JUIN
JUNE
**1999**
VOLUME 81
N° 834

# REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE

## Débat humanitaire: droit, politiques, action

Revue fondée en 1869
et publiée par le
Comité international
de la Croix-Rouge
Genève




Review founded in 1869
and published by the
International Committee
of the Red Cross
Geneva

# INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS

## Humanitarian Debate: Law, Policy, Action

## Mission de la Revue internationale de la Croix-Rouge

**La *Revue internationale de la Croix-Rouge* est un périodique publié par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui entend favoriser la réflexion sur la politique, l'action et le droit international humanitaires et, en même temps, renforcer le dialogue entre le CICR et les autres institutions ou personnes intéressées par l'humanitaire.**

● La *Revue* est au service de l'analyse, de la réflexion et du dialogue sur l'humanitaire en temps de conflit armé et d'autres situations de violence collective. Elle porte une attention particulière à l'action humanitaire elle-même, mais elle entend également contribuer à la connaissance de son histoire, à l'analyse des causes et des caractéristiques des conflits – pour mieux saisir les problèmes humanitaires qui en découlent – et à la prévention de violations du droit international humanitaire. La *Revue* entend stimuler un débat d'idées.

● La *Revue* sert de publication spécialisée sur le droit international humanitaire, rédigée à la fois pour un public académique et pour un public général. Elle cherche à promouvoir la connaissance, l'examen critique et le développement de ce droit. Elle stimule le débat entre, notamment, le droit international humanitaire, le droit des droits de l'homme et le droit des réfugiés.

● La *Revue* est un vecteur de l'information, de la réflexion et du dialogue relatifs aux questions intéressant le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et, en particulier, à la doctrine et aux activités du Comité international de la Croix-Rouge. Ainsi la *Revue* entend-elle contribuer à promouvoir la cohésion au sein du Mouvement.

**La *Revue* s'adresse à plusieurs publics à la fois, notamment aux gouvernements, aux organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, aux milieux académiques, aux médias et à toute personne spécifiquement intéressée par les questions humanitaires.**

## Mission of the International Review of the Red Cross

**The *International Review of the Red Cross* is a periodical published by the International Committee of the Red Cross (ICRC). Its aim is to promote reflection on humanitarian policy and action and on international humanitarian law, while at the same time strengthening the dialogue between the ICRC and other organizations and individuals concerned with humanitarian issues.**

● The *Review* is a forum for thought, analysis and dialogue on humanitarian issues in armed conflict and other situations of collective violence. While focusing particular attention on humanitarian action per se, it also strives to spread knowledge of the history of such activity, to analyse the causes and characteristics of conflicts – so as to give a clearer insight into the humanitarian problems they generate – and to contribute to the prevention of violations of international humanitarian law. The Review wishes to encourage the exchange of ideas.

● The *Review* is a specialized journal on international humanitarian law, intended for both an academic and a more general readership. It endeavours to promote knowledge, critical analysis and development of the law. Its also fosters the debate on such matters as the relationship between international humanitarian law, human rights law and refugee law.

● The *Review* is a vector for information, reflection and dialogue on questions pertaining to the International Red Cross and Red Crescent Movement and, in particular, on the policy and activities of the International Committee of the Red Cross. The *Review* thus seeks to promote cohesion within the Movement.

**The *Review* is intended for a wide readership, including governments, international governmental and non-governmental organizations, National Red Cross and Red Crescent Societies, academics, the media and all those interested by humanitarian issues.**

JUIN
JUNE
**1999**
VOLUME 81
N° 834

Revue fondée en 1869
et publiée par le
Comité international
de la Croix-Rouge
Genève

Review founded in 1869
and published by the
International Committee
of the Red Cross
Geneva

# REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE
## Débat humanitaire: droit, politiques, action

# INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS
## Humanitarian Debate: Law, Policy, Action

Juin
June
1999
Volume 81
N° 834

Table des matières Contents

# 100 ans : Droit de La Haye (1899)
# 50 ans : Conventions de Genève de 1949

# 100 years : Law of The Hague (1899)
# 50 years : Geneva Conventions of 1949

201 *Éditorial*

203 *A note from the Editor*

205 **De la Seconde Guerre mondiale à la Conférence diplomatique de 1949**
Jean Pictet

209 **Les Conventions de Genève de 1949 : une percée décisive**
première partie
Catherine Rey-Schyrr

241 **Le demi-siècle des Conventions de Genève**
Yves Sandoz

265 **1949 and 1999: Making the Geneva Conventions relevant after the Cold War**
David Forsythe

277 **Cent ans après La Haye, cinquante ans après Genève : le droit international humanitaire au temps de la guerre civile**
Marie-José Domestici-Met

303 **Steps taken to ensure implementation of international humanitarian law in the Philippines**
ALBERTO T. MUYOT AND VINCENT PEPITO F. YAMBAO

317 **The application of the Geneva Conventions by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia**
WILLIAM J. FENRICK

331 **The influence of humanitarian principles in the negotiation of arms control treaties**
ROBERT J. MATHEWS AND TIMOTHY L. H. MCCORMACK

353 **Le Comité international de la Croix-Rouge à l'époque de la première Conférence de La Haye (1899)**
ANDRÉ DURAND

365 **Les projets genevois de révision de la Convention de Genève du 22 août 1864 (1868-1898)**
VÉRONIQUE HAROUEL

Croix-Rouge et Croissant-Rouge / Red Cross and Red Crescent

387 La recherche des Allemands prisonniers ou portés disparus au cours de la Seconde Guerre mondiale – Une page de l'histoire du Service de recherches de la Croix-Rouge allemande
MONIKA AMPFERL

Faits et documents / Reports and documents

403 Le conflit dans les Balkans et le respect du droit international humanitaire / The Balkan conflict and respect for international humanitarian law

412 Le Comité international de la Croix-Rouge réaffirme sa politique de « porte ouverte » sur son rôle pendant et après la Seconde Guerre mondiale / The International Committee of the Red Cross reaffirms "open door" policy on its role during and after World War II

**416** Adhésion de la République du Kenya aux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 — Accession to the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 by the Republic of Kenya

**417** Déclaration du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord selon l'article 90 du Protocole I — Declaration of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in accordance with Article 90 of Protocol I

**418** Ratification des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 par l'Irlande — Ratification of the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 by Ireland

## Livres et revues — Books and reviews

**423** Michel Deyra, **Droit international humanitaire** (ANTOINE BOUVIER)

**424** Véronique Harouel, **Histoire de la Croix-Rouge** (ADOLFO J. BETETA H.)

**427** Michael A. Meyer and Hilaire McCoubrey (eds), **Reflections on law and armed conflicts. The selected works on the laws of war by the late Professor Colonel G.I.A.D. Draper, OBE** (MICHAEL BOTHE)

**429** Caroline Moorehead, **Dunant's Dream – War, Switzerland and the history of the Red Cross** (HANS-PETER GASSER)

**433** Ameur Zemmali, **Combattants et prisonniers de guerre en droit islamique et en droit international humanitaire** (HABIB SLIM)

**438** Publications récentes — Recent publications

## Divers — Miscellaneous

**440** Le Fonds Paul Reuter – The Paul Reuter Fund – Fondo Paul Reuter



Un texte paraissant dans la *Revue* n'engage que son auteur. En publiant un article dans la *Revue*, ni la rédaction ni le CICR ne prennent position au sujet des opinions exprimées par son auteur. Seuls les textes signés par le CICR peuvent lui être attribués.

Texts published by the *Review* reflect the views of the author alone and not necessarily those of the ICRC or of the *Review*. Only texts bearing an ICRC signature may be ascribed to the institution.

# Editorial

*Il y a cent ans, le 29 juillet 1899, la (première) Conférence internationale de la Paix réunie à La Haye a pris fin par une cérémonie solennelle. Convoquée sur l'initiative du tsar de Russie, Nicolas II, les plénipotentiaires des principaux États européens, ainsi que de la Chine, des États-Unis, du Japon, du Mexique, de la Perse et du Siam, étaient appelés, selon les termes d'un mémorandum russe, à « rechercher les moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable et de mettre avant tout un terme au développement progressif des armements actuels ». La Conférence a rencontré un échec cuisant. La méfiance entre quelques-unes des principales puissances était à ce point forte qu'il ne fut même pas possible d'adopter une quelconque mesure. Seule la constitution de la Cour permanente d'arbitrage a sauvé la face de ceux qui voulaient assurer, par une institution permanente, le règlement pacifique des différends entre États.*

*En revanche, la Conférence de 1899 a eu un succès retentissant dans un domaine, considéré initialement comme secondaire par ses promoteurs : l'adaptation du droit international humanitaire à la guerre moderne. En effet, les textes adoptés à La Haye, dont, la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Règlement annexé, ont codifié et développé le droit en vigueur. Mais la Conférence de La Haye a également marqué le début d'un processus visant de développement du droit de la guerre — appelé aujourd'hui droit international humanitaire — qui s'est poursuivi tout au long du XX^e^ siècle. Plusieurs contributions publiées dans ce numéro de la* Revue *témoignent de l'étendue du champ couvert par les décisions prises en 1899 à La Haye.*

*Les circonstances ont été tout autres il y a cinquante ans, quand une autre Conférence diplomatique, réunie cette fois-ci à Genève sur l'invitation du gouvernement suisse, a adopté les quatre Conventions du 12 août 1949 pour la protection des victimes de la guerre. Comme l'avait alors rappelé Jean*

*Pictet, dans un article dont la* Revue *reprend quelques extraits dans ce numéro, les États venaient de sortir d'une guerre terrible où la protection des victimes des hostilités par le droit international s'était révélée douloureusement insuffisante. Il fallait donc y remédier en négociant, notamment, une convention relative à la population civile. En même temps, il fallait innover. Aujourd'hui, les Conventions de 1949 constituent la loi fondamentale pour la protection des victimes de la guerre et la conduite des hostilités en temps de conflit armé. Elles sont complétées par les deux Protocoles additionnels du 8 juin 1977, par plusieurs traités internationaux relatifs à des sujets précis et par de nombreuses règles coutumières.*

