisés « selon l'interprétation qu'on leur donne, sont un pléonasme ou introduisent une notion nouvelle en droit international »[34]. Etrangement, cette innovation n'a suscité qu'un très maigre débat, qui n'est d'ailleurs pas concluant. C'est la pratique qui a confirmé le sens de cette notion, dont le contenu exact reste toutefois au cœur d'interrogations actuelles sur la meilleurs manière de renforcer le contrôle de l'application du droit international humanitaire[35]. Depuis l'adoption des Protocoles de 1977, il faut en outre lire l'article premier de ce Protocole en corrélation avec son article 89, qui, en cas de violations graves du droit humanitaire, demande aux États parties d'agir « en coopération avec l'organisation des Nations Unies et conformément à la Charte des Nations Unies ». Sans aborder ici les questions soulevées par la résurgence de l'ancienne notion d'intervention humanitaire, notamment dans le cadre des attaques de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie, il convient donc de souligner que l'article premier commun des Conventions et du Protocole I ne saurait à lui seul constituer une base suffisante pour utiliser la force contre un État.

33 Actes, *op. cit.* (note 1), tome II-B, p. 51.
34 *Ibid.*
35 Voir Umesh Palwankar, « Mesures auxquelles peuvent recourir les États pour remplir leur obligation de faire respecter le droit international humanitaire », *RICR*, n° 805, janvier-février 1994, pp. 11-27.

10. Conclusion

Plusieurs des questions évoquées ci-dessus se posaient déjà en 1949, et la manière dont elles ont été abordées alors ont démontré quatre qualités qui restent indispensables pour faire progresser le droit humanitaire : la conviction, la ténacité, la diplomatie et l'esprit d'innovation. Il s'agit, en effet, de progresser sans cesse sur la crête de la montagne, sans verser dans l'utopie pour éviter de perdre le contact avec les militaires et le monde tel qu'il est, mais sans tomber non plus dans la routine et la paresse. Le droit international humanitaire est l'art du possible. Mais ceux qui le servent ont le devoir de chercher sans cesse à en pousser plus loin les limites.

Remarques finales

1. Le droit international humanitaire est-il au terme de son développement?

La question peut choquer, notamment les juristes qui ont la tête pleine de nouvelles idées et les poches remplies de projets. Elle n'est toutefois pas aberrante si l'on pense au corpus principal de ce droit. Aller bien au-delà de ce à quoi l'on est parvenu avec les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels reviendrait à remettre en cause la guerre elle-même. Ceci est évidemment nécessaire, mais ne relève plus du droit international humanitaire : on ne peut pas espérer étouffer l'incendie des conflits sous les normes humanitaires. Le droit humanitaire doit rencontrer l'adhésion des militaires pour avoir une chance d'être appliqué et c'est en fonction de ce paramètre qu'il a été construit. Vouloir le pousser beaucoup plus loin risquerait même, en affaiblissant sa crédibilité, de remettre en cause tout l'édifice. Il n'est donc pas certain qu'il soit opportun d'envisager pour l'avenir un nouvel effort de codification d'une ampleur comparable à ceux de 1949 et 1977.

La réponse, en revanche, doit être négative si l'on se place à des niveaux différents : la clarification de règles en fonction d'une pratique et de circonstances qui évoluent ; l'adaptation à l'évolution technique, en particulier dans le domaine de l'armement ; le développement d'instruments de mise en œuvre. Le champ d'action reste large.

Mais l'aube d'un nouveau siècle est propice à des interrogations plus fondamentales.

2. Vers la fin du droit international humanitaire ?

Le droit international humanitaire n'aura-t-il finalement été qu'une courte parenthèse dans l'histoire de l'humanité ? Cette question n'a rien d'insultant pour les fondateurs du droit international humanitaire moderne, car il ont toujours situé leur effort dans la perspective d'une contribution à la paix[36]. L'histoire de ce siècle nous inciterait néanmoins à la rejeter sans grande hésitation, mais à tort. Il serait prétentieux de prétendre lui donner une réponse péremptoire, et elle mérite d'être posée par rapport à deux hypothèses.

La première se veut optimiste : la vitesse prise par l'évolution du monde induira forcément une réflexion fondamentale sur son organisation, qui ne laissera plus de place à la guerre. En cent ans, la population du monde a quadruplé, la planète s'est réchauffée à un rythme qui conduit aux pires catastrophes, et la science s'est développée davantage que depuis le début de l'humanité – pour le bien mais aussi pour le pire, puisqu'elle a permis la mise au point de moyens de destruction capables d'anéantir l'humanité. On court à l'évidence à la catastrophe si l'on ne peut réagir de manière adéquat à de tels signaux et s'adapter à cette incroyable accélération de l'histoire.

