

COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE

**Conférence d'experts de la Croix-Rouge sur la
Réaffirmation et le Développement du Droit
International Humanitaire applicable dans les
Conflits Armés**

(La Haye, 1^{er} - 6 mars 1971)

**RAPPORT SUR LES TRAVAUX DE LA
CONFÉRENCE**



Genève
Avril 1971

EXCLU DU

PRÈT

ME 11

COMITE INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE

Conférence d'experts de la Croix-Rouge sur la
Réaffirmation et le Développement du Droit
International Humanitaire applicable dans les
Conflits Armés

(La Haye, 1er - 6 mars 1971)

RAPPORT SUR LES TRAVAUX DE LA
CONFERENCE

Genève
Avril 1971

TABLE DES MATIERES

	Pages
I. INTRODUCTION	1
II. LISTE DES EXPERTS	6
III. SEANCE SOLENNELLE D'OUVERTURE	13
IV. RAPPORT ANALYTIQUE DES DEBATS DE LA CONFERENCE	19
A. Débat général	20
B. Protection des blessés et des malades	23
C. Mesures visant à renforcer l'appli- cation du droit en vigueur	28
D. Protection de la population civile contre les dangers des hostilités	33
E. Protection des victimes des conflits armés non internationaux	43
F. Règles applicables dans la guérilla	53
G. Rôle des Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans la diffusion et le développement du droit humanitaire	57
V. ANNEXES	01

I. INTRODUCTION

Origine et but de la Conférence

Dans sa 478e circulaire 1/, du 15 avril 1970, destinée à informer toutes les Sociétés nationales de la Croix-Rouge (du Croissant-Rouge, du Lion-et-Soleil-Rouge), des travaux qu'il avait entrepris pour donner suite à la résolution XVIII de la Conférence d'Istanbul (septembre 1969) sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) indiquait notamment ce qui suit :

"Ainsi qu'il l'a toujours fait en semblable matière, le Comité international tient à associer étroitement les Sociétés nationales à cette importante entreprise. Il les informera régulièrement des progrès réalisés, soit par de nouvelles circulaires, soit par des exposés d'information. Il émet le vœu que les Sociétés qui le désirent lui fassent part, dès maintenant, de leurs avis et suggestions. D'ores et déjà, toutes remarques complémentaires au sujet des deux rapports présentés par lui à la XXIe Conférence internationale et intitulés "Réaffirmation et développement des lois et coutumes applicables dans les conflits armés" et "Protection des victimes de conflits non internationaux" lui seraient des plus précieuses.

En outre, si les Sociétés nationales qui s'intéressent particulièrement à ces problèmes le désiraient, le Comité international serait prêt à les réunir pour qu'elles puissent échanger, entre elles et avec lui, leurs observations. Une telle réunion pourrait avoir lieu soit à la fin de l'année encore, soit au début de l'année prochaine, car il serait utile qu'elle se tienne avant la réunion de la Conférence d'experts gouvernementaux envisagée par la XXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge".

Six mois plus tard, le 28 octobre 1970, par sa 481e circulaire 2/ à toutes les Sociétés nationales, le CICR

1/ Le texte de cette circulaire figure en annexe.

2/ Le texte de cette circulaire figure en annexe.

était heureux de les informer que, vu les réactions favorables suscitées par l'idée d'une réunion spéciale, il avait pris la décision d'organiser, au début de 1971, une conférence à laquelle les Sociétés qui s'intéressent spécialement à ces problèmes, pourraient déléguer des experts.

En outre, le Comité ajoutait :

" ... la Croix-Rouge néerlandaise, en raison de l'intérêt toujours actif qu'elle porte à ces travaux, a très obligeamment offert d'accueillir cette réunion à La Haye, au Palais de la Paix, dans les locaux de l'Académie de Droit international. C'est donc dans cette ville que cette conférence, convoquée par le Comité international d'entente avec la Croix-Rouge néerlandaise, aura lieu, du 1^{er} au 6 mars 1971."

Sur l'objet de la conférence, le CICR donnait, dans la 48^{le} circulaire, les précisions suivantes :

"La réunion aura principalement pour but de procéder à un large échange de vues sur les matières traitées dans les rapports relatifs à la réaffirmation et au développement du droit international humanitaire, que le Comité international a soumis à la XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et qui ont fait l'objet notamment des résolutions XIII à XVIII de cette conférence. Une liste de ces matières figure en annexe. Dans le cadre ainsi prévu de cet échange de vues, les Sociétés nationales pourront soulever les problèmes qui, en raison des conflits armés et des tensions survenus ces dernières années, préoccupent de plus en plus vivement le monde de la Croix-Rouge et placent souvent certaines d'entre elles devant de grandes responsabilités d'ordre pratique."

Participation

Le CICR a été heureux de constater que trente-quatre Sociétés nationales ont répondu à son invitation en déléguant à la Conférence de La Haye environ soixante-dix personnalités qualifiées, provenant de quatre continents. On trouvera la liste de ces experts au chapitre suivant.

En outre, la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et les Nations Unies (Division des Droits de l'Homme) étaient également représentées à la conférence. Celle-ci, avec les délégués et experts du CICR, a ainsi groupé plus de quatre-vingt personnes.

Il est intéressant de relever que c'est la première fois depuis vingt-cinq ans que se tenait à nouveau une conférence d'experts de la Croix-Rouge consacrée spécialement au droit humanitaire. La précédente avait eu lieu, en effet, en 1946 et s'était alors préoccupée principalement de reviser les Conventions de Genève de 1929 et d'établir une Convention pour la protection des personnes civiles.

Programme de la Conférence et documentation

Le 29 janvier 1971, le CICR a communiqué aux Sociétés nationales intéressées des précisions sur le programme de la Conférence, en proposant en particulier de faire porter les débats sur cinq des matières figurant dans la liste annexée à la 48^{le} Circulaire, à savoir :

- la protection des blessés et malades,
- les mesures visant à renforcer l'application du droit en vigueur,
- la protection des populations civiles contre les dangers des hostilités,
- la protection des victimes des conflits armés non internationaux,
- les problèmes humanitaires soulevés par la guérilla.

En même temps, il leur envoyait une documentation adéquate 1/ destinée à compléter les rapports du CICR pour la Conférence d'Istanbul qui, selon la 48^{le} Circulaire, devaient constituer la base des discussions. Le CICR avait espéré pouvoir communiquer également aux Sociétés nationales participant

1/ Cette documentation comprenait notamment le Rapport préliminaire sur les consultations d'experts concernant les conflits non internationaux et la guérilla, préparé par le CICR en été 1970, notamment à l'intention du Secrétaire général des Nations Unies, et le Questionnaire sur la protection des populations civiles, qui avait servi de base aux consultations menées sur ce sujet par le CICR.

à la réunion de La Haye la documentation (en 8 fascicules) qu'il établissait à l'intention de la Conférence d'experts gouvernementaux (mai-juin 1971). Cependant, la préparation de cette documentation ayant été retardée par la nécessité de tenir compte des travaux de la dernière Assemblée générale des Nations Unies, le CICR - à son vif regret - n'a pu envoyer aux Sociétés nationales intéressées, avant la conférence, que le Fascicule VII (Protection des blessés et des malades) et leurs experts ont trouvé à La Haye le Fascicule V (Protection des victimes des conflits armés non internationaux).

Travaux de la Conférence

La Conférence, qui a siégé du 1er au 6 mars, a tenu dix séances, dont neuf de travail et une séance inaugurale.

A sa première séance de travail, elle a, à l'unanimité, élu à la présidence M. Jean PICTET, Membre du CICR, et Président de la Commission Juridique de cette institution 1/. Elle a également désigné, comme secrétaires généraux de la conférence, M. A. van EMDEN, Directeur général de la Croix-Rouge néerlandaise, et M. Claude PILLOUD, Directeur au CICR, Chef du Département des Principes et du Droit.

Les séances de travail ont fait l'objet de comptes rendus résumés qui ont été remis périodiquement aux experts, à l'exception des derniers qui ont été envoyés aux Sociétés nationales participantes. Celles-ci ont également reçu le texte de la récapitulation générale présentée par le Président de la conférence, M. Pictet, sous sa seule responsabilité, à la fin des travaux. Au cours de sa deuxième séance, la conférence a constitué un groupe de travail chargé de résumer les débats de la conférence sur la protection des blessés et des malades. On trouvera en annexe le rapport intégral de ce groupe de travail, ainsi que la récapitulation de M. Pictet.

Les comptes rendus résumés établis à la conférence même donnent un reflet fidèle, quoique très résumé, des principaux éléments de la discussion. Cependant, le CICR a jugé

1/ M. Pictet est actuellement Vice-Président du CICR.

opportun de revoir et de compléter ces textes sur la base des notes prises et de l'enregistrement des débats. En outre, il a désiré grouper les idées émises, non selon les séances, mais selon les principaux thèmes constituant l'ordre du jour de la conférence 1/. C'est là le but du présent rapport qui, comme les autres documents de ce genre du CICR, a un caractère analytique et impersonnel.

Sous cette forme, il n'a pas été possible, certes, de reproduire dans ce rapport toutes les suggestions, souvent des plus intéressantes, que les experts ont formulées, mais elles ont été dûment enregistrées et seront utiles au CICR pour la poursuite de ses travaux.

Le CICR tient encore à exprimer ici sa vive gratitude à tous ceux qui ont participé à cette réunion, comme à tous ceux qui l'ont facilitée. Elle a atteint pleinement le but visé : elle a permis au CICR de recueillir des avis précieux et variés sur les matières qui seront examinées par la Conférence d'experts gouvernementaux devant se réunir à Genève en mai 1971. Le présent rapport, qu'il adresse aux Gouvernements invités à cette conférence, ainsi qu'à toutes les Sociétés nationales de la Croix-Rouge, doit, non seulement, donner un reflet de la valeur des débats de la réunion de La Haye; il doit aussi donner l'occasion au CICR, en le transmettant à ces Gouvernements, d'attirer leur attention sur les préoccupations essentielles de la Croix-Rouge quant à la réaffirmation et au développement du droit humanitaire.

Dans cette entreprise de longue haleine, qui se poursuit pour aboutir à de véritables instruments de droit international venant compléter le droit humanitaire en vigueur, la Conférence de La Haye a marqué une étape importante et fructueuse. Les nombreuses idées émises lors des séances finales sur le rôle très actif que les Sociétés nationales désirent jouer, ou continuer à jouer, tant dans leurs pays que sur un plan général, pour appuyer les efforts du CICR dans ce domaine, montrent l'utilité d'une telle rencontre, dont la répétition, à des intervalles assez rapprochés, a été souhaitée par la majorité des experts.

1/ A l'exception du problème des blessés et des malades, sur lequel ils avaient reçu à l'avance le Fascicule VII mentionné plus haut, les experts réunis à La Haye ont traité les quatre autres thèmes de l'ordre du jour indépendamment de la documentation préparée par le CICR pour la Conférence d'experts gouvernementaux. Cette documentation, en 8 fascicules, ayant depuis lors entièrement paru, on a jugé utile, dans le présent rapport, à propos des principaux points débattus à La Haye, de faire référence aux passages de la documentation précitée qui s'y rapportent.

II. LISTE DES EXPERTS DELEGUES PAR LES SOCIETES
DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE DES PAYS SUIVANTS: 1/

ALGERIE

Maître M.S. Louanchi, Avocat

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE ALLEMANDE

Prof. W. Ludwig, Président

Prof. B. Graefrath, Conseiller juridique

REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

M. W. Bargatzky, Président

M. K. Buschbeck, Conseiller juridique

Dr. A. Schlögel, Secrétaire général

M. I. Seidl-Hohenveldern, Professeur

M. W. Voit, Conseiller de Tribunal (Oberlandesgerichtsrat)

1/ A l'exception des Présidents des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, les délégués sont classés par ordre alphabétique ; leur titre est celui qu'ils avaient au moment de la Conférence de La Haye.

ETATS UNIS D'AMERIQUE

M. G. Elsey, Président
M. R.S. Eaton, Vice-Président senior
M. H. Starr, Conseiller

REPUBLIQUE ARABE UNIE

M. Esmat. A. Hammam, Conseiller juridique,
Ministère Affaires étrangères

ARABIE SAOUDITE

M. F. Akasha, Directeur des relations étrangères
M. A.G. Ashi, Substitut du Gouverneur

AUSTRALIE

M. J.A. Nimmo, Vice-Président

AUTRICHE

Dr. F. Wendl, Conseiller juridique

CANADA

Général I.S. Johnston, Président
Général A.E. Wrinch, Commissaire national

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

M. J.P. Bompese, Président général

DANEMARK

S.A.R. le Prince Henrik de Danemark

M. I. Foighel, Professeur

M. A. Fremm, Secrétaire général

M. T. Lehmann, Secrétaire

ESPAGNE

M. F. Murillo, Professeur

FINLANDE

Général A.E. Martola, Président

M. K.J. Warras, Secrétaire général

FRANCE

Général G. Glain, Chef du service des relations extérieures

Maître J. Giffard, Vice-Président du Conseil départemental
de la Seine Maritime

GRANDE-BRETAGNE

M. I.D.M. Reid, Directeur des Affaires internationales

HONGRIE

Dr. G. Herczeg, Professeur

Dr. T. Németh, Directeur adjoint du Département juridique

M. I. Pásztor, Directeur adjoint du Département des relations
extérieures

INDONESIE

M. S. Ijas, Secrétaire général
M. M. Tranggono, Conseiller juridique
M. Soejatmo, Conseiller juridique

IRLANDE

Mme T. Barry, Présidente
Mlle M.B. Murphy, Secrétaire général

ITALIE

Dr. E. Ciantelli, Membre du Comité provincial de la
Croix-Rouge italienne

JORDANIE

Dr. A. Abu-Goura, Président
Dr. G. Goussous

LIBAN

Maître G. Asmar, Avocat à la Cour

MEXIQUE

M. J.J.G. de Rueda, Délégué général de la Croix-Rouge
mexicaine en Europe

NORVEGE

Général T. Dale, Président

M. H. Mathiesen, Secrétaire général

PAYS-BAS

Jonkheer G. Kraijenhoff, Président

Général K.L. Bakema, Second Vice-Président

M. A. van Emden, Directeur général

M. F. Kalshoven, Professeur chargé de cours

Général J.D. Schepers, Membre de la Haute Cour de Justice
militaire

M. D. Simons, Professeur

PHILIPPINES

Colonel C.C. Gloria

POLOGNE

M. J. Rutkiewicz, Président

M. S. Dabrowa, Conseiller juridique

Mlle D. Zys, Chef du Département des relations internationales

PORTUGAL

Dr. C. Mourisca, Avocat, Membre du Conseil suprême

ROUMANIE

M. T.R. Popescu, Professeur

SUEDE

Dr. G. Sandberg, Conseiller juridique

M. O. Stroh, Secrétaire général

SUISSE (Croix-Rouge Suisse)

Prof. H. Haug, Président

M. P. Audeoud, Vice-Président

Mlle R. Lang, Membre du Secrétariat central

TURQUIE

M. K. Kocak, Membre du Comité exécutif

M. G. Koymmen, Membre de la Trésorerie

UNION DES REPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIETIQUES

M. I. Blishchenko, Professeur

Mme L. Tcherkasskaja, Chef des relations internationales

REPUBLIQUE DU VIETNAM

Dr. M. Pham Van Hat, Président

YUGOSLAVIE

Dr. D. Mešterović, Président

M. B. Jakovljević, Conseiller juridique, Chef du Bureau
des relations internationales

Mme S. Splijak, Secrétaire général

COMITE INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE

M. M.A. Naville, Président
Mme D. Bindschedler, Membre du Comité
M. R. Gallopin, Membre du Comité
M. J. Pictet, Membre du Comité
M. J.L. Le Fort, Secrétaire général
M. C. Pilloud, Directeur
M. J. Wilhelm, Sous-Directeur
M. P. Gaillard, Sous-Directeur
M. A. Martin, Conseiller Juriste
M. J. de Preux, Conseiller Juriste
Mme D. Bujard, Conseiller Juriste
M. J. Mirimanoff-Chilikine, Conseiller Juriste
M. M. Veuthey, Conseiller Juriste

Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge

M. N. Abut, Secrétaire général adjoint
M. J. Meurant, Assistant spécial du Secrétaire général

NATIONS UNIES

M. M. Schreiber, Directeur de la Division des droits
de l'homme
M. A.M. Ghoneim, Conseiller

III. SEANCE SOLENNELLE D'OUVERTURE

Le premier mars 1971 s'est déroulée, dans la grande salle de la Cour internationale de Justice, située dans le Palais de la Paix, la séance inaugurale de la Conférence d'experts de la Croix-Rouge. Présidée par Jonkheer G. Kraijenhoff, Président du Comité général de la Croix-Rouge néerlandaise, cette cérémonie a eu lieu en présence des délégations des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, des représentants de l'Organisations des Nations Unies et de la Ligue des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ainsi que des membres de la délégation du Comité international de la Croix-Rouge et de la Croix-Rouge néerlandaise. Des représentants du Gouvernement des Pays-Bas ainsi que les membres du Corps diplomatique ont également pris part à cette session inaugurale.