*« Peut-on célébrer le cinquantième anniversaire des Conventions de 1949? » s'était demandé l'auteur d'un article publié dans le précédent numéro de la* Revue. *Dans les circonstances actuelles, la question revêt une importance particulière, car plusieurs conflits meurtriers se déroulent aujourd'hui dans le monde, sans respect pour l'homme ni pour ce qui l'entoure. Aucun des auteurs des textes publiés dans ce numéro ne fête une victoire ni ne tente de prouver une défaite. Ils examinent plutôt certains aspects concrets du droit humanitaire et les difficultés de son application, dans l'idée d'en renforcer les bases pour en assurer un meilleur respect.*

*LA REVUE*

# A note from the Editor

*It was a hundred years ago, on 29 July 1899, that a solemn ceremony was held in The Hague to close the First International Peace Conference. Summoned at the initiative of Czar Nicholas II, the plenipotentiaries of the leading European States and of China, the United States, Japan, Mexico, Persia and Siam had been given the task "of seeking the most effective means of ensuring to all peoples the benefits of a real and lasting peace, and, above all, of limiting the progressive development of existing armaments" (in the words of the Russian memorandum). The Conference was a dismal failure. At that point in history the mistrust between a number of the principal powers was such that, for example, the Conference was unable to adopt a single disarmament measure. Only the constitution of the Permanent Court of Arbitration allowed those to save face who had wished to set up an institution to ensure the peaceful settlement of differences between States.*

*On the other hand, the 1899 Conference was a resounding success in an area initially considered by the meeting's promoters as secondary: adapting international humanitarian law to modern warfare. The texts adopted in The Hague – in particular the Convention with Respect to the Laws and Customs of War on Land, with its annexed Regulations – codified and developed the law in force. But the Hague Conference also marked the beginning of a process aimed at developing the law of armed conflict, today more commonly known as international humanitarian law. This process has lasted throughout the 20th century. Several of the contributions to this issue of the Review demonstrate the wide scope of the decisions taken in The Hague a hundred years ago.*

*The circumstances were different indeed 50 years later when another diplomatic conference, this time convened in Geneva at the invitation of the Swiss government, adopted the four Conventions of 12 August 1949 for the protection of war victims. As Jean Pictet recalled in an article of which several excerpts*

*are published in this issue of the Review, the States had just emerged from a horrific war in which the protection furnished by international law to the victims of the hostilities had proved painfully inadequate. There was considerable catching up to do and this took the form of negotiations for a treaty to protect the civilian population. Innovation was also needed. The resulting Geneva Conventions of 1949 today constitute the fundamental law for the protection of the victims of armed conflict and the conduct of hostilities in wartime. They are supplemented by the two Additional Protocols of 8 June 1977, by several international treaties dealing with precise subjects and by a background of important customary rules.*

*Is it possible to celebrate the 50th anniversary of the 1949 Conventions? This question was asked by the author of an article that appeared in the previous issue of the Review, and it is a particularly important question at a time when a number of wars are taking human lives and destroying that on which life depends. In none of the texts published in the present issue does the author either celebrate victory or endeavour to prove defeat. What they do instead is to study specific aspects of international humanitarian law and difficulties in implementing it, both means of strengthening the foundation for greater respect for the law.*

*The Review*

# De la Seconde Guerre mondiale à la Conférence diplomatique de 1949

extraits d'un article de
**JEAN PICTET**

*Nous publions ci-dessous des extraits d'un texte que Jean Pictet, vice-président honoraire du CICR, a publié en 1985 dans la* Revue, *sous le titre « La formation du droit international humanitaire »*[1]. *Pictet fut l'un des principaux artisans des travaux préparatoires et il a dirigé la délégation du CICR à la Conférence diplomatique de 1949.*

Dans les années qui précédèrent la conflagration, le CICR, voyant les nuages noirs qui s'amoncelaient dans le ciel politique, intensifia son effort traditionnel pour développer le droit humanitaire. Le problème central était d'assurer la protection des civils, qui ne bénéficiaient alors que de quelques articles vieillis du Règlement de La Haye, de 1907. La Première Guerre mondiale ayant déjà révélé la tragique insuffisance de ces normes, le CICR avait proposé que l'on fixât le sort des civils en même temps que celui des militaires et il avait élaboré dans ce sens un projet en vue de la Conférence diplomatique de 1929. Mais les puissances, d'un revers de main, écartèrent ce point de l'ordre du jour. Cela n'aurait pas fait bon effet, pensait-on, au moment où la jeune Société des Nations s'employait à établir la paix éternelle, car on vivait encore dans ce rêve.

1 Jean Pictet, « La formation du droit international humanitaire », *RICR*, n° 751, janvier-février 1985, pp. 3-23, notamment pp. 5-11.

Mais le CICR ne se décourage jamais. Il fit adopter son texte par la XV[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge, à Tokyo, en 1934, et celle-ci lui donna mandat de préparer, d'entente avec le gouvernement suisse, la réunion d'une Conférence diplomatique pour donner force au « Projet de Tokyo », comme on l'appela.

Le Conseil fédéral [suisse] accorda aussitôt son appui à l'entreprise et envoya le Projet aux États comme base de discussion. Mais les réponses à l'invitation helvétique tardèrent, avec la même coupable insouciance, et c'est en 1939 seulement que la date de la Conférence diplomatique fut fixée, pour le début de 1940. C'était trop tard : entre-temps l'orage avait éclaté. (...)

Dès les premiers jours du conflit, le CICR proposa aux puissances belligérantes de mettre en vigueur, comme *modus vivendi*, le Projet de Tokyo, laissé pour compte, comme nous l'avons vu. Devant le peu d'empressement rencontré, il suggéra ensuite d'appliquer, par analogie, aux civils se trouvant en territoire ennemi à l'ouverture des hostilités et qui seraient internés, les dispositions de la Convention de Genève de 1929 sur le traitement des prisonniers de guerre. Les puissances y consentirent et, de ce fait, quelque 160 000 civils se virent soustraits à l'arbitraire et reçurent un traitement acceptable. C'était un succès partiel, mais non négligeable. (...)

### La Conférence diplomatique de 1949

La Seconde Guerre mondiale avait accumulé plus de misères et de ruines qu'aucune autre. Après le cauchemar, la première renaissance sera celle du droit. D'un côté, on organise la paix, sous l'égide des Nations Unies, et l'on élabore la législation des droits de l'homme. D'un autre côté, sur une route voisine, mais qui, en dépit de maints points communs, demeure distincte, s'opère la refonte des Conventions de Genève.

À l'instant même où le canon se taisait à l'Occident, le CICR, artisan de ce développement à l'origine, se remit à la tâche. Il procéda de la même façon que lors des entreprises précédentes, qui ont eu lieu en moyenne tous les 25 ans, soit une génération.

Pour se lancer dans de telles entreprises, il faut d'abord croire, puis vouloir, car, comme le dit le proverbe anglais, « *where there is a will, there is a way* ». Ensuite, comme Henry Dunant l'avait fait avec brio à l'origine, il faut convaincre les responsables, et ce n'est pas la tâche la plus facile.

Et puis, il faut réunir une documentation détaillée sur les expériences vécues lors du conflit. Ainsi, depuis plus d'un siècle, on assiste à la

marche parallèle de l'action et du droit, l'une précédant l'autre. Il faut « coller » aux faits, sans quoi ce serait une œuvre vaine, détachée des réalités. On tient compte aussi des initiatives prises par les organisations humanitaires, qui ont posé de nouveaux jalons dans le champ de la souffrance.

Deuxième étape : le CICR établit des projets de Conventions, avec le concours d'experts internationaux, réunis en conférences préparatoires. Il est, en effet, nécessaire d'associer d'emblée les gouvernements à cette œuvre, pour les gagner à la cause et les préparer à l'adoption de nouveaux instruments diplomatiques. Il faut également que le CICR sache jusqu'où il peut pousser les revendications de l'humanité, car, retoucher des textes aussi fondamentaux est toujours un grand saut dans l'inconnu. Les projets sont aussi soumis à la Conférence internationale de la Croix-Rouge.

Ensuite, c'est la codification des principes et de la coutume, sous la forme de conventions internationales. Plus tard, sur ces bases désormais solides, car ancrées dans le sol, la Croix-Rouge déploiera ses activités et en entreprendra de nouvelles. Et le cycle recommence, mettant en balance ces deux éléments — le fait et le droit — qui se succèdent et s'apportent un mutuel appui.

Dans la conclusion de traités internationaux, tout dépend naturellement des États, qui, par leur signature et leur ratification, prennent des engagements solennels, auxquels ils devront conformer leur législation et, on l'espère, leur comportement. Adopter certains articles-clés représente donc pour eux une décision délicate, lourde de conséquences. On doit le comprendre, mais savoir aussi que, de ce fait, le CICR n'est pas responsable du texte final, du moins pas dans son intégralité.

On conçoit donc que le droit humanitaire soit fait, pour une large part, de concessions obtenues des États, et surtout des grandes puissances. Pour les convaincre, l'appui de petits et moyens pays, des autorités morales et de l'opinion publique joue son rôle. Encore faut-il savoir se montrer réaliste dans les propositions présentées. Mais parfois les puissances se montrent réticentes, et l'on sent alors tout le poids du pouvoir souverain. Ainsi vit-on, par exemple, qu'elles ne voulaient pas se lier par des dispositions sur les «détenus politiques», ni sur les armes nucléaires de destruction massive. (...)

Les délégués à la Conférence diplomatique se révélèrent, en général, des gens de bonne volonté, non dépourvus d'idéal. Malheureusement, bien qu'appelés plénipotentiaires, ils n'ont pas un pouvoir de décision illi-

mité. Autrefois, au temps des Frédéric de Martens et des Louis Renault, les discussions prolongées revêtaient tout leur sens, car on avait un espoir raisonnable de convaincre ses interlocuteurs. Mais, de nos jours, ils agissent sur instructions et en prennent sans cesse par téléphone. Ils défendent donc d'abord les intérêts immédiats du pouvoir en place et ne sont pas toujours libres de s'élever au plan de l'intérêt général, ni surtout de considérer les revendications émanant d'un autre « bord ». (...)

Cependant, à la Conférence diplomatique de 1949, il se manifestera un élan unanime pour remédier aux maux immenses dont le monde venait de pâtir. C'est ce qui permit d'aboutir en une seule session, de quatre mois et demi. Et certains délégués accomplirent, en qualité de présidents de Commissions, de rapporteurs ou de promoteurs d'amendements, une œuvre admirable. (...)