Or, peut-on le faire autrement que par un changement radical de l'organisation du monde et pourra-t-on se payer longtemps encore le « luxe » des guerres ? En 1970 déjà, Fetizon et Magat posaient clairement la question : « À moins de consentir à l'autodestruction de l'humanité, il est indispensable soit d'éliminer la science, soit d'éliminer la guerre »[37]. Question qui ne laisse à l'évidence pas de choix. À la même époque, en 1969, le psychiatre italien Franco Fornari se penchait de manière prémonitoire, à propos de la dissuasion nucléaire, sur le caractère « toxicomaniaque » de l'attachement absolu à la souveraineté nationale : « La nature toxicomaniaque de la dissuasion entraîne cette conséquence : tout en sentant bien que la renonciation à la souveraineté de l'État est la véritable voie de salut, les hommes l'interprètent comme la perte de la possibilité de se défendre contre l'agression : ainsi le toxicomane ressent la privation de la drogue comme l'impossibilité de se défendre contre le mal que la drogue elle-même a engendré. »[38]

36 En ce sens, voir par exemple Louis Appia, *Rapport sur la guerre du Schleswig-Holstein*, dans : Secours aux blessés, communication du CICR, Compte rendu de la Conférence internationale, Frick, Genève, 1864, p. 144.

37 Marcel Fetizon et Michel Magat, « L'arsenal toxique », dans Michel Calder (éd.), *Les armements modernes*, Flammarion, Paris, 1970, p. 155.

38 Franco Fornari, *Psychanalyse de la situation atomique*, Gallimard-NRF, Paris, 1969, pp. 87-88.

La prolifération des armes nucléaires donne à cette interrogation une actualité d'autant plus grande.

En bref, l'organisation du monde correspond davantage à la vision que l'on avait encore au début du siècle – celle d'une terre en friche aux espaces sans limites, plus ouverte à la conquête – qu'à la perception qui se dévoile aujourd'hui, celle d'une barque fragile et minuscule chahutée dans l'océan de l'univers, qu'il faut guider tous ensemble pour éviter qu'elle ne coule. La vision optimiste table sur la sagesse des hommes qui sauront réagir à temps et mettre un pilote dans la barque, soit un système d'organisation qui permette de défendre l'intérêt général, qui est aussi celui de chacun dans la mesure où personne n'échapperait au naufrage. On voit mal la guerre garder une place dans un tel système, et c'est ainsi que se fermera la parenthèse du droit international humanitaire.

La deuxième hypothèse est pessimiste. La méfiance augmentera entre les États, qui défendront âprement leur propre intérêt et se fermeront sur eux-mêmes. Parallèlement, les grandes firmes multinationales développeront des stratégies fondées sur leurs intérêts et sur le profit à court terme, qui laisseront dans le dénuement et sans espoir une partie toujours plus grande de la population, sans assumer la responsabilité que devrait leur donner l'influence que leur procure la libéralisation du commerce et l'affaiblissement des États[39]. Une logique du sauve-qui-peut s'imposera progressivement, y compris au niveau des gouvernants. L'absence de moyens et la corruption se généraliseront et mineront la capacité et la crédibilité des États. Les systèmes d'éducation se détérioreront, les valeurs sociales seront remplacées par la défense d'intérêts tribaux ou maffieux. Tous les coups seront permis et les humanitaires seront une cible comme une autre. L'acceptabilité des principes sur lesquels reposent le droit international humanitaire fondra comme neige au soleil et la parenthèse du droit international humanitaire se fermera pour laisser la loi du plus fort s'imposer sans garde-fou, prélude au pire.

Hypothèses que tout cela, bien sûr. Mais peut-on les écarter sans autre examen? Ne ressent-on pas quelque part la pertinence du grand défi qu'elles nous lancent? Quel message peut alors passer l'humanitaire, quel rôle peut-il encore jouer?

39 Sur la question de la « privatisation » de la sécurité, voir notamment Jackie Cilliers and Peggy Mason (éds.), *Peace, profit or plunder: The privatization of security in war-torn African societies*, Institute for Security Studies, Half Way House, South Africa, 1999.

3. L'acharnement humanitaire

Si les célébrations sont propices à la réflexion, celle-ci ne doit pas paralyser l'action, mais chercher à l'inscrire mieux dans une vision à long terme. Dans le domaine humanitaire, une chose paraît claire : si l'on ne parvient pas à défendre et conforter les valeurs essentielles sur lesquelles le droit international humanitaire s'est construit, c'est non seulement ce droit, mais toute une philosophie de l'action humanitaire qui passeront aux oubliettes dans un monde où l'idée de la Croix-Rouge n'aura plus guère de place. Or l'implication des armées pour « forcer » l'aide humanitaire démontrera bien vite ses limites et ne peut conduire, à terme, que vers le repli sur soi-même, ce qui laissera à l'abandon de vastes régions, entraînant la criminalisation généralisée et le terrorisme du désespoir.