JONKHEER G. KRAIJENHOFF, Président du Comité général de la Croix-Rouge néerlandaise, a ouvert la séance en prononçant quelques mots de bienvenue au nom de la Croix-Rouge néerlandaise. Il s'est déclaré particulièrement heureux que la Conférence d'experts de la Croix-Rouge se tienne à La Haye; puis, abordant les travaux de la Conférence, il a constaté l'existence de conflits armés, et a ajouté à ce propos :

" Nous devons faire face aux conséquences dans plusieurs aspects et nous nous sommes aperçus fréquemment que les réglementations actuelles ne répondent plus aux besoins de notre temps.

Les changements de notre temps se produisent avec une vitesse vertigineuse, on doit plutôt parler d'une révolution que d'une évolution !

Nous de la Croix-Rouge ni pouvons ni devons nous abstenir de ces événements, car au centre de tout reste l'homme.

Il est notre responsabilité de protéger l'homme souffrant et c'est pour ça que nous devons complimenter le Comité International de la Croix-Rouge pour avoir pris cette initiative aussi vite après Istanbul."

Monsieur Marcel-A. NAVILLE, Président du Comité international de la Croix-Rouge, a pris ensuite la parole. Ayant tout d'abord exprimé la reconnaissance du Comité international à l'égard du Gouvernement néerlandais et la Ville de La Haye qui ont bien voulu accorder leur patronage et leur hospitalité à la Conférence, il a poursuivi en ces termes :

" Je ne voudrais pas manquer de relever la signification profonde que revêt le choix de La Haye comme lieu de cette première réunion d'experts. On a voulu marquer par là non seulement le désir de se placer sous les auspices d'une tradition juridique sans égale, mais aussi le fait que le droit humanitaire s'appliquant aux victimes des conflits, ou droit de Genève, ne peut plus être systématiquement séparé des lois sur la conduite de la guerre, ou droit de La Haye."

Après avoir remercié la Croix-Rouge néerlandaise d'avoir assumé l'organisation de la Conférence, et relevé la collaboration fructueuse qui existe entre les Nations Unies et le CICR dans le domaine considéré, M. NAVILLE devait alors déclarer :

"Vingt-deux ans se sont écoulés depuis qu'en 1949 la communauté des nations indépendantes, encore secouée par les horreurs de la Deuxième Guerre mondiale, édifiait cet imposant monument juridique que sont les Conventions de Genève. Inspirés et préparés par le Comité international de la Croix-Rouge, ces quelques 400 articles constituent l'ensemble le plus complet de règles destinées à protéger la personne humaine en cas de conflit armé. C'est le devoir des Gouvernements d'en diffuser largement la connaissance et d'en faire respecter les dispositions. Car, il est juste de le souligner, dans la mesure où ces Conventions sont appliquées, elles offrent une protection suffisante aux victimes des événements en vue desquels elles ont été conçues. Il y a donc lieu de rejeter, comme inutile et même dangereuse, toute idée d'entreprendre actuellement une révision générale de ces textes que la quasi totalité des nations du monde ont ratifiés.

Il est vrai que certains Etats qui n'ont accédé à l'indépendance qu'après 1949 et qui, de ce fait, n'ont pas participé à l'élaboration de ces Conventions pourraient être tentés d'en demander la refonte sous prétexte qu'elles ne sont pas adaptées à leur mentalité ou à leur

mode de vie. La Croix-Rouge doit donc s'efforcer de démontrer à ces pays que les Conventions de Genève constituent des normes de civilisation universelles auxquelles tout Etat peut et doit souscrire, car elles ont été établies dans le respect des principes de non-discrimination, d'égalité et d'impartialité. Etudions attentivement par quelles procédures peut être améliorée l'application du droit existant, mais évitons de porter imprudemment atteinte à une construction juridique que nous risquerions d'affaiblir au lieu de la renforcer.

En revanche, combien nécessaire, combien urgente est la tâche consistant à compléter ces Conventions afin que la protection des victimes puisse être assurée dans toutes sortes de situations nouvelles qui résultent de la nature des conflits contemporains. En soulignant la nécessité et l'urgence de cette tâche, la XXIème Conférence internationale de la Croix-Rouge, tenue à Istanbul en 1969, a voulu marquer que la réaffirmation et le développement du droit humanitaire restent au centre des préoccupations de la Croix-Rouge tout entière et non pas du seul Comité international.

Se fondant sur le mandat qui lui a été reconfirmé à l'unanimité par la Résolution No XIII d'Istanbul et fort de l'appui que les Nations Unies viennent de lui témoigner par la Résolution No 2677, le Comité international de la Croix-Rouge a voulu initier la phase publique de son programme en réunissant les experts des Sociétés nationales de Croix-Rouge afin de procéder à un large échange de vues et d'associer étroitement les Sociétés nationales à son oeuvre de rénovation du droit international humanitaire. Pour sa part, il saisira cette occasion de faire connaître le résultat de ses travaux et d'exposer ses vues sur les principaux problèmes."

Le Président du Comité international a mis ensuite en évidence les différents domaines où se fait sentir le besoin de règles devant compléter le droit international humanitaire en vigueur, puis, revenant au rôle des Sociétés Nationales de la Croix-Rouge, il a ajouté :

"A plusieurs titres, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et du Lion-et-Soleil-Rouge peuvent contribuer à la réussite de ces travaux.

En premier lieu, dans l'élaboration du droit humanitaire, plus on s'approche du plan gouvernemental et d'une conférence diplomatique, et plus se font sentir ce qu'on appelle les exigences de la sécurité de l'Etat ou les nécessités militaires. Certes, toute réglementation efficace doit en tenir compte. Mais il faut que la Croix-Rouge entière fasse également comprendre que certaines exigences humanitaires fondamentales priment toute autre considération.

En second lieu, devant les difficultés de l'entreprise, certains milieux, certains gouvernements pourraient être tentés de retarder ou de différer les travaux. Il convient, là aussi, que la Croix-Rouge entière et les Sociétés nationales, chacune dans leur pays, insistent sur la nécessité d'aboutir dans des délais raisonnablement rapprochés à une entente générale sur de nouvelles clauses protectrices. Dans ce domaine, les Sociétés de Croix-Rouge et le CICR ont sur d'autres institutions un certain avantage en ce qui concerne l'étude du droit humanitaire : leurs travaux peuvent se fonder sur une expérience vécue et sur la connaissance directe, au niveau de l'individu, des réalités des conflits actuels. C'est là une garantie de réalisme et d'efficacité."

Et le Président du Comité international de la Croix-Rouge a conclu par ces mots :

" Voilà pourquoi est ici primordial le rôle de la Croix-Rouge. C'est son devoir et son originalité de rappeler aux Puissances que, dans la conduite des peuples, certaines règles doivent être prioritaires. Sauvegarder l'innocent, s'abstenir d'infliger des souffrances inutiles, traiter son ennemi avec humanité, c'est accroître les chances de la paix future, cette paix qu'au fond d'eux-mêmes tous les hommes recherchent et en vue de laquelle, par une tragique inconséquence, ils ne cessent de se faire la guerre."

La parole a été donnée ensuite à M. MARC SCHREIBER, Directeur de la Division des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies qui a souligné que :

" La parenté d'idéal entre une organisation mondiale, qui s'est proposée, comme un de ses buts et comme une de ses principales tâches, la promotion universelle des droits de l'homme - et la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge organisés sous leurs différentes formes

nationales et internationales - est évidente. Elle s'est manifestée à différentes reprises, au cours des années, par des formes de collaboration concrètes dans le respect de l'identité et des formes particulières d'action de chacun. Cette collaboration n'a eu pour seul objet que l'affirmation, sous une forme tangible, de la solidarité entre hommes, de manière à donner un minimum de protection à ceux qui en avaient le plus besoin, soit en raison des désastres dûs aux forces naturelles, soit en raison des diverses formes de violence que l'humanité continue à imposer à ses membres."

Rappelant l'importante résolution sur "le respect des droits de l'homme en période de conflit armé", adoptée par la Conférence internationale sur les droits de l'homme, réunie à Téhéran en avril-mai 1968, et qui constitue le point de départ de la collaboration entre les Nations Unies et la Croix-Rouge, M. SCHREIBER a précisé :

"Le Secrétaire général a bénéficié d'une collaboration particulièrement utile et généreuse de la part du Comité international de la Croix-Rouge dans l'élaboration de deux importants rapports sur le respect des Droits de l'Homme en période de conflit armé qu'il a présentés à l'Assemblée générale et que celle-ci a accueilli avec sympathie, en attendant d'en délibérer. Les données sont communes. Les suggestions et propositions du Secrétaire général sont les siennes propres. Suivant le désir de l'Assemblée générale, elles ont été proposées à l'examen de la Conférence d'experts gouvernementaux que le Comité international de la Croix-Rouge a convoquée, en mai prochain, à Genève. Le Secrétaire général doit faire rapport sur les résultats de cette conférence et sur tous autres développements pertinents, à la prochaine session de l'Assemblée générale. L'étude parallèle - menée en collaboration étroite - du problème complexe et, pour utiliser une expression anglaise, "vexante", de la réaffirmation et du développement du droit international humanitaire se poursuit donc par la Croix-Rouge et les Nations Unies. Elle devrait mener à des résultats concrets dans un avenir aussi proche que possible. Il n'est sans doute pas nécessaire de dire que l'opinion publique mondiale le demande, l'exige sans doute."

Enfin, Monsieur V.G.M. MARIJNEN, Bourgmestre de La Haye a conclu la séance en disant notamment :

" Je vous souhaite la bienvenue dans cette ville où la Croix-Rouge Néerlandaise est établie depuis 1867, année où elle a été fondée par un décret royal de Sa Majesté Guillaume III.

Je félicite les initiateurs de cette conférence qui ont eu l'excellente idée de choisir ce lieu pour vous réunir. Ils n'auraient pu faire un meilleur choix que le Palais de la Paix où d'importants problèmes humains ont déjà trouvé leur solution. Car, pour votre organisation aussi, l'objectif principal est d'apporter un réconfort, un soulagement aux contrées affectées par des catastrophes de toutes sortes."

Ajoutons que des intermèdes musicaux, fort appréciés par l'assemblée et exécutés par le Het Nederlands Kammerkoor, ont suivi les principaux discours prononcés au cours de cette séance d'ouverture.

IV. RAPPORT ANALYTIQUE DES DEBATS
DE LA CONFERENCE

A. DEBAT GENERAL

A titre préliminaire, certains experts ont souligné combien était réjouissant l'intérêt manifesté par l'opinion publique à l'égard du développement du droit international humanitaire; ils ont aussi rappelé la part active qu'a prise l'Organisation des Nations Unies dont l'Assemblée Générale a examiné, durant ses trois dernières sessions, le problème du respect des droits de l'homme en période de conflit armé. Et ils se sont réjouis que, par sa résolution 2677, l'Assemblée Générale ait conféré au Comité International de la Croix-Rouge un rôle central dans le domaine de la réaffirmation et du développement du droit international humanitaire.

Certains experts ont rappelé que le but fondamental de l'Organisation des Nations Unies, aux termes de sa Charte, est le maintien de la paix. Aussi ont-ils estimé que même si la Croix-Rouge doit poursuivre son oeuvre d'assistance en cas de conflit armé, une de ses tâches est de contribuer au maintien de la paix dans le monde. Ses efforts doivent tendre à promouvoir la compréhension et la collaboration entre les nations.

Cependant les conflits armés sont une réalité et il est important de renforcer la protection des victimes de la guerre, de limiter les effets destructifs des conflits en ayant pour but final le respect absolu des interdictions de recourir à l'usage de la force incorporées dans la Charte des Nations Unies et dans d'autres instruments de l'Organisation des Nations Unies.

Dans l'ensemble, les experts ont reconnu qu'il était urgent de réaffirmer et de développer le droit international humanitaire en vue d'accorder une meilleure protection aux victimes des conflits armés. Mais un expert a tenu à rappeler que les souffrances engendrées par les conflits armés ne sont pas dues uniquement au fait que les règles du droit international humanitaire sont vieilles; elles sont bien plutôt causées par l'attitude générale des auteurs des actes d'hostilités qui utilisent des méthodes incompatibles

avec les principes généraux du *ius bello*. Certains experts ont également souligné l'importance de parvenir à une interdiction absolue des armes de destruction massive. Cette question qui concerne spécialement la protection de la population civile est traitée plus longuement sous lettre D du présent rapport.

Le développement du droit international humanitaire est une tâche fondamentale et urgente et c'est pourquoi il convient d'examiner attentivement la manière dont on doit aborder les propositions concrètes de règles. Un expert a rappelé à ce propos qu'il existe maintenant de nombreux instruments de droit international conclus dans le cadre des Nations Unies qui prévoient la protection des droits de l'homme dans les conflits armés; par ailleurs, il a souligné toute l'importance des Conventions de Genève qui sont le résultat des expériences douloureuses de la guerre. Il serait dangereux, à son avis, au moment où l'on veut développer le droit international humanitaire, de maintenir une distinction trop nette entre les instruments relatifs aux droits de l'homme et le droit international humanitaire. Il y a lieu maintenant, dans le développement du droit humanitaire, de tenir compte de toutes les branches du droit international.

Enfin, les experts ont souligné combien, au cours d'un conflit armé, l'aide humanitaire de la Croix-Rouge revêt de l'importance. Ils ont cependant mis en évidence que la Croix-Rouge, ses organismes internationaux aussi bien que ses sociétés nationales, rencontrent souvent de graves difficultés qui entravent leur action. Aussi est-il nécessaire de prévoir le renforcement de la position de tous les organes de la Croix-Rouge et de la protection dont ils doivent bénéficier; il faut élaborer des règles permettant à la Croix-Rouge de développer son action humanitaire dans les meilleures conditions possibles. De plus, la Croix-Rouge doit s'appuyer très largement sur l'opinion publique pour aboutir dans ses efforts.

Quant à la forme que pourrait revêtir ce développement du droit international humanitaire, les experts ont tout d'abord déclaré qu'il ne devrait pas s'agir d'une transformation du droit en vigueur, d'une révision générale des Conventions de Genève mais bien plutôt d'un complément au droit humanitaire existant et d'une harmonisation du "droit de La Haye" avec le "droit de Genève". D'une manière générale,

ils ont approuvé la procédure qui consiste à établir des protocoles additionnels aux textes existants. Les textes nouveaux devraient être précédés d'un préambule.

Du point de vue méthodologique, un expert a proposé que l'on réunisse dans un document général important toutes les nouvelles tendances et les développements récents du droit international. Ce document constituerait la base des protocoles additionnels que l'on pourrait établir ultérieurement.