*Abstract*

**From the Second World War to the 1949 Diplomatic Conference — excerpts from an article**

BY JEAN PICTET

*Jean Pictet, a former Vice-President of the ICRC, is one of the chief architects of modern international humanitarian law. In an article entitled "The formation of international humanitarian law" and published (in English) in the Review (No. 244, January-February 1985, pp. 3-24), Pictet analysed the ideas and forces which led to the successful negotiation and adoption of the four Geneva Conventions of 1949.*

# Les Conventions de Genève de 1949 : une percée décisive

## première partie

par
**CATHERINE REY-SCHYRR**

PROMOTEUR de la première Convention de 1864[1], point de départ du droit international humanitaire contemporain, le CICR, mettant à profit les expériences tirées des nombreux conflits dans lesquels il est intervenu, a toujours considéré comme l'une de ses priorités de travailler à l'élaboration, au développement et au perfectionnement de ce droit. Selon un mécanisme parfaitement décrit par François Bugnion[2], «l'action, issue de l'initiative du Comité international, nourrit le développement normatif; à son tour, le développement normatif sert de point d'appui à la généralisation de l'action, en même temps qu'il ouvre la porte à de nouvelles initiatives. Il y a donc interaction constante entre le développement de la pratique du Comité international, d'une part, et le développement de sa doctrine et du droit humanitaire, d'autre part».

CATHERINE REY-SCHYRR, licenciée en science politique, est chargée de recherches historiques au CICR. En cette qualité elle collabore à la rédaction de l'histoire du CICR pour la période 1945-1955. – La seconde partie de cette étude sera publiée dans le numéro de septembre 1999.

1 Convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne.

2 François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Genève, 1994, p. 341.

Au moment où éclate la Seconde Guerre mondiale, le droit conventionnel protégeant les victimes de la guerre se présente essentiellement comme suit: Convention de Genève du 27 juillet 1929 pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne (ci-après Convention «blessés et malades»), X[e] Convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève (Convention «maritime») et Convention de Genève du 27 juillet 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre (Convention «prisonniers de guerre»). Mais deux des principaux belligérants, l'URSS et le Japon, n'ont pas ratifié la Convention «prisonniers de guerre». De ce fait, celle-ci ne lie les parties au conflit ni sur le front de l'Est européen ni en Extrême-Orient.

Aucune convention humanitaire ne règle le sort des personnes civiles, mis à part les articles 42 à 56 du Règlement annexé à la IV[e] Convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre qui protègent les populations des territoires occupés; la Première Guerre mondiale, au cours de laquelle de nombreux civils ont été internés, déportés et pris en otages, en a déjà démontré les insuffisances[3].

Quant au CICR, il n'est mentionné que dans la Convention «prisonniers de guerre»; outre un droit d'initiative humanitaire général en leur faveur, elle lui reconnaît une compétence spécifique concernant l'Agence centrale de renseignements.

Notre propos n'est pas de retracer ici les actions du CICR durant la guerre, ni d'analyser les raisons de ses échecs ou de ses succès[4]. Deux éléments méritent toutefois d'être relevés: d'une part, vu la fragilité de ses bases juridiques, le CICR a exercé une grande partie de ses activités en dehors du droit; d'autre part, les résultats obtenus, aussi bien en ce qui concerne les prisonniers de guerre que les civils, sont

3 André Durand, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Sarajevo à Hiroshima*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1978, p. 66 et suiv.

4 Sur les activités du CICR pendant la Seconde Guerre mondiale, voir *Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la Seconde Guerre mondiale (1[er] septembre 1939-30 juin 1947)*, 4 volumes, CICR, Genève: vol. I, «Activités de caractère général»; vol. II, «L'Agence centrale des prisonniers de guerre»; vol. III, «Actions de secours»; vol. IV, «Annexes». Durand, *op. cit.* (note 3), pp. 336-571. Bugnion, *op. cit.* (note 2), pp. 186-274. Jean-Claude Favez, *Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Éditions Payot, Lausanne, 1988.

très différents selon qu'il a pu ou non s'appuyer sur le droit conventionnel en vigueur[5].

La Seconde Guerre mondiale vient donc confirmer au CICR la nécessité d'étendre la protection des Conventions à toutes les victimes des conflits, de les doter d'un système de contrôle efficace, et d'obtenir des bases d'intervention plus solides, qui consacrent le développement pris par ses activités, tout en maintenant son indépendance.

Mais c'est le monde entier qui sort bouleversé de cette catastrophe sans précédent, profondément choqué par la découverte de tant d'horreurs[6].

Les quatre Conventions de Genève de 1949 portent indéniablement le sceau de cette tragédie. Il n'empêche que, pour trois d'entre elles, les études préliminaires remontent à l'entre-deux-guerres déjà[7].

En effet, dès la fin de la Première Guerre mondiale, le CICR s'était préoccupé d'assurer la protection des civils. Il avait élaboré un projet en ce sens en vue de la Conférence diplomatique de 1929[8], mais les États, alors employés à bannir la guerre, avaient écarté ce point de l'ordre du jour. La Conférence s'était bornée à exprimer le vœu «que des études approfondies soient entreprises en vue de la conclusion d'une Convention internationale concernant la condition et la protection des civils de nationalité ennemie qui se trouvent sur le territoire d'un belligérant ou sur un territoire occupé par lui»[9].

5 Bugnion, *op. cit.* (note 2), pp. 272-274. André Durand, «Le Comité international de la Croix-Rouge», *RICR*, n° 729, mai-juin 1981, p. 142

6 Il n'est que de rappeler, à ce sujet, les cinquante millions de morts, pour la majorité des civils; les persécutions raciales, les déportations, les camps de concentration et les camps d'extermination, et toutes les autres atrocités commises au nom de l'idéologie nazie et d'autres idéologies totalitaires ; les bombardements systématiques de villes, tant par l'Allemagne que par les Alliés, ainsi que les bombardements atomiques sur Hiroshima et Nagasaki ; enfin, le sort tragique réservé aux captifs qui n'ont pas bénéficié du statut de prisonnier de guerre.

7 On se bornera ici à un bref rappel. Pour plus de détails, voir Durand, *op. cit.* (note 3), pp. 205 et suiv., 238 et suiv., 323 et suiv.

8 Cette Conférence a adopté la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne (version révisée de celle du 6 juillet 1906) et conclu la nouvelle Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, toutes deux du 27 juillet 1929.

9 *Actes de la Conférence diplomatique convoquée par le Conseil fédéral suisse pour la révision de la Convention du 6 juillet 1906 pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne et pour l'élaboration d'une convention relative au traitement des prisonniers de guerre et réunie à Genève du 1er au 27 juillet 1929*, Genève, 1930, p. 732.

Persévérant dans la voie qu'il s'était tracée, le CICR avait soumis à la XV[e] Conférence internationale de la Croix- Rouge, à Tokyo, en 1934, un projet de Convention sur les civils (ci-après «Projet de Tokyo»). La Conférence l'adopta et donna mandat au CICR de préparer, d'entente avec le gouvernement suisse, la convocation d'une Conférence diplomatique. Après divers atermoiements dus au manque d'empressement des États, c'est en juin 1939 seulement que la Suisse fut en mesure d'annoncer la tenue d'une Conférence diplomatique, pour le début 1940. Mais il était trop tard; le déclenchement de la guerre allait rendre la réunion impossible.

Les efforts du CICR relatifs au développement du droit international humanitaire ne s'étaient pas cantonnés au sort des civils de nationalité ennemie. Ils s'étaient également portés sur la réglementation de l'emploi de l'aviation sanitaire en temps de guerre, ainsi que sur la protection de la population civile contre les effets de la guerre, notamment la guerre aérienne. Puis, le besoin se faisant sentir de réviser les instruments de base — soit la Convention «blessés et malades» et la Convention «maritime» — et de tenir compte des expériences de la guerre d'Éthiopie et de la guerre civile espagnole, le CICR avait élaboré, avec le concours d'experts qualifiés, toute une série de textes destinés à développer le droit existant. C'est ainsi que cinq textes étaient prêts à être soumis aux États à la veille de la Seconde Guerre mondiale[10].

Par ailleurs, la X[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge, tenue à Genève en 1921, avait déjà adopté une résolution affirmant le droit de toutes les victimes de guerres civiles, de troubles sociaux ou révolutionnaires, à être secourues conformément aux principes de la Croix-Rouge[11]. Fort de cette résolution, le CICR

10 Révision de la Convention de Genève du 27 juillet 1929 pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne.

Révision de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève.

Projet de Convention pour l'adaptation à la guerre aérienne des principes de la Convention de Genève.

Projet de Convention pour la création de localités et de zones sanitaires en temps de guerre.

Projet de Convention concernant la condition et la protection des civils de nationalité ennemie qui se trouvent sur le territoire d'un belligérant ou sur un territoire occupé par lui («Projet de Tokyo»).

11 *Dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 30 mars au 7 avril 1921, Compte rendu*, CICR, Genève, 1921, Résolution XIV, pp. 217-218.

était intervenu dans les guerres civiles de Haute-Silésie (en 1921), d'Irlande (1921-1922) et d'Espagne (dès 1936). Au vu des résultats obtenus, la XVI[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge à Londres, en 1938, avait pris une résolution qui venait renforcer celle de 1921 et demandait au CICR «de continuer, en s'inspirant de ses expériences pratiques, l'étude générale des problèmes soulevés par la guerre civile dans le domaine de la Croix-Rouge et de soumettre les résultats de son examen à la prochaine Conférence internationale de la Croix-Rouge»[12].

Pendant la Seconde Guerre mondiale[13], le CICR consacre la plus grande partie de ses forces aux activités de protection et d'assistance. Mais, fidèle à sa vocation de promoteur du droit international humanitaire, il ne perd pas de vue qu'il conviendra, dès que les armes se seront tues, de confronter ses projets de texte, de même que la Convention «prisonniers de guerre», aux enseignements de la guerre[14]. Aussi organise-t-il en conséquence la documentation utile à cet effet.