Quel est donc ce socle sur lequel le droit international humanitaire s'est construit ? On peut le définir par trois mots : compassion, respect et solidarité. La compassion, c'est garder de l'émotion face à la souffrance des autres, c'est lutter contre l'indifférence, sous prétexte de différence, d'éloignement ou d'impuissance. Le respect, c'est reconnaître sa dignité humaine à chaque homme et à chaque femme qui peuple cette planète, c'est lutter contre le racisme et la discrimination. La solidarité, c'est aider concrètement ceux qui sont dans le dénuement, c'est traduire en action la compassion et en méthode d'action le respect de l'autre.

En prévoyant le traitement humain des blessés et des personnes hors de combat, en interdisant spécifiquement toute discrimination dans l'action humanitaire, en posant le principe d'actions de secours impartiales pour ceux qui sont privés des biens essentiels, le droit international humanitaire démontre qu'il est bien construit sur le socle de ces principes, qu'il faut toujours garder ceci à l'esprit dans l'application de dispositions parfois très détaillées.

La défense de ces principes dans le cadre du droit humanitaire commence par l'acceptation universelle des règles existantes, acceptation indispensable pour renforcer la confiance en ce droit et développer un langage commun. Il s'agit ensuite de ne pas laisser le moindre répit à ceux qui ont fait le pas : l'adhésion à ces textes implique une série de mesures pour les mettre en œuvre, notamment l'adaptation de la législation interne, par exemple dans le domaine de l'éducation. Il faut alors mettre sur pied des organismes pour assurer cette mise en œuvre. Constatant que ces mesures concernent plusieurs ministères — Défense, Justice, Éducation —, il est souhaitable de créer des commissions interministérielles à cet effet. Mais cela ne suffit pas

encore. Il faut ensuite insister pour que ces commissions soient dotées de véritables compétences et pour qu'elles reçoivent les moyens de fonctionner.

Et c'est pour procéder à ce véritable «harcèlement humanitaire» que le CICR a créé ses Services consultatifs, qui cherchent par ailleurs à créer une dynamique entre les différents pays, sur le plan international ou régional, soit en stimulant les débats de fond quand il y a parenté des systèmes législatifs, soit par des échanges d'expériences entre les commissions[40]. Cela, même si l'expression un brin provocatrice de «harcèlement humanitaire» correspond mal à l'état d'esprit que ces Services ont développé: être à la disposition des États pour les aider à remplir leurs tâches dans ce domaine, favoriser le contact, le dialogue et la stimulation.

Deux domaines ont fait l'objet d'une attention particulière ces dernières années: l'insertion dans le droit interne des infractions pénales prévues par le droit international humanitaire et l'éducation. Tous deux demandent beaucoup d'investissement, mais aussi une grande lucidité.

En ce qui concerne la législation nationale dans le domaine pénal, la décision de créer un Tribunal pénal international doit être un facteur de stimulation et non de paresse: ce Tribunal ne se substituera pas à l'obligation nationale de punir tous les crimes de guerre. Mais, outre l'adaptation des lois nationales, il convient de rechercher des solutions pratiques à des problèmes concrets particulièrement difficiles. Que faut-il conseiller, par exemple, à un pays comme le Rwanda, qui a environ 120 000 personnes en attente de jugement, détenues dans des conditions d'extrême précarité[41]?

Dans le domaine de l'éducation, l'instruction aux forces armées continue de faire l'objet d'un effort prioritaire, tant il est vrai que c'est entre les mains des militaires que repose une bonne part du sort des personnes protégées par le droit humanitaire. Mais la réalité des conflits actuels démontre que l'on doit aussi développer d'autres approches. Dans des situations où toute autorité structurée et légitimement mise en place tend à disparaître, certains groupes sont engagés sur la base de motivations de nature quasi cri-

40 Voir Cristina Pellandini (éd.), *Commissions ou autres instances nationales pour le droit international humanitaire*, rapport de la réunion d'experts, Genève, 23-25 octobre 1996, CICR, Genève, 1997.

41 Voir des réflexions intéressantes dans Daniel de Beer, *Loi rwandaise du 30 août 1996 sur l'organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou des crimes contre l'humanité*, Éditions Alter Ego, Kigali/Bruxelles, 1999, pp. 6-7.

minelle. Et le moyen de les atteindre demande beaucoup d'imagination et des efforts d'un autre ordre, qui poussent à nouveau les organisations humanitaires à leurs limites. Ces situations doivent sonner l'alarme : elles indiquent bien que c'est en amont que doivent commencer les efforts d'éducation. Des expériences encourageantes ont été entreprises, notamment en Russie, où une collaboration étroite avec le ministère de l'Éducation a permis la mise en place de très larges programmes d'éducation au niveau secondaire. Elles vont se développer ailleurs, et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont à cet égard un relais naturel pour donner corps et dynamisme à de telles initiatives.