B. PROTECTION DES BLESSES ET DES MALADES

I. Généralités

Après avoir souligné que le secours aux blessés et aux malades fait partie des tâches traditionnelles de la Croix-Rouge, qui a été fondée, en premier lieu, pour que les blessés et malades soient mieux soignés en temps de conflit armé, un expert du Comité international de la Croix-Rouge a évoqué, au cours d'un exposé introductif, les principaux problèmes qui se posent dans ce domaine.

Il convient de distinguer entre le conflit armé international et le conflit armé non international; pour le cas de conflit armé international, il se pose surtout le problème de la protection à accorder au personnel sanitaire civil pour qu'il puisse mieux exercer sa mission d'assistance.

En effet, la question n'a été réglée que très partiellement dans la IV^e Convention de Genève de 1949, qui ne protège que le personnel des hôpitaux civils reconnus à ce titre par l'Etat.

A cette question est lié le problème de l'extension de l'usage du signe de la croix rouge aux membres du personnel sanitaire civil; ces personnes, qui se rendent dans les endroits exposés pour y exercer leur mission secourable, doivent être protégées.

En outre, il conviendrait de préciser et de renforcer la protection des établissements et formations sanitaires, ainsi que des véhicules sanitaires.

Enfin, entre autres questions, il faudrait sans doute prohiber les prélèvements et greffes d'organes effectués sur des personnes détenues; il faudrait aussi protéger la mission médicale, personne ne devant imposer à un médecin des actes contraires à sa conscience professionnelle.

Ces diverses dispositions pourraient figurer dans un Protocole additionnel à la IVe Convention de Genève de 1949, dont un projet rédigé est déjà soumis à la Conférence.

En cas de conflit armé non international, où seul l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève s'applique, la protection des blessés et des malades est tout à fait insuffisante; il est simplement stipulé que "les blessés et les malades seront recueillis et soignés". Rien n'est prévu pour le respect du signe, la protection du personnel sanitaire militaire et civil, la protection des établissements et transports sanitaires. Il conviendrait donc de compléter ces lacunes et c'est à cette fin que le CICR présente le projet de quelques dispositions consacrées à ces matières et qui pourraient constituer une partie d'un Protocole additionnel à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève. Ces dispositions, par leur simplicité, sont adaptées à la nature du conflit.

D'une manière générale, les experts de la Croix-Rouge ont approuvé les propositions établies par le Comité international et ils se sont bornés à formuler quelques remarques tendant à améliorer certaines dispositions des projets de Protocoles additionnels sur le plan matériel et formel 1/.

Sur le plan formel, un expert a fait remarquer qu'il conviendrait de modifier la formulation du titre et de l'article premier du Protocole établi pour les conflits armés internationaux; il conviendrait de se référer à l'ensemble des Conventions de Genève et non à la IVe Convention seulement. D'autre part, les deux Protocoles additionnels envisagés devraient avoir une présentation aussi semblable que possible.

Par ailleurs, plusieurs experts ont formulé des remarques sur le rattachement des projets de protocole aux instruments du droit international en vigueur. Le rattachement d'un protocole additionnel à la IVe Convention de Genève risque de se heurter à deux difficultés : d'une part, certaines des dispositions prévues se rapportent aux trois autres Conventions, d'autre part, le protocole ne pourrait ainsi être applicable que dans les cas d'occupation.

1/ La Conférence d'experts de la Croix-Rouge a constitué un groupe de travail chargé de résumer les débats de l'Assemblée et de présenter ses observations sur les deux projets de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève relatifs à la protection des blessés et des malades. Voir Annexe II.

Aussi a-t-il été proposé de rattacher le premier Protocole à l'ensemble des Conventions de Genève, et le second à l'article 3 commun aux quatre Conventions; seul, un expert a été d'avis que l'on pourrait utilement réunir les deux instruments envisagés en un seul.

Enfin, en ce qui concerne la technique juridique à adopter pour l'établissement de ces textes, un expert a suggéré que l'on se réfère aux articles existants que l'on veut développer ou amender, sans les répéter intégralement, et que l'on n'introduise dans les Protocoles additionnels que les éléments nouveaux.

II. Examen du projet de Protocole additionnel à la IVème Convention de Genève de 1949 relatif à la protection des blessés et malades 1/

Sur le plan matériel, les experts ont examiné plusieurs articles du projet de Protocole additionnel mentionné plus haut :

à propos de l'article 4, al. 1, ils ont souhaité que la protection à conférer aux établissements et formations sanitaires soit générale et comprenne aussi, par exemple, les laboratoires médicaux et les centres de radiologie. On pourrait adopter une formule telle que "... et toute autre installation sanitaire ou à caractère médical ...".

L'article 5 a appelé les remarques suivantes : certains ont craint que la protection prévue ne soit trop large car si elle s'étend à des véhicules non reconnus par l'Etat, aucun contrôle ne sera possible. Aussi a-t-il été suggéré que l'on prévoie l'obligation de fournir aux ambulances un certificat identique à celui prévu à l'article 4, al. 2 pour les hôpitaux. Par ailleurs, certains experts ont souhaité que la protection soit étendue aux trains sanitaires ainsi qu'au transport des médicaments et du matériel sanitaire.

Certains experts sont allés plus loin puisqu'ils ont souhaité que l'on protège également les usines fabriquant exclusivement des produits médicaux et similaires de même que les dépôts et réserves de ce matériel. On ne pourrait sans doute pas demander davantage car les gouvernements ne

1/ Voir Fascicule VII, Première Partie, p. 4 et ss.

seraient probablement pas disposés à accepter une protection générale de produits connexes, telle l'essence pour les ambulances, la nourriture pour les blessés, etc.

Selon certains experts, l'article 6 concernant la réquisition - question qui est déjà réglée par l'article 57 de la IVème Convention - pourrait être supprimé.

A propos de l'article 7 quelques experts ont fait valoir que plus on tend à protéger un grand nombre de personnes plus on risque d'affaiblir la protection du personnel sanitaire proprement dit. En outre, les experts ont formulé deux suggestions :

- premièrement, la protection devrait aussi couvrir le service sanitaire de la protection civile;
- deuxièmement, il faudrait que, pendant la durée de son engagement, le personnel sanitaire puisse bénéficier de la même protection que le personnel sanitaire militaire.

L'article 8 devrait s'étendre à l'ensemble du personnel médical.

L'obligation de non délation concerne en effet non seulement l'ensemble des personnes ayant participé à l'acte médical mais aussi toute personne ayant eu connaissance des soins prodigués.

Enfin, comme les blessés et malades ne sont pas toujours en mesure de recourir eux-mêmes aux soins d'un médecin, les experts ont proposé de modifier l'alinéa 3 de la façon suivante : " ... les blessés et les malades auxquels il a prodigué ses soins".

L'article 10, selon une délégation, devrait susciter l'établissement d'une liste des Etats ayant appliqué les mesures de contrôle préconisées, qui serait communiquée par un gouvernement ou une organisation compétents à l'ensemble des parties aux Conventions de Genève.

Dans l'ensemble, les experts ont émis des réserves à propos de l'article 11 qu'ils ont considéré comme étant propre à créer une situation confuse, ou même qu'ils ont jugé inutile.

Seul un expert estime qu'il doit être maintenu afin d'éviter l'abus du signe de la croix rouge. Les experts

ont bien plutôt considéré que le signe de la croix rouge peut couvrir l'ensemble du personnel sanitaire militaire et civil, à la condition que son emploi soit contrôlé par l'Etat.

III. Examen du projet de Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949 relatif aux conflits armés ne présentant pas un caractère international. 1/

Pour cette question, voir le rapport du groupe de travail chargé de résumer les débats de l'Assemblée et de présenter ses observations sur les deux projets de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève relatifs à la protection des blessés et malades 2/.

1/ Voir Fascicule VII, Première Partie, p. 30 et ss.

2/ Rapport du groupe de travail, Annexe II.

C. MESURES VISANT A RENFORCER L'APPLICATION
DU DROIT EN VIGUEUR

Dans son exposé introductif, un expert du CICR a examiné les quatre questions principales qui se posent dans le domaine des mesures à prendre pour renforcer l'application du droit en vigueur :

- I. Diffusion des principes et des règles humanitaires, législations nationales d'application et instructions à donner aux forces armées.
- II. Renforcement des règles relatives au contrôle de l'observation régulière du droit en vigueur.
- III. Renforcement des règles relatives à la sanction des violations du droit en vigueur.
- IV. Le problème des représailles.

Il est évident qu'un lien étroit existe entre ces problèmes, car chacun d'eux a trait, d'une façon ou d'une autre, à la question de l'application du droit.

I. Diffusion des principes et des règles humanitaires 1/

L'ensemble des délégations ont souligné l'extrême importance d'assurer une diffusion aussi large que possible des règles humanitaires. Plusieurs délégués ont mis l'accent sur les activités que les Sociétés nationales doivent établir dans ce domaine. Certains ont relevé l'importance des tâches qu'il conviendrait d'accomplir auprès de la jeunesse, et, à ce sujet, des considérations ont été présentées sur le Manuel scolaire établi par le CICR, la Croix-Rouge et mon pays,

1/ Voir Fascicule II, p. 1 et ss.

destiné aux classes de l'école primaire. Comme l'a indiqué un expert du CICR, une cinquantaine de pays ont déjà accepté ce manuel qui a été traduit en quinze langues et dont une version arabe est en préparation; ce manuel se double d'un Livre du Maître.

L'expert du CICR a également rappelé que le CICR a édité en 1970 un Manuel du Soldat et qu'une nouvelle édition va sortir prochainement; ce manuel est destiné à l'armée et aux forces de police.

Un délégué a estimé qu'il conviendrait de compléter le Manuel du Soldat en y incorporant les sanctions pénales prévues par la législation nationale. Un autre délégué a souligné l'importance d'adapter aux besoins des pays en voie de développement le matériel d'enseignement. Plusieurs remarques ont été faites sur la nécessité d'introduire l'enseignement du droit international humanitaire dans le cadre universitaire. Certains ont mis l'accent sur la coopération à ce sujet entre la Croix-Rouge et l'UNESCO.

Un expert a présenté un certain nombre de suggestions relatives à la formation de Conseillers qui seraient adjoints aux commandants d'unités militaires; ils se verraient attribuer un grade afin d'avoir toutes les facilités nécessaires; ils enseigneraient à la troupe le droit des conflits armés, s'attacheraient à prévenir les violations de ce droit et à conclure certains accords avec la population civile locale. Leur tâche principale serait de diffuser les Conventions là où elles sont nécessaires. Ces conseillers pourraient être formés par les Sociétés nationales, en liaison étroite avec le CICR.

En ce qui concerne la collaboration entre les Sociétés nationales et le CICR pour la diffusion et le développement du droit humanitaire, un très grand nombre de délégués ont présenté des observations et des suggestions. Ce problème ayant été repris dans le débat général de clôture, il est traité ci-dessous sous la lettre G.

II. Contrôle de l'observation régulière du droit en vigueur 1/

Plusieurs délégués ont rappelé l'importance du contrôle institué par les Conventions de Genève de 1949 aux

1/ Voir Fascicule II, p. 10 et ss.

articles communs 8, 9, 10 (9, 10, 11 de la IVe Convention). Certains délégués ont estimé que le système de contrôle prévu peut fonctionner de façon adéquate, et qu'il conviendrait uniquement de le renforcer en éliminant notamment certains des obstacles auxquels il se heurte.

D'autres délégués en revanche ont émis certaines idées relatives à la création d'un organe permanent de contrôle et se sont référés à ce sujet aux deux rapports du Secrétaire général des Nations Unies sur "Le respect des droits de l'homme en période de conflit armé", présentés respectivement à la XXIVe et à la XXVe session de l'Assemblée générale. Certains délégués ont estimé que la création d'un tel organe ne ferait pas concurrence à l'activité déjà établie d'autres organes, mais la compléterait heureusement.

Un délégué a fait part de sa crainte qu'un tel organe international permanent de contrôle ne puisse faire preuve d'une neutralité absolue en raison de la politisation à laquelle il risquerait d'être soumis.

De nombreux délégués ont examiné le rôle du CICR dans ce domaine. Certains d'entre eux ont déclaré que le CICR leur paraissait être le seul organe compétent dans ce cadre. Un délégué a suggéré que l'article 10 commun devrait être complété de façon à ce que le CICR soit désigné comme substitut automatique des Puissances protectrices. Un autre délégué a suggéré que le CICR constitue un organe permanent dont la direction demeurerait suisse, tandis que son personnel serait dans une certaine mesure internationalisé. Des délégués ont rappelé les limitations auxquelles est soumis le CICR, compte tenu du fait que les tâches des Puissances protectrices revêtent souvent un caractère politique : le renforcement des activités du CICR ne devrait donc être envisagé que dans le cadre purement humanitaire.

A l'occasion de l'examen de ce point, les représentants du CICR ont tenu à préciser que le Comité international, comme il l'avait déjà déclaré peu après la conclusion des Conventions de Genève de 1949, était toujours prêt, en principe, à devenir le substitut des Puissances protectrices, en cas de carence de celles-ci, avec l'accord des deux Parties intéressées.

D'autres remarques ont notamment été présentées sur le rôle que pourraient être appelées à jouer les Sociétés

nationales (un délégué déclare qu'une stipulation expresse devrait figurer à ce sujet, dans le cadre du système des articles 8, 9 et 10). Plusieurs experts ont évoqué le problème de l'assistance internationale dans les conflits armés non internationaux, et cette question sera examinée ultérieurement.

En substance, les experts ont soulevé le caractère complexe de cette question. Certains ont estimé qu'il conviendrait de définir plus précisément les fonctions, le mandat et les tâches des institutions envisagées, et en particulier des Puissances protectrices.

III. Renforcement des règles relatives à la sanction des violations du droit en vigueur 1/

Un délégué suggère l'établissement d'un code pénal international sur les crimes de guerre et il présente à ce sujet un certain nombre d'observations sur les "infractions graves" définies dans les Conventions de Genève de 1949, respectivement à l'article 50 de la I^{ère} Convention, à l'article 51 de la II^e Convention, à l'article 130 de la III^e Convention et à l'article 147 de la IV^e Convention : l'homicide intentionnel; la torture ou les traitements inhumains, y compris les expériences biologiques; le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé, la destruction et l'appropriation des biens, non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire; le fait de contraindre un prisonnier de guerre à servir dans les forces armées de la Puissance ennemie, ou celui de le priver de son droit d'être jugé régulièrement et impartialement; la prise d'otages. La définition de ces différentes infractions graves devrait être précisée.

Plusieurs délégués ont souligné qu'il faut encourager les Etats à adhérer à la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, qui est entrée en vigueur en novembre 1970.

1/ Voir Fascicule II, p. 35 et ss.

Enfin, un expert a suggéré d'établir un instrument qui rappellerait quelques règles fondamentales dans le domaine considéré à savoir, notamment : que celui qui cause des souffrances inutiles commet un crime contre l'humanité, que l'auteur d'un tel acte ne peut se prévaloir de son ignorance des principes fondamentaux du droit humanitaire, que toute personne jugée coupable d'un tel crime doit néanmoins bénéficier d'un procès régulier.

La diffusion de ces règles très simples permettrait de contribuer au respect du droit international humanitaire.

IV. Le problème des représailles 1/

Un délégué insiste sur le fait que les représailles contre la population civile, qui sont déjà prohibées par l'article 33 de la IVe Convention à l'encontre des personnes et des biens protégés, doivent être interdites en toutes circonstances. Un autre délégué parle des normes relatives à l'interdiction des représailles en tant que règles impératives du droit international humanitaire (jus cogens).

1/ Voir Fascicule II, p. 48 et ss.

D. PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE
CONTRE LES DANGERS DES HOSTILITES 1/

Un expert du CICR a introduit la question. Après avoir exposé les problèmes d'ordre général que soulève la protection des populations civiles (distinction entre objectifs militaires et éléments non militaires - problème de la définition de la population civile - règles relatives à l'interdiction d'attaquer la population - protection des objets non militaires - précautions à prendre, de part et d'autre, pour soustraire autant que possible les populations aux dangers des hostilités), cet expert a proposé quatre points particuliers à l'attention de la conférence :

- protection spéciale de certaines catégories de la population civile,
- précautions actives et passives,
- création de zones de refuge,
- secours aux populations civiles.

Avant l'examen de ces points particuliers, de nombreux experts ont tenu à se prononcer sur les questions d'ordre général, en soulignant combien la protection des populations civiles contre les dangers des hostilités devait rester au centre des préoccupations de la Croix-Rouge.

I. QUESTIONS D'ORDRE GENERAL

1. Définition et protection de la population civile

Plusieurs experts ont insisté, au préalable, sur la distinction que les belligérants doivent faire, en toutes circonstances, entre les objectifs licites et illicites 2/.

1/ Voir Fascicule III "Protection de la population civile contre les dangers des hostilités".

2/ Voir Fascicule III, première partie, Titre II, chapitre 1.

En ce qui concerne la population civile, il faudrait maintenir et réaffirmer le principe selon lequel une distinction doit être établie entre les personnes appartenant à la population civile et celles participant aux hostilités.

Deux experts ont insisté sur la nécessité de définir la population civile 1/, car on ne trouve nulle part une telle définition dans les instruments du droit en vigueur. Ils ont marqué leur préférence pour une formule négative, du genre de celle qui figure à l'article 4 du Projet de Règles de 1956. En revanche, les experts sont restés divisés sur la question de ceux que l'on a appelés jusqu'à présent les "quasi-combattants", c'est-à-dire, les personnes civiles dont l'activité est liée à l'effort militaire. Certains experts ont craint que la tentative de limiter la notion de la population civile en excluant les ouvriers d'usines - en raison du fait qu'ils travaillent en faveur de l'effort militaire - risque de conduire à une justification de la guerre totale; d'autres ont estimé, en revanche, que toute personne qui contribue à accroître la puissance militaire d'une partie au conflit est un combattant au sens large, c'est-à-dire un objectif licite, à moins qu'elle ne réintègre la population civile et cesse ses fonctions; pour ces experts, les fonctionnaires et les membres du gouvernement sont des objectifs militaires licites s'ils ont une influence dans les décisions militaires.

Enfin, un expert a relevé que, selon qu'il s'agit d'un conflit armé d'ordre interne ou de caractère international, les catégories de personnes qui constituent la population civile peuvent varier, ce qui rend plus difficile l'établissement d'une définition unique, valable pour tous les types de conflits. Ainsi la police, qui est souvent rangée parmi la population civile en cas de conflit international, devient un élément important de la lutte en cas de conflit interne.

Déjà lors du débat général, l'ensemble des experts ont rappelé combien il est urgent de prendre des mesures pour assurer une meilleure protection des victimes des conflits armés. Un expert a souligné que le droit conventionnel ne contient pas de règle précise au sujet de la protection de la population civile 2/; selon lui, on ne peut pas considérer que toute activité militaire indiscriminée est déjà interdite de manière expresse et l'on constate que les principes généraux qui ont été formulés dans les résolutions adoptées par les Conférences internationales de la

1/ Voir Fascicule III, première partie, Titre II, chapitre 2.

2/ Voir Fascicule III, première partie, Titre II, chapitre 3.

Croix-Rouge et de l'Assemblée Générale des Nations Unies ne sont pas encore des règles qui lient les Etats. Cet expert a donc estimé que les Sociétés nationales doivent jouer un rôle auprès des gouvernements pour leur montrer la nécessité de créer des règles de droit international pertinentes. Pour d'autres experts, l'interdiction d'attaquer la population civile en tant que telle est déjà une norme coutumière, selon laquelle, par exemple, il est absolument interdit de bombarder les personnes civiles.

A ce propos, un expert n'a pas manqué de relever que l'interdiction des représailles 1/ dirigée contre la population civile, déjà contenue dans la IVe Convention de Genève, fait partie intégrante du droit en vigueur, mais qu'elle se trouve en fait souvent violée dans les conflits armés. Dans le développement du droit, il convient de prendre garde de ne pas affaiblir cette interdiction, mais au contraire de la renforcer. Plusieurs autres experts ont appuyé cette opinion. Le sort de la population civile dépend aussi, dans une large mesure, de la protection accordée aux objets non militaires 2/. A cet égard, il faudrait réaffirmer expressément, selon plusieurs experts, l'interdiction de détruire les cultures, les denrées alimentaires et les usines essentielles à leur préparation, les sources et les nappes d'eau. D'autres experts ont fait allusion à toute une série d'objets qui, en vertu de leurs fonctions, devraient faire l'objet d'une protection particulière. Un expert a suggéré que le CICR établisse une liste des objets non militaires qui devraient jouir d'une protection particulière, tels le matériel et les produits médicaux et sanitaires.

2. Les armes et la protection de la population civile 3/

En abordant l'importante question des armes de destruction massive, plusieurs experts ont souligné que, depuis toujours, la Croix-Rouge, et le CICR en particulier, ont condamné leur utilisation et qu'elles sont déjà interdites par le droit international positif. D'autres experts ont émis des doutes sur ce dernier point.

1/ Voir Fascicule III, première partie, Titre II, chap. 3.

2/ Voir Fascicule III, première partie, Titre II, chap. 4-6.

3/ Voir Fascicule III, première partie, Titre II, chap. 7, et Titre III.

Quelques experts ont cité la résolution no. 1 que l'Institut de Droit international a adoptée à sa session d'Edimbourg, en septembre 1969, et qui, à son article 7, formule des interdictions d'armes de caractère général 1/. Dans le même sens, un expert a fait une autre proposition relative aux armes indiscriminées 2/. Si l'on veut obtenir une véritable protection de la population civile et aussi permettre à la Croix-Rouge d'accomplir sa tâche en temps de conflit armé, il faut réaffirmer, selon nombre d'entre eux, l'interdiction d'utiliser des armes qui peuvent mettre en péril la distinction que les belligérants doivent observer entre objectifs militaires et population civile.

Dans le cadre de ses travaux futurs, le CICR est invité à tenir compte des différents instruments et documents établis au sein des Nations Unies, telles les résolutions de l'Assemblée Générale 1653, 1925, 2454 A et 2603, non pour rédiger de nouvelles conventions dans ce domaine, mais pour ne pas être en retrait par rapport aux travaux entrepris au sein de l'ONU relatifs au développement du droit international. A ce sujet, une collaboration très étroite entre les Nations Unies et le CICR doit être maintenue.

1/ Cet article dispose : "Est interdit par le droit international en vigueur l'emploi de toutes les armes qui, par leur nature, frappent sans distinction objectifs militaires et objets non militaires, forces armées et populations civiles. Est interdit notamment l'emploi des armes dont l'effet destructeur est trop grand pour pouvoir être limité à des objectifs militaires déterminés ou dont l'effet est incontrôlable (armes "autogénératrices", ainsi que des armes aveugles)".

2/ Cette proposition stipule : "Sans préjudice des prohibitions existantes et futures de certaines armes, il est interdit d'employer des armes qui, par leur nature même, ou dans le cas d'espèces, par leur mode d'emploi, n'admettent aucune distinction entre objectifs militaires et population civile; en outre, il est interdit d'employer des armes qui sont inutilement cruelles".

Pour un expert, bien que les armes de destruction massive et les armes biologiques et chimiques, dont le napalm et les défoliants, soient déjà interdites par le droit en vigueur, il serait opportun de le réaffirmer, tandis qu'un autre expert souligne que même les armes classiques - licites contre des objectifs militaires - peuvent être utilisées de manière aveugle. Ce dernier a cité l'exemple d'une grenade, placée dans l'encadrement d'une porte, pouvant atteindre tout civil qui la franchirait. Il ne s'agit donc plus dans ce cas de la nature mais de l'usage fait d'une arme, qui est illicite.

II. QUESTIONS PARTICULIERES

1. Protection de certaines catégories de personnes civiles

Les experts ont groupé en deux grandes catégories les personnes qui devraient bénéficier d'une protection particulière; la première comprendrait les personnes faibles et vulnérables, la deuxième les personnes qui leur portent secours.

Dans la première catégorie, les experts ont mentionné notamment :

Les enfants :

L'art. 24 de la IVe Convention, excellent, n'est toutefois pas suffisant parce qu'il ne couvre pas la situation, très actuelle, des enfants soignés à l'étranger qui devraient pouvoir regagner leur pays dès la fin des hostilités ou dès la fin du traitement médical. En s'inspirant des dispositions des Conventions III et IV, relatives à la communication des noms des prisonniers de guerre, il faudrait proposer une règle semblable pour les enfants dont les noms seraient communiqués à une organisation centrale, telle l'Agence centrale de recherches à Genève. Celle-ci maintiendrait les liens avec les parents par l'intermédiaire des Sociétés nationales ou de l'UNICEF, qui assumerait une tâche de surveillance. Le problème de l'adoption est également soulevé.

Les handicapés physiques et mentaux :

Ils ne sont pas mentionnés dans les conventions en vigueur, car on ne les considère pas médicalement comme des malades. Il conviendrait, à cet égard, de protéger les institutions et le personnel spécialisé qui s'occupe d'eux.

Les personnes âgées :

Ce problème devient d'autant plus aigu que la moyenne d'âge augmente. Il conviendrait aussi de protéger les hommes et le personnel affecté. Il est encore fait allusion au matériel médical et similaire dont il pourrait être utile de dresser une liste.

Les femmes en situations particulières :

(enceintes, en couches, mères de jeunes enfants).

Dans la deuxième catégorie figure, outre le personnel sanitaire 1/ dont il a déjà été question plus haut, le personnel des organismes non militaires de protection civile 2/.

Ces organismes méritent une protection particulière, non pour eux-mêmes, mais en vertu de la mission secourable qu'ils accomplissent, notamment parce qu'ils s'exposent à de grands dangers. Il a été précisé à ce sujet que le service sanitaire des organismes de protection civile pourrait porter l'emblème de la croix rouge, tandis que les autres membres de ce service porteraient un emblème spécial. Cette protection particulière, qui développerait l'article 63 de la IVe Convention de Genève, s'impose d'autant plus que les personnes appartenant aux services de protection civile peuvent être confondues sur le terrain avec les militaires.

Deux autres experts ont soulevé le problème de la protection des militaires qui exercent des tâches de protection civile. Deux cas ont été considérés : dans certains pays, les militaires concernés assument des tâches exclusivement en faveur de la protection civile 3/ et sont, à l'instar des médecins et des aumôniers militaires, des non-combattants; dans d'autres pays, des militaires, habituellement combattants, peuvent remplir des tâches de protection civile. Or, dans les deux cas, ces personnes, appartenant à l'armée, peuvent être considérées comme prisonniers de guerre, selon le droit en vigueur, si elles tombent au pouvoir de l'ennemi. Les problèmes de leur protection, en raison des tâches qu'elles exercent en faveur de la population civile, sont donc plus complexes et demandent une étude particulière.

1/ Voir ci-dessus, lettre B.

2/ Voir Fascicule III, première partie, Titre II, chap. 3 et deuxième partie.

3/ Par exemple, le corps des pompiers d'une grande capitale européenne qui était rattaché à l'armée a été considéré lors de la Deuxième Guerre mondiale, comme non combattant, et a été autorisé par l'occupant à exercer ses fonctions.

2. Actions de secours et rôle des Sociétés nationales 1/

Au sujet des secours, un expert s'est référé à l'importante résolution XXVI de la XXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, réaffirmée par la résolution 2675 de la 25e Assemblée Générale des Nations Unies. La déclaration de principes de la résolution d'Istanbul fixe un certain nombre de principes qui n'ont pas encore été acceptés avec la même faveur 2/. Par exemple, le premier est accepté par la communauté internationale, le deuxième n'est que recommandé, le

1/ Voir Fascicule III, première partie, Titre III, chap. 5.

2/ Voir les six principes de cette résolution :

" 1. Le souci fondamental de l'humanité et de la communauté internationale, en cas de désastre, est la protection et le bien-être de la personne humaine et la sauvegarde des droits fondamentaux de l'homme;

" 2. l'aide apportée par les organisations internationales de caractère impartial et humanitaire aux populations civiles victimes de désastres naturels ou d'autres désastres, doit être, autant que possible, considérée comme une question humanitaire et apolitique et être organisée de manière à éviter tout préjudice à la souveraineté et à la législation nationales, afin que les Parties aux conflits gardent confiance en l'impartialité de ces organisations;

" 3. les activités des organisations internationales de caractère impartial et humanitaire en faveur des populations civiles devraient être coordonnées afin d'assurer une action rapide, une répartition efficace des ressources et éviter les doubles emplois;

" 4. les secours dont bénéficient les populations civiles en cas de désastre doivent être fournis sans aucune discrimination, et l'offre de tels secours par une organisation internationale de caractère impartial et humanitaire ne devrait pas être considérée comme un acte inamical;

" 5. tous les Etats sont priés d'exercer les droits découlant de la souveraineté et de la législation nationales de manière à faciliter le transit, l'admission et la distribution des secours offerts par les organisations internationales de caractère impartial et humanitaire au profit des populations civiles des régions dévastées, quand un désastre met en péril leur existence et leur bien-être;

" 6. dans les régions dévastées, toutes les autorités doivent faciliter les actions de secours des organisations internationales de caractère impartial et humanitaire en faveur de populations civiles."

troisième n'est pas encore réalisé, le quatrième ne fait que répondre à une tendance, le cinquième et le sixième ne sont pas non plus encore acceptés. Ainsi, aussi bien pour le CICR et la Ligue que pour les Sociétés nationales, il serait utile d'élaborer des règles qui donneraient vie à ces principes d'Istanbul, règles qui viendraient s'incorporer dans le protocole que le CICR propose pour la protection des populations civiles.

Il s'agirait aussi de rappeler en quoi peuvent consister des secours : les vivres et les médicaments indispensables à la survie de la population civile. Selon des experts, on devrait même admettre et consacrer, dans l'instrument juridique à créer, le principe de la confiance dont doit jouir la Croix-Rouge et il faudrait stipuler le droit qu'elle doit avoir d'agir en faveur de la population civile, sans que son intervention exige le consentement, de cas en cas, des gouvernements concernés.

Pour résumer, un expert a proposé d'insérer dans un instrument juridique notamment les principes suivants :

- aucun obstacle ne devrait s'opposer à l'organisation des secours,
- les droits fondamentaux de l'homme devraient être sauvegardés,
- l'activité des organisations internationales impartiales et humanitaires devrait être internationalement admise,
- les secours devraient être coordonnés,
- les Etats devraient accepter le transit des secours sur leur territoire,
- les Autorités responsables devraient faciliter la distribution des secours.

En relation avec le problème des secours, un expert a estimé que la position des Sociétés nationales, dans les dispositions des Conventions de Genève, n'était pas satisfaisante : elle ne correspond pas au rôle qu'elles pourraient jouer. Il a avancé à cet égard quelques idées qui pourraient être reprises dans un instrument juridique. Une clause générale devrait reconnaître l'utilité et l'importance du travail accompli par des Sociétés nationales; une disposition inviterait les autorités à autoriser les Sociétés nationales à développer leurs activités d'une manière générale, ce qui consacrerait leur statut autonome; les Sociétés nationales recevraient l'assistance et la facilité des autorités concernées; les autorités conféreraient aux Sociétés nationales

différents privilèges afin que leurs immeubles soient protégés et que leurs établissements puissent fonctionner; l'article 63 de la IVe Convention devrait être complété, revu et précisé, car l'expérience de conflits récents a montré qu'il conviendrait de mieux protéger le travail accompli par les Sociétés nationales en territoire occupé; enfin une disposition énumérerait, d'une manière non exhaustive, les principales activités des Sociétés nationales. Selon cet expert, de telles dispositions renforceraient l'autorité des Sociétés nationales dans le monde.