## Les travaux préparatoires

### 1. Les mémorandums des 15 février et 5 septembre 1945

Le 15 février 1945, avant même la fin des hostilités, le CICR adresse aux gouvernements et aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge[15] un mémorandum leur annonçant son intention de réviser les Conventions et de conclure «de nouveaux accords dans le

**12** *Seizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Londres du 20 au 24 juin 1938, Compte rendu*, The British Red Cross Society, 1938, Résolution XIV, p. 104.

**13** Nous ne revenons pas ici sur les efforts déployés par le CICR dès le début de la guerre en vue de l'application, sur la base de la réciprocité, des nouvelles dispositions envisagées, notamment le «Projet de Tokyo». Les personnes intéressées se référeront aux ouvrages de Bugnion *op. cit.* (note 2) et de Durand *op. cit.* (note 3), ou encore à l'étude de Max Huber «Principes, tâches et problèmes de la Croix-Rouge dans le droit des gens», *RICR*, n° 310, octobre 1944, pp. 790-812, en particulier pp. 807-809. Voir également *infra*, note 32.

**14** Lettre circulaire du président Max Huber aux membres du CICR concernant les problèmes d'après-guerre, du 11.05.1943, Archives du CICR (ci-dessous «ACICR») — CL 14.12.00.

**15** Utilisée par commodité pour ne pas alourdir le texte, cette expression inclut les Sociétés nationales du Croissant-Rouge ainsi que la Société du Lion-et-Soleil-Rouge de l'Iran, devenue depuis lors le Croissant-Rouge de l'Iran.

domaine de la Croix-Rouge»; il les oriente sur la méthode et le plan de travail qu'il se propose d'adopter et, surtout, sollicite leur collaboration pour réunir la documentation nécessaire[16].

En ce qui concerne la méthode, le CICR entend suivre une procédure analogue à celle qui a conduit à l'adoption des deux Conventions de Genève de 1929 et à la convocation de la Conférence diplomatique, avortée, de 1940. À savoir: réunir une documentation préliminaire, aussi complète que possible, faisant ressortir sur quels points le droit doit être complété, confirmé ou modifié; établir, avec le concours d'experts des gouvernements, des Sociétés de la Croix-Rouge et d'autres sociétés de secours, des projets de conventions; les soumettre à la Conférence internationale de la Croix-Rouge, puis à une Conférence diplomatique, en vue de leur adoption.

Quant au plan de travail, le CICR propose: d'une part, la révision des Conventions existantes, soit les deux Conventions de Genève de 1929 et la X^e Convention de La Haye de 1907; d'autre part, l'établissement de conventions nouvelles portant sur les matières suivantes: protection des civils de nationalité ennemie, création de localités et zones sanitaires, adaptation à la guerre aérienne des principes de la Convention «blessés et malades» (aviation sanitaire), et protection des populations civiles contre les effets de la guerre (y compris la protection des hôpitaux civils).

Il rappelle qu'à l'exception de la Convention «prisonniers de guerre», des projets de textes existent déjà pour toutes ces matières ; il entend les adapter à la lumière des expériences de la guerre.

Mais ce n'est pas sans appréhension que le CICR aborde cette entreprise, cela pour deux raisons. La première tient à l'inopportunité apparente de cette tâche, lorsque la paix semble enfin proche. Si «la Croix-Rouge admet la primauté des efforts pour empêcher la guerre», comme le relève Max Huber[17], «elle a [en effet] la tâche ingrate de la prévoir». Et le CICR se souvient des difficultés rencontrées

16 *Documentation préliminaire pour la révision et l'établissement de conventions ayant trait à la Croix-Rouge*, mémorandum du 15.02.1945 adressé par le CICR aux gouvernements des États parties à la Convention de Genève et aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge, ACICR — CR 238, et *RICR*, n° 314, février 1945, pp. 85-89.

17 Le professeur Max Huber a été président du CICR de 1928 à 1944, puis président par intérim de mai 1945 à janvier 1947. Voir Durand, *op. cit.* (note 3), pp. 204-205.

après la Première Guerre mondiale à cet égard. Mais, seconde raison, ce sont surtout le développement des moyens de combat et le caractère totalitaire de la guerre qui le préoccupent. « Y a-t-il encore place, en raison de la guerre totale, pour une réglementation humanitaire? », s'interroge par ailleurs Max Huber[18].

Par sa circulaire du 5 septembre 1945, soit un mois après le bombardement d'Hiroshima, le CICR attire l'attention des Sociétés nationales sur ces graves problèmes :

> « (...) On voit surtout qu'en raison des progrès de l'aviation et des effets accrus des bombardements, les distinctions faites jusque là à l'égard de catégories de personnes qui devraient jouir d'une protection spéciale — notamment la population civile en regard des forces armées — deviennent pratiquement inapplicables. Le développement fatal des moyens de combat et, par là, de la guerre même, est encore accentué par l'utilisation des découvertes de la physique atomique, arme de guerre d'une efficacité sans précédent. (...)
>
> « Autrefois, la guerre était une lutte de caractère essentiellement militaire entre forces combattantes. Aujourd'hui, elle est devenue la mobilisation totale des forces vives de la nation contre l'État ennemi englobant le peuple tout entier (...) Cela pose à l'humanité une suprême question et la place devant de graves décisions à prendre, qui sont d'ordre moral.
>
> « Lorsque la Convention de Genève garantit au soldat blessé ou malade — et garantit de même à son adversaire — la protection de sa vie et le droit de recevoir des soins ; lorsque la Convention relative au traitement des prisonniers de guerre veille à la situation physique et morale des captifs, ces textes proclament l'intangibilité absolue d'un ennemi hors de combat et reconnaissent la dignité de la personne humaine. La protection de la population civile doit reposer sur des principes identiques, et il en est de même des efforts que la Croix-Rouge déploie pour faire parvenir des secours de toutes natures — vivres, vêtements et remèdes indispensables — aux enfants, aux femmes et aux vieillards des territoires occupés (...)

18 Procès-verbal de la séance du 18.01.1945 de la Commission juridique du CICR, ACICR — CR 211.

> « La guerre totalitaire a fait naître de nouvelles techniques. Faut-il en conséquence admettre que l'individu cessera d'être juridiquement protégé et ne sera plus considéré que comme un simple élément de collectivités en lutte? Ce serait là l'écroulement des principes sur lesquels repose le droit international qui tend à la protection physique et spirituelle de la personne (...) »[19]

Ses propositions ayant été accueillies favorablement par les gouvernements et les Sociétés nationales, le CICR se met à l'ouvrage. À cet effet, il a créé une division juridique, bientôt forte d'une douzaine de collaborateurs, dont seule la moitié, il est vrai, s'attache exclusivement à la révision des Conventions (alors que l'autre se consacre à la rédaction du Rapport général du CICR sur ses activités pendant la Seconde Guerre mondiale). Cette division dépend de la Commission juridique du CICR, qui est renforcée et qui est présidée, dans un premier temps, par Max Huber, puis par Jean Pictet[20]. Avec le recul, on se rend compte de l'importance de ces décisions pour la suite des travaux et, plus généralement, pour le rôle joué par le CICR dans le domaine du développement du droit international humanitaire.

**19** 370e circulaire adressée le 05.09.1945 aux Comités centraux des Sociétés nationales de la Croix-Rouge : *La fin des hostilités et les tâches futures de la Croix-Rouge*, ACICR — CR 242, et *RICR*, n° 321, septembre 1945, pp. 657-662.

**20** Jean Pictet, alors directeur-délégué, chargé de la division juridique, est le principal artisan des Conventions de 1949. — Entré au CICR en 1937 pour préparer la révision des Conventions de Genève, il avait participé, comme secrétaire-juriste, aux commissions d'experts en vue de la Conférence diplomatique, finalement annulée, de 1940. Il avait été initié au droit international humanitaire par le juriste Paul des Gouttes, membre du CICR, qui avait lui-même collaboré étroitement, pendant 17 ans, avec Gustave Moynier, président du CICR pendant 47 ans, d'où une filiation continue dans la ligne juridique. Par la suite, Jean Pictet a dirigé la publication du Commentaire des quatre Conventions de Genève. Nommé directeur général en 1966 puis, dès 1967, membre du CICR, dont il a été vice-président de 1971 à 1979, il a continué à inspirer l'œuvre de développement du droit international humanitaire qui a abouti à la conclusion des deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 8 juin 1977.

### 2. La Conférence préliminaire des Sociétés de la Croix-Rouge

En septembre 1945[21], afin de permettre aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge d'échanger leurs vues sur les principaux aspects de leurs activités pendant la guerre, le CICR convoque la Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge pour l'étude des Conventions et de divers problèmes ayant trait à la Croix-Rouge (ci-après Conférence préliminaire de la Croix-Rouge)[22]. Cette réunion, comme son nom l'indique, accorde une large place au droit international humanitaire. Le CICR entend en effet recueillir les expériences et les suggestions des Sociétés nationales dans les domaines qui sont de leurs compétences et où elles ont exercé leurs activités durant le conflit. Pour préparer les débats, il a fourni une documentation détaillée[23], que viennent compléter diverses contributions des Sociétés nationales.

La Conférence préliminaire de la Croix-Rouge se tient à Genève du 26 juillet au 3 août 1946. Plus de 140 délégués, représentant 45 Sociétés nationales, y participent, ainsi que la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge (ci-après la Ligue). Parmi les absents figurent l'Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de l'URSS, qui reproche au CICR son attitude pendant

**21** À la même époque, le CICR réunit les membres neutres des Commissions médicales mixtes qui avaient été chargées d'examiner, pendant la guerre, les prisonniers de guerre malades ou blessés et de statuer sur leur éventuel rapatriement ou leur hospitalisation en pays neutre. Cette réunion sera suivie, à sa demande, par celle d'une Sous-Commission, convoquée par le CICR en mai 1946, afin d'établir un projet d'accord-type révisé sur les cas d'invalidité entraînant le rapatriement direct. — Voir *Rapport sur les travaux de la réunion de membres neutres des Commissions médicales mixtes, tenue à Genève les 27 et 28 septembre 1945*, CICR, Genève, 1945, et *Rapport sur les travaux de la Sous-Commission constituée pour étudier la révision de l'Accord-type annexé à la Convention du 27 juillet 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre*, CICR, Genève, 1947.

**22** 371e circulaire du 10.09.1945 du CICR aux Comités centraux des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, ACICR — CR 241, et *RICR*, n° 321, septembre 1945, pp. 662-663.