On ne doit toutefois pas sous-estimer l'extrême difficulté de « récupérer » des enfants et des jeunes gens dont l'esprit a été broyé par la guerre, par le poids psychologique d'avoir été abandonné, maltraité, violé, exploité, mais aussi celui d'avoir tué ou d'avoir eu « le droit de tuer »[42]. Pour beaucoup, tout effort d'éducation viendra trop tard et la réparation psychologique demanderait de tels moyens que l'on ne peut guère espérer l'étendre à tous ceux qui devraient en bénéficier. L'insertion de programmes ayant l'ambition de transmettre les fondements du droit international humanitaire dans les programmes scolaires n'est par ailleurs envisageable que pour autant que subsistent des structures scolaires et un système d'éducation minimaux. Les nombreuses situations qui ne répondent pas à ces conditions doivent inspirer une réflexion plus fondamentale sur leurs causes profondes. Cette réflexion dépasse le cadre du droit international humanitaire, mais il apparaît que les valeurs fondamentales sur lesquelles repose ce droit sont aussi celles sur lesquelles l'on doit s'appuyer pour s'attaquer aux causes profondes de ces situations. C'est fort de cette conviction que sera lancé un appel solennel à l'occasion du cinquantième anniversaire des Conventions de Genève, le 12 août 1999.

4. « Les voix de la guerre » et l'appel du 12 août 1999

La célébration du demi-siècle des Conventions de Genève se doit d'être tournée vers l'avenir et de contribuer à la réflexion sur la guerre et le droit humanitaire. Pour donner tout son poids à cette réflexion, le CICR a jugé important de se tourner d'abord vers ceux pour lesquels les Conventions

42 Voir notamment Dave Grossman, *On killing, The psychological cost of learning to kill in war and society*, Little, Brown and Co., Boston, 1995.

sont faites, les victimes de la guerre. Pour écouter leur voix à travers une vaste enquête menée dans de nombreux contextes conflictuels. Il a voulu en outre entendre, sur les principes de ces Conventions, l'opinion de populations vivant hors de tels contextes et dont l'image de la guerre est façonnée non pas par une expérience directe, mais par les médias[43].

Ces « Voix de la guerre » susciteront un appel solennel. Elles alimenteront, dans les années à venir, une réflexion approfondie avec les milieux politiques et militaires, de même qu'avec la société civile.

L'appel du 12 août 1999 devrait résumer la réflexion qui sous-tend le présent article et lui donner sa conclusion à travers les lignes de force suivantes :

> Il faut refuser la fatalité de la guerre, cette manière anachronique de régler les différends, qui est en passe de devenir suicidaire pour l'humanité tout entière.
>
> Le respect du droit international humanitaire et les efforts pour sa mise en œuvre restent essentiels pour préserver un peu d'humanité au cœur des conflits armés.
>
> Une lutte farouche doit s'intensifier pour préserver en tout temps les valeurs sur lesquelles ce droit s'est bâti, la compassion pour ceux qui souffrent, le respect de la dignité humaine, la solidarité.

Si le droit international humanitaire a une place marginale et peut-être provisoire dans l'histoire, l'avenir de l'humanité dépend pour beaucoup de sa capacité à renforcer la cohésion autour des valeurs fondamentales défendues par ce droit : leur respect prépare la paix, au cœur de la guerre, et doit guider chacun, en tout temps, dans le combat — essentiel et permanent — qu'il faut mener contre les racines de cette dernière.

●

43 Voir Gilbert Holleufer, « Peut-on célébrer le 50e anniversaire des Conventions de Genève ? », *RICR*, n° 833, mars 1999, pp. 135-148.

Abstract

The half-century of the Geneva Conventions

by Yves Sandoz

It is obvious that adopting the Geneva Conventions of 1949 did not put an end to tragedy in war time. Although there is clearly no reason to rejoice, this anniversary presents an opportunity to reflect on what the Conventions have *achieved. After a brief discussion of the circumstances under which they were adopted in the following the Second World War, the author points out the great impact of those treaties on the conduct of parties to armed conflict in the last fifty years. Moreover, the 1949 Conventions have provided a solid basis for further development of international humanitarian law, both in the form of treaties (such as the 1977 Additional Protocols) and practice. A number of issues are identified which, today, ought to be examined in the search for fresh solutions. They include the law applicable in non-international armed conflict, the rules on the conduct of hostilities, the question of nuclear weapons and international humanitarian law, simpler procedures for adopting prohibitions or restrictions on the use of new conventional weapons, and the applicability of humanitarian law to armed forces acting under UN auspices. The article concludes with an appeal to respect the fundamental values embodied in international humanitarian law. Appart from anything else, respecting those values in times of armed conflict facilitates a return to peace.*