3. Précautions à prendre en faveur de la population civile - problème des zones de refuge et de sécurité 1/

Les précautions "actives" et "passives" que doivent prendre les Parties au conflit à l'égard de la population civile concernent, selon un expert, aussi bien la population civile ennemie que les nationaux. Il faut, selon un autre expert, aborder le problème des précautions "passives" avec une grande prudence pour éviter d'imposer aux Etats l'obligation de créer, par exemple, des zones de sécurité et de refuge, afin qu'un Etat attaqué ne soit pas rendu responsable des atteintes subies par la population, du fait qu'il n'a pas pris de telles précautions.

Un expert a rappelé, à propos de la création de zones spéciales, qu'il faut se garder à tout prix de faire naître l'idée selon laquelle l'auteur de l'attaque pourrait, en dehors d'elles, avoir recours à des armes ou procéder à des attaques indiscriminées.

III. CONCLUSIONS

D'une manière générale, les experts ont reconnu que l'état actuel du droit relatif à la protection de la population civile était nettement insatisfaisant. Les dispositions du droit écrit ne sont pas toujours très nombreuses, et les dispositions du droit coutumier peu précises et peu claires. Les résolutions internationales constituent un guide

1/ Voir Fascicule III, première partie, Titre II, chap. 7 et Titre III, chap. 1.

excellent, mais il convient de dépasser ce stade. Pour l'un d'eux, on pourrait, dans une première phase, obtenir une déclaration solennelle des Nations Unies dans laquelle serait reconnu le bien-fondé d'un certain nombre de règles en faveur de la population civile; dans une deuxième phase, un instrument juridique serait mis définitivement au point et soumis à l'adhésion des gouvernements. S'agirait-il de conventions nouvelles ou de protocoles ? Pour l'instant, les experts ont préféré la solution de protocoles additionnels aux instruments du droit en vigueur, notamment en ce qui concerne la protection de la population civile.

E. PROTECTION DES VICTIMES DES CONFLITS ARMES
NON INTERNATIONAUX

I. Généralités

Dans un exposé introductif, un expert du CICR a examiné les principaux problèmes qui devraient trouver une solution si l'on veut assurer une protection efficace aux victimes des conflits armés non internationaux.

Certains conflits armés de cette nature prennent une telle ampleur et causent un si grand nombre de victimes que l'on peut à bon droit considérer - sans entrer dans le problème de la qualification du conflit - qu'ils devraient emporter l'application du droit international humanitaire dans son ensemble.

En cas de conflit armé non international proprement dit, dont la notion devrait être précisée, l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève ne garantit plus aux victimes une protection suffisante; il conviendrait de développer cette disposition en procédant, par exemple, à l'établissement d'un Protocole additionnel qui reprendrait, en les adaptant à la nature du conflit, les dispositions essentielles du droit international humanitaire en vigueur.

Enfin, il faut examiner les problèmes particuliers posés par les situations de troubles intérieurs et de tensions internes et étudier les moyens de secourir les nombreuses victimes de ces situations toujours plus fréquentes.

A titre préliminaire, les experts de la Croix-Rouge ont formulé quelques considérations générales. Tout d'abord, ils se sont attachés à souligner les difficultés soulevées par le problème du conflit armé non international. Ils ont rappelé que s'affrontent deux Parties dont la personnalité juridique n'est pas identique : les autorités au pouvoir et des groupes qui dirigent contre elles des actes d'hostilités, groupes dont

le degré d'organisation peut être variable; de même, les motivations de ces derniers sont complexes : chercher à s'emparer du pouvoir ou simplement détruire l'autorité, ce qui est considéré par certains experts, comme un acte quasi criminel. Il est naturel que les autorités au pouvoir, qui se sentent responsables du territoire sur lequel elles exercent leur domination, n'aiment pas reconnaître les rebelles qui portent atteinte à leur existence même, et ont tendance à les traiter comme des criminels.

Enfin, les experts ont souligné que quelle que soit l'origine du conflit armé non international - opposition politique, tensions sociales, difficultés économiques, troubles raciaux - il devient de plus en plus rare que le conflit ne comporte pas des éléments internationaux.

Mais, en dépit de ces difficultés, les experts se sont accordés à dire qu'il fallait s'efforcer de parvenir à une meilleure application du droit international humanitaire, et aussi à un développement du droit applicable dans les situations considérées. Ils ont demandé que, dans l'accomplissement de cette tâche, l'on demeure réaliste en cherchant avant tout à faciliter l'action de la Croix-Rouge dans l'intérêt des victimes des hostilités, et en cherchant à renforcer la confiance des gouvernements à l'égard de cette institution.

Certains experts ont rappelé que l'on se trouve devant deux tendances qui s'opposent : l'une selon laquelle il faut respecter le principe de la souveraineté nationale et éviter toute ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat; l'autre, qui, au contraire, n'admet plus que la communauté internationale accepte des violations systématiques des droits de l'homme, en se déclarant incompétente en vertu du principe de la souveraineté nationale.

Le respect des droits de l'homme est devenu l'affaire de la collectivité internationale tout entière; plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies relatives à certaines situations de conflit armé non international le montrent bien. Ce principe sanctionné par la communauté internationale constitue une base sur laquelle on peut se fonder pour trouver une solution aux problèmes de la protection des victimes des conflits armés non internationaux.

II. Conflits armés non internationaux emportant l'application du droit international humanitaire dans son ensemble

Dans l'ensemble, les propositions formulées par le CICR dans sa documentation 1/ ont été approuvées. En effet, les experts ont admis que le conflit armé non international mettant aux prises les autorités au pouvoir et des insurgés dont l'organisation comporte de nombreux éléments constitutifs d'un Etat, dont, notamment, le contrôle d'une partie du territoire 2/ ainsi que le conflit armé non international comportant une aide extérieure 3/ devraient emporter l'application du droit international humanitaire dans son ensemble.

A propos du premier cas, ils ont rappelé que les insurgés qui exercent un contrôle effectif sur une partie du territoire doivent assumer la responsabilité de traiter humainement la population civile, même si cette dernière ne leur est pas favorable.

Ils ont cependant souligné que, dans les deux situations considérées, le droit international humanitaire ne pourrait vraisemblablement pas être intégralement appliqué dès le début des hostilités. De plus, les concepts de nationalité et d'occupation constitueraient des obstacles à l'application de la IVème Convention de Genève dans son ensemble; aussi ont-ils proposé que soit établie une liste des articles les plus importants qui devraient être respectés en toutes circonstances. Cette liste pourrait figurer dans un Protocole additionnel à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève ou dans un Protocole annexe à la IVe Convention de Genève.

Enfin, les experts ont demandé que l'on accorde une attention particulière aux "guerres de libération". Sans entrer dans le problème de la définition de ces conflits, il faudrait à leur avis, établir une règle stipulant que les dispositions essentielles ou les principes des Conventions de Genève s'appliquent dans les situations considérées.

Certains ont émis quelques remarques d'ordre terminologique; en effet, ils ont craint que l'emploi de l'expression "guerre de libération" n'ait une résonance politique;

1/ Voir Fascicule V, Titre II, p. 13 et ss.

2/ Voir Fascicule V, Titre II, chapitre 1, p. 13.

3/ Voir Fascicule V, Titre II, chapitre 2, p. 17.

il serait préférable de l'éviter car l'idée motrice de la Croix-Rouge est de secourir les victimes sur le plan strictement humanitaire. D'autres experts ont, au contraire, estimé qu'il ne fallait pas craindre d'examiner les problèmes sous un angle moderne. Le terme "guerres de libération" a été largement utilisé dans la doctrine du droit international et dans les résolutions des Nations Unies. La signification de cette expression est maintenant clairement définie et la Croix-Rouge ne doit pas hésiter à l'utiliser 1/.

III. La qualification du conflit armé non international

Sous le titre "qualification du conflit armé non international" 2/, le CICR a examiné les moyens d'améliorer l'application du droit humanitaire qui ne doit pas dépendre de la seule volonté des Etats concernés.

En effet, lorsque les événements qui se déroulent sur un territoire remplissent certains critères objectifs, l'existence du conflit armé non international ne peut être contestée. Le Comité international a étudié deux façons de résoudre ce problème : la création d'une procédure objective de constatation de l'existence des conflits armés et la définition du conflit armé non international.

Sur le premier point, dans ses propositions concrètes, le CICR a estimé que la solution consistant à mettre sur pied une procédure de constatation objective paraît actuellement trop difficile à réaliser. Etant donné l'importance de cette question, il l'a cependant soumise à l'examen des experts gouvernementaux en leur demandant de lui indiquer s'ils sont d'un avis différent 3/.

Seul un expert de la Croix-Rouge a estimé que l'on pourrait faire une nouvelle utilisation du principe de reconnaissance de belligérance en donnant à un organisme nouveau

1/ Dans sa documentation, le CICR précise que l'emploi de cette expression qui est d'usage courant, notamment dans la littérature juridique consacrée au droit des conflits armés, et qui figure déjà dans les rapports que le Comité international a présentés à la XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, n'implique de sa part aucune prise de position.

2/ Voir Fascicule V, Titre III, p. 35 et ss.

3/ Voir Fascicule V, Titre II, p. 40 et 41.

ou déjà existant le pouvoir de constater obligatoirement pour les Parties concernées l'existence d'un conflit armé.

Les autres experts se sont montrés réservés sur l'opportunité de mettre en place une telle procédure objective. Ils ont craint qu'un organisme chargé de constater l'existence de conflits armés ne soit pas suffisamment dégagé de toute influence politique et ne soit pas en mesure de prendre des décisions motivées par des considérations strictement humanitaires.

En ce qui concerne la définition du conflit armé non international, certains experts ont tenu à rappeler qu'en 1949 on n'avait pas pu se mettre d'accord sur ce point ; l'article 3, en effet, ne comporte pas de définition. En général, les experts ont souhaité que l'on ne cherche pas à établir une définition stricte du conflit armé non international, soulignant que cela aurait pour résultat de créer des cas limites contestables et des cas qui resteraient en dehors de la définition.

D'autres, reprenant des suggestions formulées par des experts consultés en 1970, ont estimé qu'il serait plus facile de partir de la définition du conflit armé international car il existe déjà des principes dans des conventions internationales ou dans des résolutions des Nations Unies qui établissent clairement que certaines situations sont des conflits internationaux.

Les experts de la Croix-Rouge ont plutôt été favorables à l'établissement d'une liste non exhaustive 1/ de cas concrets pouvant être considérés comme conflits armés non internationaux à condition de constituer cette liste d'une manière pragmatique.

1/ Telle est bien l'intention du CICR qui, dans ses propositions concrètes relatives à la définition du conflit armé non international a cherché à établir une liste exemplative et non exhaustive de situations concrètes pouvant être considérées comme des conflits armés de cette nature. Voir Fascicule V, Titre III, p. 45 et ss.

IV. Application des règles essentielles des Conventions de Genève de 1949 en cas de conflits armés non internationaux (Développement de l'article 3)

Les experts de la Croix-Rouge ont été généralement favorables à un développement de l'article 3 en vue de renforcer la protection des victimes des conflits armés non internationaux. Dans ce sens, ils ont soutenu les efforts du CICR qui tendent à faire respecter, en cas de conflit armé non international, les règles essentielles du droit international humanitaire en vigueur. Ils ont reconnu qu'il était nécessaire d'améliorer la protection des combattants et de la population civile, d'étendre cette protection aux personnes civiles détenues en raison des événements. Enfin, certains ont souhaité que les sanctions prévues pour les crimes de guerre soient assorties de la création d'un tribunal international.

Quant à la forme que pourrait revêtir le développement de l'article 3, les experts de la Croix-Rouge ont reconnu que la meilleure solution consisterait en un Protocole additionnel à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949. Seul un expert a pensé qu'un addendum non obligatoire, serait préférable à un Protocole et plus conforme à la nature de l'article 3.

Les experts de la Croix-Rouge se sont surtout attachés à examiner trois aspects du développement de l'article 3 :

- 1) La protection des blessés et des malades
- 2) Les obligations légales de la partie au conflit qui s'oppose aux autorités au pouvoir
- 3) Extension du rôle humanitaire du CICR.

1) La protection des blessés et des malades

Le CICR s'est rendu compte très tôt que la protection accordée aux blessés et aux malades par l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève était insuffisante. Cette disposition est muette, par exemple, sur la protection à accorder aux médecins et aux membres du personnel sanitaire sur les établissements et transports sanitaires, sur le respect dû au signe de la croix rouge.

Aussi le CICR a-t-il établi un projet de Protocole qui comprend un minimum de règles essentielles reprises des Conventions I et IV 1/. Ce projet pourrait figurer dans un Protocole additionnel à l'article 3.

Pour l'avis des experts de la Croix-Rouge sur cette question, voir Protection des blessés et des malades (B), page 23 , du présent document.

2) Les obligations légales de la partie au conflit qui s'oppose aux autorités au pouvoir

Certains experts ont fait remarquer que les Conventions de Genève établissent un certain nombre de principes fondamentaux qui présupposent un équilibre des forces en présence. Or, dans le conflit armé non international, il est très rare que cet équilibre existe; cependant, il est nécessaire que les règles soient appliquées de part et d'autre. Les experts ont rappelé que bien souvent, la Partie qui affronte les autorités au pouvoir, conteste non seulement la légitimité de ces dernières, mais aussi la validité des traités internationaux qu'elles ont conclus; en tout cas, la Partie rebelle ne se considère pas liée par ces conventions.

Aussi les experts se sont-ils demandé s'il ne fallait pas chercher à obtenir de la Partie rebelle une déclaration formelle dans laquelle elle s'engagerait à appliquer les règles humanitaires relevantes, que ce soit l'article 3, de lege lata, ou l'article 3 tel qu'il pourrait être développé dans un Protocole additionnel. Cette déclaration pourrait revêtir des formes différentes : on pourrait imaginer que les insurgés fassent une déclaration d'adhésion aux Conventions de Genève; plus simplement, les Parties pourraient se déclarer prêtes à appliquer les Conventions de Genève dans leur ensemble ou à respecter l'une ou l'autre de ces Conventions.

En tout état de cause, il conviendrait de rappeler aux deux Parties au conflit, qu'il est dans leur intérêt et dans celui de la population de respecter les règles pertinentes même si la Partie adverse ne le fait pas.

1/ Voir Fascicule VII, Première partie, chiffre II, p. 30 et ss. et Fascicule V, Titre IV, chap. 2, p. 53 et ss.

D'autres experts ont souligné qu'en réalité une déclaration des forces qui s'opposent aux autorités au pouvoir n'est pas nécessaire car elles doivent respecter les dispositions de l'article 3.

A ce propos, le CICR a rappelé qu'il a toujours considéré que l'article 3 qui établit des principes fondamentaux de la protection de la personne humaine, ne liait pas uniquement le Gouvernement de l'Etat contractant, mais s'imposait à l'ensemble de sa population et que les rebelles étaient par là même appelés à respecter les termes de cette disposition. Si l'article 3 devait être développé au moyen d'un Protocole additionnel, cette situation de droit n'en serait pas radicalement modifiée et l'on pourrait à bon droit considérer que les insurgés comme les autorités au pouvoir seraient appelés à respecter ces nouvelles dispositions.

3) Extension du rôle humanitaire du CICR

Un grand nombre d'experts de la Croix-Rouge ont estimé que les propositions formulées par le Comité international sur l'extension du rôle humanitaire du CICR 1/ étaient trop modestes. En effet, sans formuler de propositions concrètes, le CICR soumet cette importante question à l'examen des experts gouvernementaux.