**23** Notamment les trois volumes *Révision de la Convention de Genève et dispositions connexes, Convention relative au traitement des prisonniers de guerre* et *Convention relative aux civils*, ainsi que le *Rapport relatif aux localités et zones sanitaires et de sécurité*, CICR, Genève, 1946.

la guerre[24], ainsi que les Sociétés de la Croix-Rouge allemande et japonaise.

Le CICR soumet à la Conférence ses propositions et premiers projets concernant la révision de la Convention « blessés et malades » et l'étude de ce qu'il appelle les dispositions connexes — Convention « maritime », réglementation de l'aviation sanitaire, localités et zones sanitaires, protection des hôpitaux civils. Il présente aussi quelques questions ayant trait à la révision de la Convention « prisonniers de guerre » et à la conclusion d'une convention protégeant les civils. Il saisit également cette occasion pour relancer la question de la protection des victimes des guerres civiles, qu'il se propose de reprendre dans le cadre de ses travaux[25].

Les propositions du CICR sont, dans l'ensemble, bien accueillies.

Quant à la suite des travaux, il est décidé de créer une Commission spéciale des Sociétés nationales de la Croix-Rouge pour l'étude des projets de Conventions nouvelles (ci-après Commission spéciale de la Croix-Rouge) qui se tiendra en étroit contact avec le CICR et à laquelle celui-ci soumettra les textes qu'il aura préparés, avant de les transmettre à l'ensemble des Sociétés nationales. Cette Commission doit être désignée par le Comité exécutif de la Ligue.

Un rapport analytique des débats de la Conférence préliminaire, exposant, pour chaque matière, les résultats acquis, est publié, de même qu'un rapport résumé[26].

**24** En particulier le fait qu'il n'a pas protesté contre les violations du droit de la guerre commises par les Allemands, notamment en ce qui concerne les prisonniers de guerre capturés sur le front de l'Est. Note du 19.07.1946 de Roger Gallopin, directeur-délégué du CICR, sur la session du Conseil des Gouverneurs de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, Oxford, 1946, ACICR — CR 64. Voir aussi *infra*, chap. I. 5.

**25** Procès-verbal de la séance du 01.05.1946 de la Commission juridique et note de Jean Meylan sur le rôle et l'action de la Croix-Rouge en temps de guerre civile, datée du 29.04.1946, ACICR — CR 211. N'oublions pas qu'à l'époque, la guerre civile sévit ou représente une menace dans de nombreux pays.

**26** *Rapport sur les travaux de la Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge pour l'étude des Conventions et de divers problèmes ayant trait à la Croix-Rouge, Genève, 26 juillet - 3 août 1946*, CICR, Genève, 1947, et *Rapport résumé sur les travaux de la Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge*, CICR, Genève, 1946.

### 3. La Conférence d'experts gouvernementaux pour l'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre

En même temps qu'il propose aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge de se rencontrer, le CICR, encouragé par des personnalités des États alliés ayant occupé d'importantes fonctions relatives au traitement des prisonniers de guerre et des internés civils, envisage de réunir un certain nombre d'experts en la matière. Il consulte à cet effet les cinq principales puissances — Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni et URSS — sans le concours desquelles un tel projet n'aurait guère de chances d'aboutir. Il propose que la réunion, prévue pour début 1946, regroupe, à titre préparatoire et officieux, des spécialistes des cinq puissances et ceux d'une douzaine d'autres États alliés ayant détenu un nombre important de prisonniers de guerre et d'internés civils, tandis que leurs ressortissants se trouvaient aux mains de l'adversaire. Tout en se référant à son mémorandum du 15 février 1945, il suggère de se cantonner, dans un premier temps, à un échange de vues sur la révision de la Convention « prisonniers de guerre », ainsi que sur les possibilités d'établir une convention nouvelle ayant trait aux civils de nationalité ennemie (ci-après Convention « civils »). Il se réserve, enfin, la possibilité d'organiser ultérieurement d'autres réunions, à l'intention des experts de pays n'ayant pas participé à la première[27].

Les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Chine répondent tour à tour favorablement au CICR, les trois premiers pays spécifiant préparer la documentation pertinente[28]. L'URSS fait savoir que l'Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de l'URSS n'ayant pas terminé l'étude des questions concernant les prisonniers de guerre, il lui est difficile, pour le moment, de formuler une opinion définitive en la matière, ce qui la prive de la possibilité de prendre part à la conférence d'experts[29].

**27** Lettre circulaire du 05.09.1945 adressée par Max Huber, président a.i. du CICR, aux gouvernements de Chine, des États-Unis, de France, du Royaume-Uni et de l'URSS, ACICR — CR 240.

**28** Lettres des 05.02, 27.03 et 28.03.1946 des ministères des Affaires étrangères américain, français et britannique, ACICR — CR 240. Lettres des 15.04 et 18.05.1946 de la légation de Chine à Berne et lettre du 22.07.1946 du ministère chinois des Affaires étrangères à Nanking, ACICR — CR 240.

**29** Lettre du 13.05.1946 de M. A. Bogomolov, ambassadeur de l'URSS en France, ACICR — CR 240.

Par ailleurs, les avis de la France et du Royaume-Uni divergent quant au programme de la réunion. Paris, dans sa réponse au CICR, ne mentionne que la révision de la Convention « prisonniers de guerre ». Londres propose d'y ajouter celle de la Convention « blessés et malades », mais de reporter à plus tard la question de la Convention « civils », qui soulève de nombreux problèmes nouveaux[30].

Le CICR craint la répétition du scénario de l'entre-deux-guerres, où la question des civils avait été ajournée de conférence en conférence, aboutissant à laisser ceux-ci quasiment sans protection conventionnelle à l'ouverture des hostilités. En outre, à l'aube de la guerre froide, le CICR redoute l'éclatement d'une nouvelle conflagration ; il entreprend alors des démarches auprès du Royaume-Uni et des autres puissances directement intéressées pour que ce point, primordial à ses yeux, ne soit pas écarté de l'ordre du jour[31]. C'est ainsi qu'il leur suggère de traiter les trois sujets simultanément : blessés et malades, prisonniers de guerre, civils. À l'appui de sa proposition, il relève qu'il lui semble logique, étant donné que les internés civils ont bénéficié pendant la guerre d'un traitement analogue à celui des prisonniers de guerre, d'étudier parallèlement le statut de ces deux catégories de victimes[32].

Paris et Londres s'étant laissé convaincre[33], le CICR est enfin en mesure, le 26 juillet 1946, de convoquer la réunion projetée. La date est fixée au printemps 1947, soit un an après la période initia-

30 Sur la position du gouvernement britannique par rapport à l'élaboration des Conventions de 1949, voir Geoffrey Best, «Making the Geneva Conventions of 1949: The view from Whitehall», *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, C. Swinarski (éd.), CICR/Martinus Nijhoff Publishers, Genève/La Haye, 1984, pp. 5-15.

31 Procès-verbaux des séances du Bureau des 11.04 et 09.05.1946. Procès-verbal de la séance de la Commission juridique du 01.05.1946. Procès-verbal de la séance plénière du CICR du 20.06.1946, ACICR.

32 Lettre du 30.04.1946 au ministère français des Affaires étrangères et lettres du 23.05.1946 aux ministères des Affaires étrangères britannique et américain, toutes trois signées de Max Huber, ACICR — CR 240. — Les termes «internés civils» désignent les civils de nationalité ennemie, arrêtés au début des hostilités sur le territoire d'un belligérant, ou sur un territoire occupé par lui, du seul fait de leur nationalité. Le CICR avait en effet obtenu en leur faveur des garanties analogues à celles dont jouissaient les prisonniers de guerre. Ils ne couvrent pas, en revanche, les victimes des persécutions raciales, ni les détenus politiques et les otages détenus dans des prisons ou déportés dans des camps de concentration.

33 Lettres du 28.05.1946 du ministère français et du 19.07.1946 du ministère britannique des Affaires étrangères, ACICR — CR 240.

lement prévue, afin de laisser le temps à l'ensemble des gouvernements de rassembler la documentation nécessaire. Outre les Cinq Grands, treize pays sont invités à envoyer des experts à Genève : l'Australie, la Belgique, le Brésil, le Canada, la Grèce, l'Inde, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, la Tchécoslovaquie, l'Union sud-africaine et la Yougoslavie.

Parallèlement aux négociations engagées en vue de la signature des traités de paix entre les puissances alliées, d'une part, et entre la Bulgarie, la Finlande, la Hongrie, l'Italie et la Roumanie, de l'autre, le CICR s'interroge en outre sur l'opportunité d'inviter également ces cinq États à la conférence d'experts[34]. Il décide de procéder à un sondage à ce sujet auprès des Cinq Grands[35], vu que ceux-ci ont été approchés dès l'origine quant au principe même de la conférence et quant à ses modalités de travail. Dans sa communication, le CICR indique qu'il s'en tiendra au plan primitivement fixé au cas où une seule puissance consultée ne souhaiterait pas que le cercle soit étendu. Les États-Unis et le Royaume-Uni — arguant notamment du fait que, vu le peu de temps à disposition, les États intéressés n'auraient pas le temps de se préparer de manière utile — répondent négativement[36], contrairement aux trois autres puissances.

Le CICR renonce donc à cette invitation. Il tient toutefois à bénéficier de l'expérience et des avis de tous les autres États ayant participé au récent conflit, soit en qualité de belligérant soit comme puissance protectrice[37]. Aussi leur adresse-t-il, le 28 février 1947, la documentation préparatoire[38] à la Conférence d'experts en les priant de lui faire part de leurs observations et suggestions et en se mettant à disposition pour des entretiens avec ceux qui le souhaitent[39]. Cette

34 Procès-verbaux des séances du 14.11.1946 et du 20.02.1947 du Bureau et procès-verbal de la séance de la Commission juridique du 19.02.1947, ACICR.

35 Lettres du 21.02.1947 au vice-consul du Royaume-Uni à Genève, aux ministres des États-Unis, de Chine et de l'URSS à Berne, ainsi qu'au gouvernement français, par l'intermédiaire de la délégation du CICR à Paris, ACICR — CR 240.

36 Lettre du 19.03.1947 de la légation américaine à Berne et lettre du 21.03.1947 du consul britannique à Genève, ACICR — CR 240.

37 État neutre chargé de représenter les intérêts d'un belligérant auprès de son adversaire et d'assumer des tâches humanitaires en faveur des ressortissants du pays qu'il représente.

38 Voir *infra*, note 45.

39 Procès-verbal de la séance du 06.12.1946 de la Commission juridique, ACICR, et lettre circulaire du CICR du 28.02.1947, signée des vice-présidents Martin Bodmer et Ernest Gloor, ACICR — CR 240.

documentation est également transmise aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge, afin de leur faciliter l'étude des sujets en vue de la XVII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge, qui doit se tenir à Stockholm en 1948.

La Conférence d'experts gouvernementaux pour l'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre (ci-après Conférence d'experts) se tient à Genève du 14 au 26 avril 1947[40]. Quelque quatre-vingt experts, représentant quinze pays, soit tous les pays invités à l'exception de l'URSS, de la Grèce et de la Yougoslavie, y participent. Les diverses démarches[41] tentées par le CICR en vue de la participation de l'URSS sont en effet restées vaines, en dépit du report de la date de la conférence. La Yougoslavie, pour sa part, a fait savoir au CICR, peu avant la tenue de la réunion, qu'elle ne partageait pas sa manière de voir sur la façon de réviser les Conventions[42]. Quant à la Grèce, son absence est due à des empêchements techniques de dernière heure.

À l'instar de la Conférence préliminaire des Sociétés de la Croix-Rouge, la Conférence d'experts a pour but de permettre un échange de vues sur les expériences quant à l'application des Conventions pendant le récent conflit mondial, de constater les déficiences et de chercher les possibilités d'y remédier. Dans son discours d'ouverture, Max Huber souligne d'emblée l'enjeu principal de la réunion. Après avoir mentionné que les deux Conventions de Genève

**40** Un mois plus tôt, soit le 3 mars 1947, le CICR avait réuni à Genève, afin de recueillir leurs expériences et leurs avis dans le domaine qui leur était propre, les représentants de seize institutions laïques ou religieuses (catholiques, israélites, œcuméniques et protestantes) qui, en liaison avec lui, s'étaient consacrées durant la guerre à l'aide spirituelle, intellectuelle ou récréative aux prisonniers de guerre. Les travaux de cette réunion avaient débouché sur le «Rapport sur les travaux de la Commission constituée pour étudier les dispositions conventionnelles relatives aux besoins religieux et intellectuels des prisonniers de guerre et des civils internés, Genève, 3 et 4 mars 1947», *RICR*, n° 341, mai 1947, pp. 399-421. Ce rapport avait également été communiqué aux organisations de secours appartenant à des religions non représentées lors de la réunion, invitées à formuler leurs observations.

**41** Lettre du 05.06.1946 de Max Huber à l'Ambassadeur A. Bogomolov, ACICR — CR 240. Rencontres à Berne de novembre 1946 et mars 1947 entre Max Huber et Anatole Koulagenkov, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de l'URSS en Suisse. Voir à ce sujet lettre du 03.12.1946 de Huber à Koulagenkov à la suite de sa visite, ACICR — CR 240, ainsi que le procès-verbal du Bureau du 20.03.1947, ACICR.

**42** Lettre du 08.04.1947 de M. Velebit, vice-ministre yougoslave des Affaires étrangères, au CICR, ACICR — CR 240.

de 1929 et la X[e] Convention de La Haye de 1907 — lesquelles ne visent que les membres des forces armées — présentent certainement des lacunes qu'il convient de combler, il poursuit :

> « En revanche, les personnes civiles prises individuellement et les populations civiles dans leur ensemble sont pour ainsi dire sans protection conventionnelle. Il y a, il est vrai, des dispositions de la quatrième Convention de La Haye relative à la guerre sur terre qui visent à protéger la population d'un territoire occupé. Elles n'ont pas suffi à empêcher — et déjà même en 1914-1918 — des procédés indignes faute de limitation plus précise des pouvoirs de l'occupant ; de toute façon, elles ne s'appliquent qu'aux territoires occupés et ne visent pas les civils en pays ennemis. Elles ne peuvent pas tenir compte des nouvelles méthodes de guerre : méthodes techniques, politiques et économiques de la guerre dite totale. (...)
>
> « La guerre moderne met les civils presque autant en danger que les armées et les expose à des mesures de rigueur extrêmement graves. Les tragiques événements du dernier conflit ont ému au plus haut point l'opinion publique de tous les pays (...) Partout on réclame que des mesures sérieuses soient prises d'urgence pour éviter à jamais le retour de faits semblables (...) Il faut à tout prix que la Conférence de Stockholm et la Conférence diplomatique qui la suivra puissent aboutir à des résultats positifs à cet égard et qu'une Convention puisse entrer en vigueur dans un avenir rapproché. Sans se dissimuler les difficultés et le caractère délicat de ce problème, on doit reconnaître qu'il présente, avec la prohibition de certaines armes nouvelles, une importance capitale »[43].

Les trois objets soumis à l'examen de la Conférence d'experts sont les suivants : révision de la Convention « blessés et malades » et des dispositions connexes[44] ; révision de la Convention « prisonniers de guerre » ; élaboration d'une convention relative à la condition et à la protection des civils en temps de guerre.

43 « Conférence d'experts gouvernementaux pour l'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre. Discours prononcé par M. Max Huber, président d'honneur du Comité international de la Croix-Rouge », *RICR*, n° 340, avril 1947, pp. 277-289.

44 Pour les dispositions connexes voir *supra*, chap. I. 2.

Sur ces trois points, la Conférence est appelée à formuler la substance des modifications qu'il convient d'apporter aux textes en vigueur et à préciser le contenu de nouvelles dispositions qu'il y a lieu d'introduire dans les Conventions existantes ou de créer. La documentation soumise par le CICR[45], sous forme de trois volumes correspondant aux trois points précités, en est encore à des stades d'élaboration divers selon les matières ; le projet sur les prisonniers de guerre est de loin le plus élaboré, alors que celui sur les civils est le moins développé, en raison de la complexité du problème et malgré l'importance que le CICR y attache.

Il s'agit là, en effet, d'un domaine entièrement nouveau. Alors que les Conventions de Genève ne s'appliquent jusqu'ici qu'aux militaires, classe bien circonscrite et soumise à une forte discipline, la nouvelle Convention est appelée à couvrir la masse inorganisée des civils. Elle ne doit pas seulement, à l'instar des précédentes, protéger des personnes devenues victimes de la guerre (blessés, prisonniers), mais aussi empêcher que ces personnes ne deviennent des victimes. Or, si les blessés ou les prisonniers sont considérés comme devenus inoffensifs, la plupart des civils, en revanche, ne sont pas hors d'état de nuire[46]. Aussi s'aventure-t-on sur un terrain beaucoup plus délicat que par le passé et le CICR ne considère-t-il pas la question comme suffisamment mûre, à ce stade de ses travaux, pour se sentir déjà autorisé à rédiger, de toute pièce, un projet de convention[47].

Sans vouloir entrer dans la substance des débats, mais afin de comprendre comment le CICR en arrivera finalement à quatre projets de Conventions, relevons les points suivants en ce qui concerne les dispositions connexes à la Convention « blessés et malades ».

45 *Commission d'experts gouvernementaux pour l'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre, Genève, du 14 avril au 26 avril 1947*, Documentation préliminaire fournie par le CICR : Vol. I, «Révision de la Convention de Genève et des dispositions connexes»; Vol. II, «Convention de Genève de 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre»; Vol. III, «Condition et protection des civils en temps de guerre».

46 Jean S. Pictet, «La Croix-Rouge et les Conventions de Genève», *Recueil des Cours*, Académie de droit international, La Haye, 1950, pp. 97-98.

47 C'est le délégué français Claude Bourdet qui, à la Conférence d'experts, apporte un premier projet de convention entièrement rédigé. Ce projet, fort détaillé, sera élagué et fournira la trame de la future Convention «civils». Jean Pictet, «La formation du droit international humanitaire», *RICR*, n° 751, janvier-février 1985, p. 12.

Comme la Conférence préliminaire des Sociétés de la Croix-Rouge, la Conférence d'experts confirme la nécessité de protéger les blessés et les malades civils, de même que les hôpitaux civils et le personnel qui leur est attaché, selon les mêmes principes humanitaires que pour les militaires. Elle suggère d'introduire les dispositions nouvelles à cet égard dans la future Convention «civils». En ce qui concerne l'aviation sanitaire, elle est d'avis qu'il suffit de compléter l'article existant de la Convention «blessés et malades» et qu'il n'y a pas lieu d'établir une nouvelle convention à ce sujet. Quant aux dispositions relatives aux localités sanitaires (la Conférence d'experts exclut les zones, mais celles-ci réapparaîtront dans la suite des travaux), elles devraient figurer dans la Convention «blessés et malades» et dans celle envisagée pour les civils, selon qu'il s'agit de refuges destinés aux militaires ou aux civils.

Par ailleurs, fait de prime importance, la Conférence d'experts suit la proposition du CICR d'introduire le principe de l'application des Conventions en cas de guerre civile dans chacune d'entre elles.

Enfin, désireuse de hâter la conclusion des travaux, la Conférence d'experts exprime le vœu que soit transmis aux gouvernements son désir de voir se réunir la Conférence diplomatique le plus tôt possible, et avant le 30 avril 1948. C'est oublier que l'examen des projets de Conventions a été porté à l'ordre du jour de la XVII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge, qui doit se tenir à Stockholm en août 1948.

À l'instar de ce qui avait déjà été le cas pour la Conférence préliminaire des Sociétés de la Croix-Rouge, la Conférence d'experts fait l'objet de deux rapports[48]. L'un, résumé, est remis à l'ensemble des États et des Sociétés nationales; l'autre, analytique, est transmis début 1949 aux gouvernements des pays ayant participé à la Conférence d'experts ainsi qu'aux Sociétés nationales membres de la Commission spéciale de la Croix-Rouge.

48 *Rapport sommaire sur les travaux de la Conférence d'experts gouvernementaux pour l'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre (Genève, 14-26 avril 1947)*, CICR, Genève, 1947, et *Rapport sur les travaux de la Conférence d'experts gouvernementaux pour l'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre (Genève, 14-26 avril 1947)*, CICR, Genève, 1947.