Or, la plupart des experts de la Croix-Rouge ont considéré que le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge doit être renforcé afin qu'il puisse agir automatiquement en cas de conflit armé non international. Comme l'a fait remarquer un expert, les Puissances protectrices, de lege lata, ne peuvent pas agir en cas de conflit armé non international. Par ailleurs, si un organe spécial devait être créé, notamment par les Nations Unies, pour agir en tant que substitut des Puissances protectrices, cette organisation aurait certainement des difficultés d'ordre politique au moment de son intervention en vue de faciliter l'application du droit international humanitaire. Aussi s'est-on demandé s'il n'était pas possible que le CICR agisse automatiquement et obligatoirement en tant que substitut des Puissances protectrices.

Un expert s'est cependant demandé si les Etats étaient actuellement disposés à accepter l'intervention obligatoire du CICR ou de tout autre organisme dans les situations

1/ Voir Fascicule V, Titre IV, p. 72 et ss.

en question. Cependant, étant donné l'importance de cette question, il a pensé qu'il était nécessaire de la soumettre à l'examen des experts gouvernementaux.

V. Le rôle des Sociétés nationales de la Croix-Rouge en cas de conflit armé non international

Les experts ont souligné que le rôle que les Sociétés nationales doivent assumer en cas de conflit armé non international devait être renforcé et mentionné dans le Protocole additionnel à l'article 3. On pourrait prévoir une disposition engageant les Parties au conflit à faciliter l'activité des Sociétés nationales.

Certes les experts ont été bien conscients des difficultés auxquelles se heurtent les Sociétés nationales et en particulier la Société nationale du pays dans lequel le conflit éclate. En effet, cette Société nationale a une position difficile lorsqu'elle entretient des relations étroites avec les autorités au pouvoir et il ne lui est pas aisé d'accomplir sa tâche d'une manière impartiale. Cependant son rôle demeure primordial et il est aussi important que les autres Sociétés nationales puissent agir. D'ailleurs, comme l'ont fait remarquer les experts, dans plusieurs des conflits qui ont éclaté depuis 1949, les Sociétés nationales ont pu intervenir avec efficacité; et, à première vue, les experts de la Croix-Rouge ont estimé possible que l'on parvienne à s'entendre sur une disposition relative au rôle que les Sociétés nationales peuvent remplir dans un conflit armé non international.

VI. Les secours internationaux

Les experts se sont beaucoup inquiétés de trouver une solution à l'acheminement, en temps utile, des secours internationaux et ils ont souligné combien il était nécessaire que ces secours parviennent aux victimes dès le début des hostilités.

SITUATIONS DE TROUBLES INTERIEURS ET DE TENSIONS INTERNES 1/

A titre préliminaire, les experts ont tout d'abord constaté que ces situations, qui tendent à devenir de plus en plus nombreuses, sont très complexes puisqu'elles ont pour origine les motifs les plus divers; étant donné le nombre élevé des victimes, il est nécessaire que la Croix-Rouge puisse intervenir en leur faveur. Il est cependant important de ne pas donner l'impression d'intervenir dans les affaires intérieures de l'Etat concerné; aussi faut-il se limiter aux tâches purement humanitaires.

Le projet de Déclaration des droits fondamentaux de la personne humaine en période de troubles intérieurs qui figure dans la documentation préparée par le CICR, 2/ a été d'une manière générale approuvé par les experts. Ils ont relevé que si certaines des dispositions contenues dans cette déclaration figuraient aussi dans les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Déclaration va cependant plus loin que ces textes puisqu'elle consacre des garanties judiciaires qui ne sont pas couvertes par les Pactes en cas de situation d'urgence. De plus cette Déclaration prévoit que l'on porte secours aux blessés et aux malades, ce qui ne figure pas non plus dans les Pactes considérés.

Les experts ont aussi appuyé l'idée contenue au paragraphe 5 de la Déclaration selon laquelle toute personne privée de liberté en raison des événements bénéficiera en tout temps d'un traitement humain. Ils ont rappelé dans quelles conditions difficiles ces personnes peuvent être détenues et ont approuvé que le CICR puisse être autorisé à les visiter.

En conclusion, un expert a estimé que ce projet de Déclaration ne fait aucun double emploi avec des textes existants - qu'ils soient en vigueur ou non - et qu'il est en tout cas conforme aux aspirations de la Croix-Rouge.

1/ Voir Fascicule V, Titre V, p. 78 et ss.

2/ Voir Fascicule V, p. 85.

F. REGLES APPLICABLES DANS LA GUERRILLA

Dans un exposé introductif, un expert du Comité international de la Croix-Rouge a examiné les différents problèmes que pose, dans le domaine du droit international humanitaire, la conduite des hostilités selon les méthodes de la guérilla.

La question fondamentale que soulève la guérilla - méthode de lutte utilisée aussi bien dans un conflit armé international que dans un affrontement hostile interne - est de savoir comment on pourrait accorder, en cas de capture ou de reddition, le statut de prisonnier de guerre aux termes de la III^e Convention de Genève, ou en tout cas un traitement analogue à celui prévu par cette Convention aux guérilleros ne remplissant pas les conditions de l'article 4, ch. 2.

Le CICR propose dans sa documentation les grandes lignes d'un Protocole interprétatif de l'article 4, ch. 2 de la III^e Convention de Genève de 1949 énumérant les conditions que doivent remplir les combattants considérés pour obtenir, en cas de capture ou de reddition, le statut de prisonnier de guerre.

Autre problème primordial, celui posé par la situation de la population qui est la principale victime des conflits conduits selon les méthodes de la guérilla.

Enfin, il faut tenir compte aussi, du fait que la guérilla a donné lieu à de nombreuses innovations, de la part des Parties au conflit, dans les moyens de nuire à l'ennemi. Aussi faut-il examiner comment, à la lumière des règles du droit international relatives à la conduite des hostilités on peut poser une limite à ces méthodes.

Les experts de la Croix-Rouge ont tout d'abord tenu à distinguer entre la guérilla qui a lieu dans un conflit armé international et celle qui se déroule dans un conflit armé non international.

Dans le cadre du conflit armé international, les experts ont souligné que la lutte menée selon les méthodes de la guérilla dépendait, le plus souvent, d'un gouvernement reconnu et tenu pour responsable des actions des guérilleros. A cet égard, ils ont rappelé que la notion même de combattant s'était modifiée considérablement depuis 1949, et à plus forte raison depuis 1907, et qu'il fallait reconnaître le principe selon lequel tout gouvernement a le droit d'organiser ses forces armées comme il l'entend. Mais ils ont aussi rappelé que les mouvements de guérilla ne dépendaient pas toujours d'un gouvernement responsable, même dans un conflit armé international. L'expérience a montré, en effet, qu'un mouvement de libération luttant selon les méthodes de la guérilla, pouvait se former, en cas de conflit armé international, indépendamment des autorités reconnues. Ce mouvement peut même jouer un double rôle : il lutte contre les troupes de l'Etat envahisseur et il combat les troupes régulières de son propre pays, qu'il juge traîtres à sa cause ou à la nation. Or, dans ces situations, on a constaté, lorsque le mouvement de résistance avait atteint un certain degré de développement et que l'on avait un équilibre des forces en présence, que l'envahisseur avait traité plus humainement les membres du mouvement de résistance faits prisonniers au cours des hostilités et que l'on avait procédé à des échanges de prisonniers.

Les experts ont fait remarquer que dans le conflit armé non international le même phénomène se présentait, à savoir que les hostilités peuvent se dérouler de part et d'autre selon les méthodes de la guérilla. De plus, un expert a montré combien il serait difficile de traiter le cas de la "guérilla urbaine", qui s'est manifesté jusqu'à maintenant, avant tout, dans le cadre des conflits armés non internationaux, et qui souvent utilise des méthodes terroristes frappant des innocents. Il faut bien admettre, que la situation des autorités au pouvoir est très difficile lorsqu'il lui faut affronter des pratiques telles que la terreur et les enlèvements de personnalités.

Ainsi certains experts de la Croix-Rouge ont montré combien le problème soulevé par la méthode de lutte dite guérilla est complexe. C'est un moyen de lutte employé par les faibles contre les forts, par les attaqués contre les agresseurs, par les peuples dans leur lutte pour la libération nationale; c'est une méthode de lutte spontanée et populaire qui ne devient organisée qu'avec le temps; et comme la guerre privée ne peut plus être admise, il faut que les mouvements

luttant selon les méthodes de la guérilla poursuivent des objectifs politiques et disposent d'un soutien populaire.

A propos de la protection dont les "guérilleros" devraient pouvoir bénéficier, les experts ont estimé qu'il faut leur assurer des garanties dès le début de la lutte. Ils ont rappelé que même le pire criminel de droit commun a droit à certaines garanties judiciaires. Aussi ne faut-il pas traiter moins bien le "guérillero". D'ailleurs cette protection est nécessaire pour les inciter à respecter eux-mêmes, dans toute la mesure du possible, le droit des conflits armés.

Examen des conditions de l'article 4, ch. 2 de la IIIe
Convention de Genève

A propos des conditions que les mouvements de résistance doivent remplir aux termes de l'article 4, ch. 2 de la IIIe Convention de Genève pour pouvoir bénéficier du statut de prisonnier de guerre, les experts de la Croix-Rouge ont en général approuvé l'idée d'un protocole interprétatif proposé par le CICR 1/; certains ont cependant considéré que ce ne serait peut-être pas suffisant pour moderniser les conditions de cet article 4 de la IIIe Convention de Genève devenues, à leur avis, désuètes ; il faudrait au contraire établir de nouvelles règles.

..."Avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés" Article 4, ch. 2, lettre a).

Cette condition semble demeurer valable actuellement. Les experts ont cependant rappelé que, pendant une occupation, l'ensemble de la population peut se soulever et prendre les armes spontanément; dans ce cas-là, la personne responsable est une exigence qui n'est pas adaptée aux circonstances, et qui devrait être revue.

1/ Voir Fascicule VI, II Combattants, p. 17 et ss.

"D'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance" Article 4, ch. 2, lettre b);

certain experts ont souligné que dans les armées modernes, les combattants portent des uniformes qui tendent à les dissimuler. C'est pourquoi, on ne peut pas exiger des "guérilleros" qu'ils soient reconnaissables à distance.

"De porter ouvertement les armes" Article 4, ch. 2, lettre c);

cette condition est périmée pour les membres d'un mouvement luttant selon les méthodes de la guérilla puisque toutes les armées régulières pratiquent le camouflage et l'embuscade; les armées modernes ne portent plus ouvertement les armes.

"De se conformer, dans leurs opérations, aux lois et coutumes de la guerre" Article 4, ch. 2, lettre d).

les experts ont estimé que cette condition était toujours valable et que l'on devait exiger, dans toute la mesure du possible, que les "guérilleros" respectent le droit international humanitaire. Cependant la terminologie de cet article est dépassée et il faudrait en revoir la rédaction.

Enfin, en guise de conclusion, un expert a estimé qu'il faudrait, dans le cas considéré, établir des règles simples qui permettent de couvrir toutes les formes de guérilla et que les "guérilleros" eux-mêmes puissent respecter. Cet expert a estimé qu'il fallait distinguer deux stades : le stade de la capture : les autorités au pouvoir devront accorder la vie sauve à ceux qui se rendent et les faire bénéficier d'un traitement humain pendant la durée de leur captivité; et le stade du procès et de la condamnation qui ne devraient intervenir que lorsque les passions se sont calmées.

G. ROLE DES SOCIÉTÉS NATIONALES DE LA CROIX-ROUGE DANS LA
DIFFUSION ET LE DÉVELOPPEMENT DU DROIT HUMANITAIRE

A plusieurs reprises, au cours des travaux de la conférence et, notamment, lors de l'examen des mesures propres à renforcer l'application du droit en vigueur, des experts ont souligné le rôle important que les Sociétés nationales peuvent jouer dans la diffusion du droit humanitaire. Plusieurs experts ont fait part de l'expérience ou de réalisations de leur Société nationale, en particulier par la publication de brochures spéciales de diffusion dans la langue du pays, par l'adaptation de brochures émanant du CICR ou de la Ligue, par l'organisation de séminaires adéquats, etc.

Cependant, les discussions sur les différents points qui précèdent ont fait apparaître que le problème était plus vaste : il s'agissait non seulement de déterminer le rôle des Sociétés nationales dans la diffusion des Conventions de Genève, mais de fixer aussi la part qu'elles pouvaient prendre, et que beaucoup désiraient prendre, dans les travaux actuels en vue de développer et de renforcer le droit international applicable dans les conflits armés. Ces aspirations et ces tendances se sont concrétisées notamment dans le débat général qui a marqué la fin des travaux de la Conférence. Une large discussion s'est engagée sur la question précitée, d'une part sur la base d'un bref questionnaire que le CICR avait préparé à cet effet et, d'autre part, et principalement, sur la base d'une série de questions soulevées oralement par un expert qui s'exprimait au nom de plusieurs.

Se préoccupant de la contribution que les Sociétés nationales pourraient apporter au développement du droit international humanitaire après la réunion de La Haye, cet expert a estimé que, pour rendre acceptables et compréhensibles à l'opinion publique les efforts entrepris jusqu'à présent, il convenait de concevoir le travail également sur un autre plan et de fixer un programme d'action pour les Sociétés nationales en dégagant quelques critères principaux et certaines priorités. A cet égard, il a été d'avis qu'au sein des Sociétés nationales, un certain nombre de questions concrètes devaient se poser, qui étaient notamment les suivantes :

- qui convient-il de protéger ?
- contre quoi ou qui ?
- quelles sont les possibilités d'actions formelles et pratiques ?
- dans quelle mesure ces possibilités sont-elles utilisées ?
- quels sont les obstacles, et comment les surmonter ?

De l'avis de cet expert, la façon d'approcher les problèmes devrait être facilitée autant que possible, pour les laïcs. Le CICR, en liaison étroite avec les Sociétés nationales, devrait donc rechercher les méthodes permettant que soient systématiquement appuyés les efforts visant à développer le droit humanitaire. A titre de suggestion, il a préconisé la création, au sein de Sociétés nationales, de groupes chargés de diffuser ces connaissances et d'inspirer l'attitude de l'opinion publique, la création de stages et de séminaires, qui seraient suivis par des experts du CICR, et surtout le maintien et le développement de contacts plus étroits entre les Sociétés nationales et le CICR. A cet effet, et pour renforcer ces contacts, il conviendrait de ne pas laisser s'établir au gré de rencontres occasionnelles, mais de prévoir une procédure qui, tout en restant assez souple, permettrait de les systématiser et de les rendre périodiques.

De nombreux experts se sont exprimés sur les propositions précédentes en les appuyant chaleureusement et en les complétant sur divers points.

Plusieurs d'entre eux ont suggéré de constituer auprès du CICR un groupe consultatif d'experts, recrutés au sein des Sociétés nationales, qui pourrait notamment étudier, dans le domaine considéré, quels sont les besoins de la Croix-Rouge, comment elle peut s'adapter aux nécessités du monde moderne sans renier ses principes fondamentaux et comment elle peut agir sur l'opinion publique.

D'autres experts ont proposé la réunion de séminaires régionaux dans les différents continents, destinés à former les dirigeants et les cadres des Sociétés nationales dans le domaine du droit humanitaire, avec l'aide du CICR. Ils ont relevé, à l'appui de cette idée, qu'il était parfois très difficile aux membres des Sociétés nationales de faire de longs déplacements, et cela pour de nombreuses raisons.

On a proposé également au CICR et à la Ligue d'inscrire, d'une manière permanente, à l'ordre du jour du Conseil des Délégués, la question de la diffusion du développement du droit humanitaire. Pour le prochain Conseil, qui se tiendra à Mexico, en octobre prochain, le CICR a été prié d'établir et de présenter un programme détaillé sur le rôle que pourraient jouer dans ce domaine les Sociétés nationales et sur l'appui que leur fournirait le CICR.