La Conférence d'experts est suivie d'une seconde réunion, de caractère consultatif, qui regroupe à Genève, du 9 au 12 juin 1947, les experts des gouvernements de quatre États non invités à ladite Conférence et qui ont répondu favorablement à l'offre du CICR de s'entretenir avec ceux qui le souhaiteraient sur les matières exposées dans sa documentation. Il s'agit de représentants d'Autriche, de Hongrie, de Roumanie et de Suisse, auxquels s'adjoint un représentant du gouvernement hellénique qui n'avait pu arriver à temps pour assister à la Conférence d'avril. Avec l'agrément du Conseil de contrôle allié[49], le CICR prend également contact avec quelques experts allemands, qui lui adressent des commentaires écrits après examen de sa documentation[50] .

Début mai, le CICR porte le vœu émis par les experts gouvernementaux de convoquer de manière anticipée la Conférence diplomatique à la connaissance du gouvernement suisse, gérant des deux Conventions de Genève de 1929, afin qu'il puisse examiner, de concert avec les gouvernements intéressés, et notamment celui des Pays-Bas, gérant de la X[e] Convention de La Haye de 1907, les mesures propres à y donner suite[51].

En ce qui concerne le Mouvement de la Croix-Rouge, le CICR fait part de ce souhait au comte Folke Bernadotte, en sa qualité de président de la Commission permanente, organe chargé de convoquer les Conférences internationales de la Croix-Rouge, et à M. Basil O'Connor, président du Conseil des Gouverneurs de la Ligue, chargée de désigner la Commission spéciale des Sociétés de la Croix-Rouge ; l'avancement éventuel de la Conférence diplomatique a en effet une incidence sur l'une et l'autre de ces instances. Le CICR assure à ses interlocuteurs que si la Conférence diplomatique doit effectivement se tenir dans le délai recommandé, il prendra toutes les mesures nécessaires pour que les Sociétés nationales puissent se pro-

49 Organisme suprême des décisions politiques et économiques concernant toute l'Allemagne et dont faisaient partie les quatre puissances occupantes, soit les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'URSS.

50 Note du CICR du 11.04.1947 à la «Commission de Contrôle interalliée» et réponse du Conseil de contrôle allié au CICR du 07.07.1947, ACICR — CR 240.

51 Procès-verbal de la séance du Bureau du 08.05.1947, ACICR.

noncer auparavant sur le contenu des projets de Conventions[52]. Enfin, il transmet ce vœu à l'ensemble des gouvernements et des Sociétés nationales, en même temps qu'il leur adresse le Rapport sommaire sur la Conférence d'experts gouvernementaux[53].

La Commission spéciale des Sociétés de la Croix-Rouge se réunit à Genève les 15 et 16 septembre 1947[54]. Présidée par M. de Truchis de Varennes, administrateur de la Croix-Rouge française, elle comprend des représentants de onze Sociétés nationales (Australie, Belgique, Chine, États-Unis, France, Grèce, Mexique, Pérou, Pologne, Suède et Royaume-Uni). Elle approuve l'ensemble des travaux du CICR, tout en apportant d'utiles suggestions.

### 4. Vers une seconde Conférence d'experts ?

Mais le vœu de la Conférence d'experts, formulé dans une certaine euphorie, n'a suffisamment pris en compte, ni les lenteurs diplomatiques, ni les nombreux points exigeant des études complémentaires dans le domaine des Conventions, en particulier concernant les civils.

Sur le plan diplomatique, le gouvernement suisse, après avoir recueilli l'assentiment de celui des Pays-Bas, entreprend un sondage auprès d'une trentaine de capitales pour savoir si elles entendent donner suite au vœu des experts gouvernementaux de hâter la Conférence diplomatique.

Parallèlement, le gouvernement français suggère d'organiser, avant la Conférence diplomatique, une seconde conférence d'experts. Il espère y obtenir la participation de l'URSS et des pays de l'Est européen, et entreprend des démarches officieuses dans ce sens. Cette initiative sera finalement abandonnée, à la suite du refus de l'URSS, selon laquelle les problèmes relatifs à la révision des Conventions doivent être examinés en premier lieu par la Conférence internationale de la Croix-Rouge.

52 Lettres du 16.05.1947 des deux vice-présidents, Martin Bodmer et Ernest Gloor, au nom de la présidence du CICR, au comte Folke Bernadotte de Visborg et à M. Basil O'Connor, ACICR — CR 221.

53 Lettres circulaires des 23.06 et 04.07.1947 du CICR aux gouvernements et 383e circulaire du 04.07.1947 du CICR aux Comités centraux des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, ACICR — CR 240.

54 «Commissions de la Croix-Rouge internationale», *RICR*, n° 345, septembre 1947, pp. 707-708.

Dans l'ensemble, les principales puissances — et nonobstant, pour certaines d'entre elles, l'avis exprimé par leurs représentants à la Conférence d'experts — réagissent négativement au sondage effectué par Berne. Parmi elles, le Royaume-Uni accepte qu'une Conférence diplomatique ait lieu en avril 1948 pour la révision des trois Conventions existantes, mais pas pour la conclusion d'une convention sur les civils — cette question n'étant, selon elle, pas suffisamment mûre — ce qui ne laisse pas d'inquiéter le CICR.

L'idée d'une seconde conférence d'experts est alors reprise mais qui se tiendrait, cette fois, non plus avant, mais entre la Conférence internationale de la Croix-Rouge et la Conférence diplomatique, afin d'avoir des échanges de vues supplémentaires notamment sur le projet de Convention « civils ».

Le CICR, tout en se défendant d'intervenir dans ces tractations diplomatiques, se rend compte, après avoir partagé, dans un premier temps, l'euphorie de la Conférence d'experts, que, d'une part, beaucoup de travail reste encore à faire pour améliorer les projets de Conventions, et que, d'autre part, il n'est peut-être pas opportun de hâter la date de la conférence diplomatique : mieux vaut que celle-ci se tienne plus tard, mais qu'elle porte sur toutes les Conventions en même temps. En outre, le CICR suppute qu'il peut être difficile à des puissances qui détiennent encore des prisonniers de guerre et qui occupent encore des territoires de signer, tant que dure cette situation, des Conventions qui condamneraient leur politique ; or tous les prisonniers de guerre devraient être rapatriés avant la fin de 1948[55].

C'est finalement le 11 mai 1948 que le gouvernement suisse est en mesure d'annoncer officiellement son intention de convoquer une Conférence diplomatique en Suisse à la fin de 1948 ou au début de 1949. Elle aura pour objet la révision des deux Conventions de Genève de 1929, celle de la X^e Convention de La Haye de 1907 et l'établissement d'une nouvelle convention sur les civils en temps de guerre. La lettre aux gouvernements est accompagnée d'un mémorandum qui rappelle les principales étapes parcourues dans le domaine du développement du droit international humanitai-

55 Procès-verbaux de la séance du Bureau du 17.07.1947 et de la séance plénière du CICR du 15.01.1948, ACICR.

re depuis la Conférence internationale de la Croix-Rouge de Tokyo, en 1934. Elle se termine en ces termes:

> «Il reste à savoir s'il convient qu'une réunion d'experts gouvernementaux ait lieu entre la Conférence de Stockholm et la Conférence diplomatique. C'est au vu des délibérations de Stockholm qu'on pourra le mieux se rendre compte de l'utilité d'une réunion d'experts ou d'une conférence préparatoire, et qu'une décision sera éventuellement prise à ce sujet.
>
> «Pour ces raisons, la Suisse ne pourra pas déterminer, avant le mois de septembre prochain, la date à laquelle la conférence diplomatique devra être convoquée[56].»

Quoi qu'il en soit, le CICR a mis à profit le temps écoulé depuis la Conférence d'experts d'avril 1947 pour continuer ses études et progresser dans l'établissement des projets de Conventions, en particulier en ce qui concerne les civils. À la mi-mai 1948, il transmet à l'ensemble des gouvernements et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, un volume[57] comprenant trois projets de conventions révisées (blessés et malades, guerre maritime, prisonniers de guerre) et un projet de convention nouvelle (civils), assortis d'une introduction historique, qui représente l'aboutissement de trois ans de travail dans ce domaine.

### 5. La XVII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge

La XVII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge (ci-après XVII[e] Conférence internationale) tient ses assises à Stockholm, du 20 au 30 août 1948, sous la présidence du comte Folke Bernadotte, président de la Croix-Rouge suédoise[58]. Des représentants de 52 Sociétés nationales et de 50 gouvernements y participent, mais

56 *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949* (ci-après *Actes 1949*), 4 vol., Département politique fédéral, Berne, 1949. Voir vol. I, pp. 145-146.

57 XVII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge (Stockholm, août 1948), *Projets de Conventions révisées ou nouvelles protégeant les victimes de la guerre (Établis par le Comité international de la Croix-Rouge avec le concours d'experts des gouvernements, des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et d'autres associations humanitaires)*, Document n° 4, CICR, Genève, 1948.

58 Le comte Bernadotte tombera à Jérusalem sous les balles d'extrémistes sionistes (Groupe Stern), le 17 septembre 1948, alors qu'il accomplissait sa mission en qualité de médiateur de l'ONU.

l'URSS, ainsi que la Bulgarie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie se sont abstenues.

Les motifs invoqués par l'URSS visent principalement le CICR — qui, selon elle, « n'a pas protesté au cours de la guerre contre les crimes fascistes et contre les violations les plus graves des Conventions internationales (...) pratiquées par l'Allemagne hitlérienne »[59] —, mais aussi des questions de participation, dont celle du gouvernement franquiste de l'Espagne. Cette abstention conduira la XVII[e] Conférence à adopter une résolution XVI intitulée « Appel aux Gouvernements et Sociétés nationales absents de la Conférence », formulant « l'espoir que le Gouvernement des Républiques socialistes soviétiques et l'Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, ainsi que les Gouvernements et Sociétés nationales qui ne sont pas présents à cette Conférence, apportent leur concours à l'élaboration des Conventions de Croix-Rouge auxquelles la XVII[e] Conférence internationale consacre ses efforts »[60].