Enfin, de nombreux délégués ont estimé que les Sociétés nationales, dans la mesure où elles ne l'auraient pas déjà fait, devraient dès maintenant établir et maintenir un contact étroit avec leur Gouvernement sur ces problèmes, en particulier avec les Ministères intéressés (Santé, Défense, Affaires étrangères), afin de les informer et, si nécessaire, de susciter leur intérêt pour ces travaux. A cet égard, on a suggéré la création de groupes de travail réunissant les experts gouvernementaux et ceux de la Société nationale.

V. ANNEXES

ANNEXE I

CONFERENCE D'EXPERTS DE LA CROIX-ROUGE
sur la réaffirmation et le développement du droit
international humanitaire applicable dans les con-
flits armés (La Haye, 1er - 6 mars 1971).

RECAPITULATION GENERALE

présentée par le Président de la Conférence,
M. J. Pictet, lors de la séance de clôture.

Au cours du débat général qui a marqué l'ouverture de notre Conférence, on a tenu à rappeler que si la Croix-Rouge, famille unie et indivisible, a été créée pour lutter contre les souffrances résultant des conflits armés, elle doit aussi contribuer au maintien de la paix. Au demeurant, la guerre est interdite par la Charte des Nations Unies comme moyen de régler les différends internationaux.

Cela dit, la Conférence a considéré qu'il était nécessaire et urgent de réaffirmer et de développer le droit applicable dans les conflits armés, en tenant compte aussi des progrès réalisés dans le domaine des droits de l'homme. Cependant, il n'est nullement nécessaire de procéder à une refonte des Conventions existantes. Il suffira de les compléter et de les préciser, notamment au moyen de protocoles additionnels.

Sur le premier chapitre, celui de la protection des blessés et malades, on a jugé que les deux projets de protocoles présentés par le CICR constituaient une base excellente.

On s'est mis d'accord sur les deux principes suivants :

a) Le personnel sanitaire civil devrait jouir d'une protection équivalente à celle du personnel sanitaire militaire et

b) le signe de la croix rouge (ou du croissant rouge) ne doit être conféré, en temps de conflit, qu'aux personnes soumises à un contrôle de l'Etat.

Pour le reste, on se référera au rapport du groupe de travail qui a été constitué pour formuler, dans ce domaine, les conclusions de la Conférence.

Le second point à l'ordre du jour était intitulé Mesures tendant à renforcer l'application du droit et on l'a divisé en plusieurs rubriques.

1) Tout d'abord la diffusion des Conventions. Nombre d'experts ont souligné que le droit humanitaire ne devait pas seulement être développé, mais aussi mieux appliqué dans le monde. Pour cela, il est indispensable que les Conventions soient beaucoup mieux connues et qu'elles fassent l'objet d'une instruction plus poussée à tous les niveaux. A cet égard, un effort renouvelé s'impose, notamment à l'armée, dans la jeunesse et au niveau universitaire. Il faut toujours tendre à atteindre directement l'individu. La Croix-Rouge doit contribuer à cette oeuvre. D'intéressantes suggestions pratiques ont été faites à cet égard, notamment celle de former des conseillers attachés aux grandes unités militaires.

2) Ensuite, la Conférence a abordé le point capital du contrôle de l'application des dispositions conventionnelles.

Les délégations qui ont pris la parole ont relevé que le contrôle était indispensable à une bonne application des Conventions et qu'il convenait, si possible, de le renforcer.

Certains ont constaté que le système de contrôle prévu par les Conventions de Genève était bon et qu'il fallait éliminer les obstacles que mettent trop souvent les Etats à la désignation de Puissances protectrices, avant de chercher un autre système.

D'autres experts, les plus nombreux, ont préconisé de renforcer le rôle humanitaire du CICR et même, pour certains, d'en faire le substitut permanent et automatique des Puissances protectrices. A cet égard, la délégation du CICR a précisé que, contrairement à ce que certains avaient pu penser ou affirmer, celui-ci est prêt à devenir le substitut des Puissances protectrices, chaque fois que ce sera possible et opportun, en assumant les tâches humanitaires des Puissances protectrices, ainsi que les Conventions elles-mêmes le précisent. Car le CICR demeure un organe d'assistance, indépendant et qui agit selon les principes de la Croix-Rouge. Il ne saurait devenir le mandataire d'un Etat déterminé.

Quelques experts ont suggéré de créer un organisme spécial qui suppléerait à la carence des Puissances protectrices, ainsi d'ailleurs que les Conventions en ont prévu la faculté. Cette création pourrait alors s'effectuer dans le cadre des Nations Unies.

D'autres ont enfin souligné le poids accru que l'opinion publique prenait de nos jours et l'utilité de la mobiliser pour imposer le respect du droit.

3) Dans le domaine des sanctions, on a préconisé une définition plus claire des crimes de guerre.

4) Venait, après, le problème des représailles, dont on sait qu'elles causent de grandes souffrances et manquent le plus souvent leur but. En 1949, les Conventions de Genève ont interdit les mesures de représailles qui seraient prises à l'encontre des personnes que ces Conventions protègent. Des experts ont demandé de les interdire également, en toutes circonstances, contre la population civile dans son ensemble.

Autre rubrique fort importante : la protection des populations civiles contre les dangers de la guerre indiscriminée.

Si l'on peut invoquer, dans ce domaine, des principes généraux, des règles coutumières et des Résolutions des Nations Unies, il est indispensable, a-t-on souligné, d'élaborer des normes de droit international ayant valeur obligatoire et assurant aux populations civiles une protection dont elles ont un urgent besoin.

Plusieurs experts ont fait valoir que les armes de destruction massive, qui ne permettent aucune distinction entre objectifs militaires et population, ainsi que les armes inutilement cruelles étaient déjà prohibées par les textes existants et qu'il serait bon de le confirmer. Cette matière est traitée par les Nations Unies, mais la Croix-Rouge ne peut s'en désintéresser et doit continuer à faire entendre sa voix.

L'idée d'introduire dans les futures règles une définition de la population civile a été retenue, de même que celle d'une sauvegarde particulière à accorder à des catégories de personnes faibles et sans défense, et également, par exemple, au personnel des Services de protection civile. L'on a

aussi souligné l'importance des précautions actives et passives, que doivent prendre les Parties aux conflits.

La Conférence a consacré une attention toute spéciale à l'action internationale de secours de la Croix-Rouge en faveur des populations éprouvées. On doit pouvoir leur faire parvenir les vivres et médicaments dont elles ont besoin. A cet effet, le rôle traditionnel des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, déjà consacré par l'article 63 de la IVe Convention de Genève et par la résolution XXVI de la XXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, devrait être appuyé par une disposition de droit international, afin que les Gouvernements leur accordent les facilités nécessaires.

Le chapitre suivant concernait le délicat problème des conflits armés non internationaux et des troubles intérieurs.

De façon générale, les experts ont accepté l'idée d'un Protocole additionnel aux Conventions de Genève. Ils ont cependant souligné la difficulté d'arriver à une définition satisfaisante de tels conflits.

De façon générale aussi, les experts ont demandé que l'on renforce, dans ce cadre, le droit d'initiative du CICR, de façon que ses offres de services soient acceptées par les Gouvernements. Ceux-ci doivent avoir confiance dans la Croix-Rouge, a-t-on dit. D'ailleurs, le rôle impartial des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, en faveur de toutes les victimes du conflit, devrait aussi avoir l'appui d'une disposition du droit.

On a relevé combien il était important d'obtenir des insurgés également qu'ils respectent le droit humanitaire, et cela d'ailleurs dans leur propre intérêt. Le CICR devrait chercher à obtenir, comme il l'a déjà fait, un engagement de leur part.

Dans le champ des troubles intérieurs, le système classique de la reconnaissance de la belligérance n'ayant pas fait ses preuves, un expert a suggéré d'annexer à l'article 3 des Conventions de Genève un modèle de règles minimales tirées des Conventions.

Le dernier point inscrit à l'ordre du jour était celui de la guérilla, cette forme particulière de lutte qui peut se produire aussi bien dans les conflits internationaux que dans les conflits internes.

Un expert a relevé que tout peuple avait le droit de résister à une invasion et que tout gouvernement avait le droit d'organiser ses forces armées de la façon qu'il jugerait bonne. Cependant on a aussi souligné qu'il y avait un intérêt réciproque des Parties, quelles que soient les circonstances, à observer certaines limites dans leur lutte et d'accorder un traitement humain aux adversaires désarmés. On a aussi appuyé l'idée de renoncer aux exécutions capitales pendant la durée des hostilités.

On a constaté qu'une évolution très nette s'était dessinée depuis 1907, date de la conclusion du Règlement de La Haye sur les lois et coutumes de la guerre sur terre et même depuis les Conventions de Genève de 1949, quant à la notion même de combattant. La Conférence a discuté des fameuses conditions que les combattants doivent remplir pour avoir droit au traitement des prisonniers de guerre et examiné dans quelle mesure on devait les maintenir ou les modifier. Il a paru qu'en tout état de cause il fallait qu'une armée puisse distinguer les combattants qu'elle a en face d'elle de la population paisible et aussi qu'une certaine loyauté règne dans la lutte : cela implique que les deux parties se conforment, dans leurs opérations, aux lois et coutumes de la guerre.

On a aussi recommandé de formuler des règles simples, qui puissent s'appliquer à tous les cas, si divers, de guérilla et être comprises par tous.

Enfin, là comme ailleurs, la Croix-Rouge doit toujours s'efforcer de faire régner ses principes d'humanité et d'impartialité.

Après avoir épuisé l'ordre du jour, il a été demandé aux experts s'ils avaient d'autres points à soulever.

C'est ainsi qu'un expert a posé la question, bien actuelle, de savoir ce que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge pouvaient faire pour le développement du droit humanitaire et sa mise en oeuvre. A cet égard, on a suggéré qu'elles pouvaient appuyer cette entreprise auprès de leurs gouvernements respectifs, former dans leur sein un ou plusieurs spécialistes qu'elles mettraient à la disposition des autorités, entreprendre une campagne d'information afin d'obtenir l'appui, si nécessaire, de l'opinion publique, former entre elles un groupe restreint d'experts, etc.

Dans tous ses travaux, la Conférence a recherché un équilibre entre l'idéalisme et le réalisme. La collaboration des Sociétés de la Croix-Rouge, du CICR et des Gouvernements, maintenant établie, doit se poursuivre, car, ainsi qu'on l'a dit, "le droit humanitaire nous concerne tous".

La Haye, 6 mars 1971.

ANNEXE II

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL CHARGE DE RESUMER LES DEBATS
DE L'ASSEMBLEE ET DE PRESENTER SES OBSERVATIONS SUR LES
DEUX PROJETS DE PROTOCOLES ADDITIONNELS AUX CONVENTIONS
DE GENEVE RELATIFS A LA PROTECTION DES BLESSES ET MALADES
(Document No. VII)

Le groupe de travail, composé de MM. ASMAR (Liban), AUDEOUD (Suisse), JAKOVLJEVIC (Yougoslavie) et VOIT (Allemagne fédérale), s'est réuni avec M. VEUTHEY, du CICR, comme secrétaire, que nous remercions vivement, et m'a chargé de présenter les conclusions suivantes :

I. QUESTIONS DE PRINCIPE

- 1) Le groupe de travail a d'abord considéré que son mandat consistait à émettre des propositions sur les deux projets soumis par le CICR, à la lumière des avis formulés lors du débat de l'assemblée sur cette question (opinion dominante).
- 2) Il a jugé utile de présenter les résultats de la discussion sous forme de conclusions, sans s'attacher à la rédaction même des textes.
- 3) Sur la question de la présentation des textes, il conclut au maintien de deux projets séparés, le second relatif aux conflits armés ne présentant pas un caractère international.
- 4) Sur la question des protocoles eux-mêmes, il conclut qu'ils doivent ne rien toucher aux conventions existantes et, par conséquent, éviter toute répétition comme toute réaffirmation, sans référence à telle ou telle convention ou à des articles particuliers, sauf à l'article 2 pour le premier protocole et à l'article 3 pour le deuxième, des quatre conventions.

Leur teneur devrait donc se borner à des dispositions nouvelles.

II. EXAMEN DES PROJETS

A. Premier projet

a) Commentaire

Le titre prête à confusion, car il vise la seule IVe Convention, alors qu'il réfère à l'article 2 de toutes les Conventions.

Conclusion

Il vaudrait mieux dire : "Projet de protocole additionnel aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des personnes civiles, blessés et malades".

b) Article 1er

Commentaire

Même observation. De plus, le but devrait être mieux défini.

Conclusion

L'alinéa 1er devrait spécifier que les présentes règles ont pour but de renforcer la protection des blessés et des malades et de l'étendre au personnel sanitaire civil en cas de conflit armé présentant un caractère international.

L'alinéa 2 devrait prévoir l'application, dans tous les cas prévus de l'article 2, des quatre Conventions.

c) Article 2

Commentaire

Il s'agit là d'une répétition avec la seule adjonction "des femmes en couches". Cette adjonction ne paraît pas suffisante pour justifier la répétition du reste de l'article.

Conclusion

Cet article est à supprimer.

d) Article 3

Commentaire

L'expression "être humain" paraît un peu trop générale puisque l'article vise essentiellement la personne soumise à un traitement médical.

Conclusion

Cette mention pourrait être supprimée, la référence à "l'intéressé justifiant un traitement médical" paraissant suffisante.

Alinéa 2 : à l'alinéa 2, il a été suggéré de placer les mots "même consentantes" d'une manière claire dans la phrase, afin de comprendre tout le monde dans l'interdiction.

e) Article 4Commentaire

Il conviendrait d'employer une formule plus générale, ou bien, après les centres de transfusion sanguine, ajouter "les autres centres et installations sanitaires ou à caractère médical".

Alinéa 2 :Commentaire

Le groupe de travail estime que, dans les cas d'urgence, la protection devrait être reconnue, même avant la réception du document de reconnaissance.

Alinéas 3, 4 et 5 : pas de remarques.

f) Article 5Alinéa 1 :Commentaire

La question a été posée de savoir ce qu'il fallait entendre par "les autres véhicules".

D'autre part, un expert s'est demandé s'il était possible de mentionner les hélicoptères.

En outre, il lui paraissait désirable de couvrir le transport des médicaments.

Conclusion

On pourrait parler "d'autres moyens utilisés sous contrôle" et ajouter au personnel et au matériel sanitaires "des médicaments".

Alinéa 2 :Commentaire

Il ne paraît pas utile d'ajouter l'exigence d'un certificat, l'emblème paraissant suffisant.

g) Article 6

Commentaire

Cet article pourrait être supprimé, puisqu'il fait double emploi. Cependant, il ne serait pas inutile de parler des formations sanitaires civiles.

Conclusion

On pourrait donc dire "Sont assimilés aux établissements que la Puissance occupante ne pourra réquisitionner les installations et formations sanitaires, y compris les centres de transfusion sanguine et autres installations sanitaires à caractère médical".

h) Article 7

Alinéa 1

Commentaire

La notion du "personnel sanitaire civil organisé et dûment autorisé par l'Etat est trop restrictive, car on doit protéger aussi le personnel organisé régionalement ou par des institutions reconnues. Il vaudrait donc mieux parler de "personnel sanitaire civil autorisé ou reconnu par l'Etat".

Le groupe de travail a pris acte du fait que le personnel sanitaire de la protection civile se trouve protégé comme tel, mais la question du personnel non sanitaire de la protection civile doit être traitée à part. En outre, le groupe de travail estime que la protection du personnel ne doit pas être limitée aux heures de travail.

Conclusion

Il conviendrait de dire "le personnel des organisations sanitaires civiles dûment autorisées par l'Etat ..." et, plus loin, au lieu de parler de l'"emploi aux mêmes fonctions", de parler "d'affectation sanitaire".

Alinéas 2 et 3 : pas de commentaire.

Il est souhaité que la durée du service, pendant laquelle le port de l'insigne est autorisé, comprenne les trajets aller et retour du domicile au lieu de travail.

Alinéa 4 :

Commentaire

Le principe de non-discrimination, qui s'applique aux malades et aux blessés ainsi qu'au personnel sanitaire ne s'oppose-t-il pas à ce que l'on dise que si le personnel tombe au pouvoir de l'adversaire, il soignera de préférence les personnes de même nationalité ?

Conclusion

Cette phrase pourrait être supprimée.

i) Article 8

Alinéa 1er : pas de commentaire.

Alinéas 2 et 3 :

Commentaire

Il paraît trop restrictif de ne prévoir l'application de non-délation qu'au seul médecin.

Conclusion

Il conviendrait d'étendre cette obligation (secret médical) à toutes les personnes physiques ou morales ayant participé à l'acte médical.

j) Article 9

Alinéa 1er

Commentaire

Les habitants devront-ils demander l'autorisation ... ?

Conclusion

Ne serait-il pas possible de dire : "les habitants et les Sociétés de secours sont autorisés ... " ?

Alinéa 2 : pas de commentaire.

Alinéa 3 :

Commentaire

Il vaudrait mieux éviter une répétition concernant les militaires.

Conclusion

On pourrait parler des soins donnés à des blessés ou malades civils, comme c'est le cas pour les blessés et malades militaires.

k) Article 10Commentaire

Il convient d'éviter un simple rappel d'une règle existant déjà dans les Conventions, mais il est bon de rappeler cette règle dans le cadre du protocole.

Conclusion

On pourrait spécifier qu'il s'agit du signe distinctif accordé par le protocole.

l) Article 11Commentaire

Il paraît difficile et dangereux d'admettre dans le cadre des Conventions un nouvel insigne pour un personnel non contrôlé. La mention du bâton serpenteaire serait reconnaître ce nouvel emblème comme signe distinctif, mais non protecteur.

Il n'est pas à craindre que ce refus entraîne par lui-même des abus du signe de la croix rouge.

Conclusion

Cet article est à supprimer.

Observation

Un membre du groupe de travail regrette qu'un signe ne soit pas prévu pour les médecins. Cependant, ce serait à l'Association médicale mondiale de généraliser pour ses membres l'usage du bâton serpenteaire.

m) Adjonction

Un membre du groupe de travail estime qu'il conviendrait de protéger la fabrication et faciliter l'acheminement des médicaments et du matériel sanitaire.

Conclusion

Cette question mérite réflexion sans qu'il soit possible de se prononcer actuellement.

D'autre part, à propos de l'article 4, al. 4, il demande s'il serait opportun de donner aux établissements sanitaires fixes le droit d'être signalés au moyen de l'emblème Croix-Rouge déjà en temps de paix.

Remarque très importante

Le groupe de travail part de l'idée, notamment à propos de l'art. 7, que la protection du personnel sanitaire civil est applicable sans égard à la nationalité des intéressés, comme à l'ensemble des populations des pays en conflit.

Peut-être serait-il bon de la spécifier.

B. Protocole No. 2 (relatif aux conflits non internationaux)

- a) Le titre pourrait être modifié : projet de protocole additionnel aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des blessés et malades en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international.
- b) Remarque préalable : par analogie avec le Protocole No. 1, il conviendrait, dans un article 1er, de définir le but et le champ d'application.

Conclusion

L'article 1 pourrait donc définir le but : renforcer et étendre la protection des blessés et des malades en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international. Champ d'application : tous les cas prévus par l'article 3 des quatre Conventions.

- c) L'article 1er, qui deviendrait l'article 2.

Alinéa 1Commentaire

On pourrait mentionner également les enfants de moins de 15 ans.

Alinéa 2 : pas de commentaire.

Alinéa 3 : la référence à l'"être humain" paraît trop générale, puisque la même phrase parle de l'intéressé soumis au traitement médical.

d) Article 2 : pas de commentaire.

e) Article 3 : pas de commentaire.

f) Article 4

Commentaire

Au lieu d'"aumôniers" il serait sans doute préférable de parler de "ministre du culte".

D'autre part, la comparaison avec des prisonniers "de guerre" paraît inadéquate.

Conclusion

Remplacer le mot "aumônier" par ministre du culte et supprimer les mots "de guerre" après prisonniers.

g) Article 5

Alinéa 1er : simple commentaire de rédaction : les mots "ne peuvent" pourraient être remplacés par "ne seront".

Alinéa 2 : pas de commentaire.

h) Article 6

Simple commentaire identique à la deuxième phrase, le mot "peut" serait heureusement remplacé par le verbe "doit".

Remarque très importante :

Le groupe de travail part de l'idée que la protection s'entend sans distinction de nationalité ni d'opinion politique, pour le personnel sanitaire, comme pour les blessés et malades.

Il suggère de le spécifier.

Développement du droit international humanitaire

GENÈVE, le 15 avril 1970.

*Aux Comités centraux des Sociétés nationales
de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge, du Lion-et-Soleil-Rouge*

MESDAMES ET MESSIEURS,

La XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Istanbul en septembre 1969, a consacré sa XIII^e résolution à la réaffirmation et au développement des lois et coutumes applicables dans les conflits armés. Cette résolution, dont le texte figure en annexe, confie au Comité international de la Croix-Rouge de lourdes tâches, en particulier celle d'élaborer des propositions à soumettre aux Gouvernements dans ce domaine.

Dès la clôture de la Conférence, le Comité international s'est mis à l'œuvre, car il s'agit d'une entreprise dont l'urgence est évidente. Avec l'aide de consultants appartenant à diverses nationalités, le Comité international établit en ce moment une documentation complète, contenant des propositions concrètes, qu'il entend soumettre, au printemps de 1971, à des experts gouvernementaux réunis en Conférence, qui, selon la résolution elle-même, devraient représenter les principaux systèmes juridiques et sociaux du monde. Cette Conférence, à laquelle une trentaine de Gouvernements seront priés d'envoyer des experts, sera éventuellement suivie d'une seconde session.

Le Comité international espère ainsi être en mesure de formuler des propositions propres à rencontrer un consentement aussi général que possible et qu'il soumettra à l'ensemble des Etats parties aux Conventions de Genève.

En outre, donnant suite à l'invitation de la Conférence internationale de la Croix-Rouge, le Comité maintient une liaison étroite avec l'Organisation des Nations Unies, et en particulier avec le Secrétaire général. Il s'est notamment fait représenter aux débats de l'Assemblée générale qui ont abouti à la résolution 2597,

qui encourage le Secrétaire général à poursuivre ses études, en coopération avec le Comité international, en accordant une attention particulière à certains sujets. Il a également été présent lors de l'examen du rapport du Secrétaire général par la Commission des droits de l'homme, au mois de mars 1970, à New York. Enfin, pour apporter au Secrétaire général, dans ces études, la coopération que l'Assemblée générale souhaite, le Comité international mettra à sa disposition un rapport préliminaire relatif aux conflits armés non internationaux, à la guérilla et au statut des combattants irréguliers.

Par ailleurs, comme la résolution XIII d'Istanbul l'y encourage en vue d'assurer la coordination des travaux, le CICR continue à porter un intérêt très actif aux études et manifestations, souvent de réelle valeur, que des organisations privées consacrent à certains aspects du droit humanitaire. Il a rendu compte de quelques-unes de ces manifestations dans ses publications périodiques.

Ainsi qu'il l'a toujours fait en semblable matière, le Comité international tient à associer étroitement les Sociétés nationales à cette importante entreprise. Il les informera régulièrement des progrès réalisés, soit par de nouvelles circulaires, soit par des exposés d'information. Il émet le vœu que les Sociétés qui le désirent lui fassent part, dès maintenant, de leurs avis et suggestions. D'ores et déjà, toutes remarques complémentaires au sujet des deux rapports présentés par lui à la XXI^e Conférence internationale et intitulés « Réaffirmation et développement des lois et coutumes applicables dans les conflits armés » et « Protection des victimes de conflits non internationaux » lui seraient des plus précieuses.

En outre, si les Sociétés nationales qui s'intéressent particulièrement à ces problèmes le désiraient, le Comité international serait prêt à les réunir pour qu'elles puissent échanger, entre elles et avec lui, leurs observations. Une telle réunion pourrait avoir lieu soit à la fin de l'année encore, soit au début de l'année prochaine, car il serait utile qu'elle se tienne avant la réunion de la Conférence d'experts gouvernementaux envisagée par la XXI^e Conférence.

Le Comité international remercie d'avance les Sociétés nationales qui voudront bien, à la suite de la présente circulaire, lui faire part de leurs suggestions.

Veillez agréer, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

POUR LE COMITÉ INTERNATIONAL
DE LA CROIX-ROUGE

Marcel A. NAVILLE
Président

ANNEXE IV

481e circulaire

Genève, le 28 octobre 1970

CONFERENCE D'EXPERTS DE LA CROIX-ROUGE POUR LA REAF-
FIRMATION ET LE DEVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL
HUMANITAIRE APPLICABLE DANS LES CONFLITS ARMES

Aux Comités centraux des Sociétés nationales de la
Croix-Rouge, du Croissant-Rouge, du Lion-et-Soleil-Rouge

Mesdames et Messieurs,

Par sa 478e circulaire du 15 avril 1970, le Comité international de la Croix-Rouge avait eu l'honneur de vous informer des travaux qu'il poursuit depuis la XXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, en vue de réaffirmer et de développer le droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, conformément à plusieurs résolutions adoptées à cette conférence.

Le Comité international avait également souligné qu'il désirait, comme d'habitude, associer étroitement les Sociétés nationales à cette importante entreprise et qu'il serait prêt, si celles qui portent une attention spéciale à ces problèmes le souhaitaient, à les convier à une conférence, pour qu'elles puissent échanger, entre elles et avec lui, leurs observations.

Le Comité international est heureux de vous informer que, vu les nombreuses réactions favorables suscitées par cette idée, il a pris la décision d'organiser, au début de l'année prochaine, une conférence à laquelle les Sociétés qui s'intéressent spécialement à ces problèmes pourront déléguer des experts. En outre, comme le Comité international a eu le plaisir de l'indiquer à la séance d'information qu'il a tenue, en septembre dernier, lors du Comité exécutif de la Ligue, la Croix-Rouge néerlandaise, en raison de l'intérêt toujours actif qu'elle porte à ces travaux, a très obligeamment offert d'accueillir cette réunion à La Haye, au Palais de la Paix, dans les locaux de l'Académie de Droit international. C'est donc dans cette ville que cette conférence, convoquée par le Comité international d'entente avec la Croix-Rouge néerlandaise, aura lieu, du 1er au 6 mars 1971.

Les conclusions de cette réunion, qui aura un caractère purement Croix-Rouge, pourront être communiquées à la Conférence d'experts gouvernementaux qui se tiendra trois mois plus tard, à Genève, du 24 mai au 12 juin 1971, et qui groupera les experts d'une quarantaine de Gouvernements.

Selon l'usage suivi lors de telles réunions, les frais de déplacement et de séjour à La Haye seront à la charge des délégations. La Croix-Rouge néerlandaise aura prochainement l'occasion de faire tenir à toutes les Sociétés nationales les informations techniques sur l'organisation de la réunion et le séjour à La Haye.

La réunion aura principalement pour but de procéder à un large échange de vues sur les matières traitées dans les rapports relatifs à la réaffirmation et au développement du droit international humanitaire, que le Comité international a soumis à la XXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et qui ont fait l'objet notamment des résolutions XIII à XVIII de cette conférence. Une liste de ces matières figure en annexe. Dans le cadre ainsi prévu de cet échange de vues, les Sociétés nationales pourront soulever les problèmes qui, en raison des conflits armés et des tensions survenus ces dernières années, préoccupent de plus en plus vivement le monde de la Croix-Rouge et placent souvent certaines d'entre elles devant de grandes responsabilités d'ordre pratique.

Le Comité international serait très reconnaissant aux Sociétés nationales de lui faire part de leurs suggestions quant à la liste des matières qui figure en annexe. Un programme provisoire plus détaillé de la réunion, dans l'établis-

sement duquel le Comité international tiendra compte des suggestions reçues, sera adressé en temps voulu aux Sociétés nationales. En outre, elles recevront copie de la documentation, comprenant des propositions concrètes, que le Comité international prépare actuellement à l'intention de la Conférence d'experts gouvernementaux et qu'il enverra aux Gouvernements intéressés au début de l'an prochain.

Comme il l'avait relevé dans sa 478e circulaire, le Comité international maintient une liaison étroite avec l'Organisation des Nations Unies et, en particulier, avec le Secrétaire général. Conformément à la coopération souhaitée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2597 (XXIV), le Comité international a fourni périodiquement au Secrétaire général des documents et des renseignements sur ses études juridiques en cours et il suit avec attention les travaux de la XXVe session de l'Assemblée générale, en particulier ceux qui concernent le point 47 de l'ordre du jour de cette dernière, intitulé "Respect des droits de l'homme en période de conflit armé".

Afin de prendre, en liaison avec la Croix-Rouge néerlandaise, les dispositions nécessaires à l'organisation de la réunion, le Comité international prie les Sociétés nationales qui, dès maintenant, en raison de l'intérêt qu'elles portent à ces problèmes, envisagent de déléguer un ou plusieurs experts à cette réunion, de le lui faire savoir le plus tôt possible et, au plus tard, à la fin de novembre 1970.

Veillez agréer, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Pour le Comité international
de la Croix-Rouge

Marcel A. NAVILLE
Président

I. LISTE DES MATIERES A TRAITER

Dans la liste qui suit, les indications qui figurent entre parenthèses sous chaque rubrique n'ont pas un caractère exhaustif et sont données surtout à titre d'exemples. Cette liste ne préjuge pas l'ordre dans lequel le Comité international proposera à la conférence d'examiner ces matières.

1. Mesures visant à renforcer l'application, dans les conflits armés, du droit international humanitaire existant

(Diffusion des principes et des règles humanitaires, législations nationales d'application et instructions à donner aux forces armées - renforcement des règles relatives au contrôle de l'observation régulière du droit existant, ainsi qu'à la sanction des violations - Puissances protectrices et leurs substituts - problème des représailles).

2. Renforcement de la protection des populations civiles contre les dangers des hostilités

(Réaffirmation de l'immunité de la population civile comme telle - distinction à observer entre éléments non militaires et objectifs militaires en cas d'attaque - précautions à prendre dans les méthodes de combat ou le choix des moyens pour épargner la population - précautions à prendre par les Autorités dont elle dépend - création de zones ou localités ayant un statut particulier en vue d'une protection spéciale - garanties à accorder au personnel des organismes non militaires de protection civile).

3. Règles humanitaires relatives au comportement entre combattants

(Réaffirmation et précision des règles limitant les maux superflus et prohibant certaines méthodes de lutte : sort de l'ennemi qui se rend - quartier - ruses interdites - violation des emblèmes protégés - problème des parachutistes).

4. Protection des victimes des conflits armés non internationaux

(Notion et qualification des conflits armés non internationaux - observation effective et développement des règles applicables dans ces conflits et qui concernent tant le traitement des victimes que la conduite des hostilités - extension éventuelle de certaines règles aux situations de troubles ou de tension intérieurs).

5. Statut des combattants et problème de la guérilla

(Précision et développement éventuels des règles humanitaires concernant la qualification des combattants, ainsi que le statut et le traitement des prisonniers - règles relatives à la conduite des hostilités dans les opérations de guérilla et devoirs incombant aux Parties au conflit pour épargner la population civile).

6. Protection des blessés et malades

(Renforcement des garanties existantes - protection du personnel sanitaire civil et signalisation de ce personnel - renforcement de la sécurité des transports sanitaires civils et problème de leur signalisation - extension de certaines règles aux conflits armés non internationaux).