La XVII[e] Conférence approuve, après y avoir apporté un certain nombre de modifications, chacun des quatre projets de Convention, en priant le CICR d'en assurer la transmission aux gouvernements en vue de la Conférence diplomatique[61]. Elle adopte en outre une Recommandation générale par laquelle elle :

> « (...) constate que ces Projets, en particulier la Convention nouvelle relative à la protection des personnes civiles, correspondent aux aspirations profondes des peuples du monde et qu'ils précisent les règles de protection essentielles auxquelles a droit tout être humain,
>
> « (...) attire tout spécialement l'attention des Gouvernements sur l'urgente nécessité d'assurer la protection réelle des civils en temps de guerre par une Convention dont l'absence a été si cruellement ressentie pendant le dernier conflit, et recommande dès maintenant à tous les États, sans attendre la conclusion de

59 Les griefs de l'URSS à l'égard du CICR, ainsi que la réponse de celui-ci, sont reproduits dans le *Compte rendu de la Dix-Septième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Stockholm du 20 août au 30 août 1948*, Croix-Rouge suédoise, Stockholm, 1948, pp. 30-31.

60 *Compte rendu*, p. 94.

61 Résolution XIX, *Projets de Conventions internationales*, *Compte rendu*, pp. 95-96.

cette Convention, d'en appliquer, dans les cas prévus, les principes,

«recommande à tous les Gouvernements de se réunir le plus rapidement possible en Conférence diplomatique, pour adopter et signer les textes qu'elle vient d'approuver.»[62]

Il convient enfin de signaler la résolution XXIII, qui concerne la répression des violations des Conventions, sujet sur lequel le CICR a soumis un rapport. La XVII[e] Conférence y émet le vœu que le CICR «continue ses travaux sur cette importante question et soumette des propositions à une conférence ultérieure»[63].

Comme prévu, le gouvernement suisse saisit l'occasion de la XVII[e] Conférence pour établir des contacts avec les autres délégations gouvernementales concernant la date de la Conférence diplomatique et la tenue éventuelle d'une conférence préparatoire. Il en ressort que les autorités britanniques sont en faveur de cette dernière, contrairement aux États-Unis[64].

Trois semaines plus tard, le 20 septembre 1948, la Suisse convoque la Conférence diplomatique pour le 25 mars 1949, à Genève. Elle prévoit que la Conférence siégera plusieurs semaines puis, une fois les textes définitifs établis, qu'elle s'ajournera le temps pour les délégations de se mettre en rapport avec leurs gouvernements et d'en recevoir des instructions. Après cette interruption s'ouvrira la seconde session de la Conférence, consacrée essentiellement à la signature des nouvelles Conventions[65].

C'est en effet la solution trouvée par le gouvernement suisse pour tenter de concilier les avantages d'une conférence préparatoire, sans pour autant avoir à en subir les inconvénients, à savoir le report de nombreux mois de la Conférence diplomatique. Pour des raisons d'ordre pratique, cette dernière sera toutefois encore repoussée d'un mois et s'ouvrira finalement le 21 avril 1949[66].

62 *Ibid.*, p. 96.

63 *Ibid.*, p. 97.

64 Procès-verbal de la séance du Bureau du 09.09.1948, ACICR.

65 Lettre circulaire du 20.09.1948 du Département politique fédéral aux ministres des Affaires étrangères de l'ensemble des gouvernements invités à la Conférence diplomatique, *Actes 1949*, I, pp. 146-147.

66 Message télégraphique du 07.01.1949 du Département politique fédéral à l'ensemble des gouvernements. *Actes 1949*, I, p. 147.

Dans l'invitation du gouvernement suisse, aucune mention n'est faite du CICR — même s'il est prévu qu'il participe à la Conférence à titre d'expert — ni de la XVII[e] Conférence internationale, de peur de donner à l'URSS et aux pays de l'Est européen des raisons de justifier une éventuelle absence de leur part[67].

Quant au CICR, le premier soin qui lui incombe après Stockholm est d'établir les textes des projets de Conventions, tels qu'ils ont été approuvés et amendés par la XVII[e] Conférence internationale. Ceux-ci sont envoyés début novembre à l'ensemble des gouvernements et des Sociétés nationales, lesquelles sont en outre conviées à transmettre au CICR les avis ou suggestions qu'elles pourraient encore avoir à formuler[68].

L'étude que le CICR mène depuis trois ans ne s'est en effet pas arrêtée mais se poursuit: à la suite du mandat qui lui a été conféré par la XVII[e] Conférence internationale en la matière, le CICR établit, avec le concours de quelques spécialistes réunis à Genève, des projets d'articles relatifs à la répression des violations des Conventions. Il procède par ailleurs à certaines adaptations rendues nécessaires par des amendements apportés par la XVII[e] Conférence internationale. Ces ultimes travaux, qui tiennent également compte des dernières suggestions des Sociétés nationales, débouchent sur une publication intitulée *Remarques et propositions*[69], envoyée à la mi-mars 1949 aux gouvernements, aux Sociétés nationales et aux autres institutions intéressées.

Entre-temps, le 15 janvier 1949, le gouvernement suisse a fait parvenir à l'ensemble des participants à la Conférence diplomatique la documentation officielle, qui se compose de quatre brochures, soit une par Convention, présentant, sous forme de tableau synoptique, le texte en vigueur, le projet soumis par le CICR à la XVII[e] Conférence internationale et le texte issu de Stockholm.

**67** Procès-verbal de la séance plénière du CICR du 18.11.1948, ACICR.

**68** Lettres circulaires du CICR du 01.11.1948 et du 03.11.1948 à l'ensemble des gouvernements et des Sociétés nationales, ACICR—CR 238 et CR 221.

**69** *Projets de Conventions révisées ou nouvelles protégeant les victimes de la guerre, Remarques et propositions du Comité international de la Croix-Rouge*, Document destiné aux gouvernements invités par le Conseil fédéral suisse à la Conférence diplomatique de Genève (21 avril 1949), CICR, Genève, 1949.

## Le déroulement de la Conférence diplomatique de 1949

Ouverte le 21 avril 1949, la Conférence diplomatique pour l'élaboration de conventions internationales destinées à protéger les victimes de la guerre (ci-après Conférence diplomatique) tient ses assises à Genève, au Palais du Conseil général, sous la présidence du conseiller fédéral Max Petitpierre, chef du département politique fédéral[70]. Elle s'achève le 12 août 1949, après avoir adopté les quatre Conventions de Genève.

Soixante-quatre pays, soit la quasi-totalité des États du monde, y participent: cinquante-neuf[71] à part entière, comme délégués, et cinq comme observateurs[72].

L'URSS a annoncé sa participation à quelques jours de l'ouverture de la Conférence[73], entraînant dans son sillage celle de tous les pays de l'Est européen qui sont représentés, sinon par des délégués, du moins par des observateurs. Parmi les principaux États belligérants de la Seconde Guerre mondiale, seule l'Allemagne, alors privée de l'exercice de sa souveraineté, est absente[74]. Le Japon, quant à lui, est représenté par des observateurs. Au nombre de ces derniers, figurent également sept organisations intergouvernementales, dont l'activité présente un lien avec l'objet des Conventions[75].

70 Le ministère suisse des Affaires étrangères.

71 Afghanistan, Rép. pop. d'Albanie, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Rép. soc. sov. de Biélorussie, Rép. de l'Union de Birmanie, Bolivie, Brésil, Rép. pop. de Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Cuba, Danemark, Égypte, Équateur, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Éthiopie, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Rép. pop. hongroise, Inde, Iran, Rép. d'Irlande, Israël, Italie, Liban, Liechtenstein, Luxembourg, Mexique, Monaco, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Portugal, Rép. pop. roumaine, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Saint-Siège, Salvador (El), Suède, Suisse, Syrie, Tchécoslovaquie, Thaïlande, Turquie, Rép. soc. sov. d'Ukraine, URSS, Uruguay, Venezuela. *Actes 1949*, I, pp. 157-169.

72 République dominicaine, Japon, Pologne, République de Saint-Marin, République fédérative de Yougoslavie. *Actes 1949*, I, pp. 169-170.

73 Note du 15.04.1949 du ministère des Affaires étrangères de l'URSS à la légation de Suisse à Moscou, Archives fédérales, Berne — 2001 (E) 1967/113/874.

74 La naissance officielle de la République fédérale d'Allemagne sera proclamée le 23 mai 1949 et celle de la République démocratique allemande le 7 octobre 1949.

75 Organisation des Nations Unies, Organisation internationale du Travail, Organisation mondiale de la Santé, Organisation internationale pour les Réfugiés, Union internationale des Télécommunications, Union postale universelle, Office central des Transports internationaux par Chemins de Fer.

Le CICR est admis à titre d'expert dès l'ouverture de la Conférence diplomatique, de même que, trois semaines plus tard, la Ligue[76].

La proposition d'inviter le CICR à titre d'expert avait été présentée par Max Petitpierre, au nom de la délégation suisse, lors de la réunion officieuse des chefs de délégation tenue la veille de l'ouverture de la Conférence[77]. Les chefs de délégation avaient été unanimes à considérer que les travaux de la Conférence en seraient grandement facilités et la proposition avait été acceptée officiellement, en séance plénière, le 21 avril. Dans la lettre d'invitation adressée au CICR, Max Petitpierre souligne que, par cette décision, « la Conférence a tenu à marquer également le rôle extrêmement important que le Comité international de la Croix-Rouge a joué dans l'élaboration des projets de Conventions »[78].

En réponse à l'invitation qui lui a été adressée, le CICR désigne comme experts Paul Carry, professeur à l'Université de Genève et membre du CICR, Jean Pictet, directeur-délégué, Claude Pilloud, chef de la division juridique, et René-Jean Wilhelm, membre de la division juridique. Il s'agit des personnes qui, lors de la XVII[e] Conférence, ont été appelées à commenter les textes des projets de Conventions. Le CICR se réserve par ailleurs de recourir ponctuellement à d'autres membres de l'institution ou de sa direction, selon la diversité des problèmes à examiner ou la nature du sujet à débattre[79].

**76** Soit le 10 mai 1949. *Actes 1949*, I, comptes rendus des 2[e], 5[e] et 6[e] séances plénières, pp. 15-17, 27 et 30-31. — À l'époque, bien que reconnaissant un intérêt à la présence de la Ligue comme observateur, le CICR est plus circonspect sur le statut d'expert qui lui est conféré. Premièrement la Ligue n'a pas participé à l'élaboration des projets de Conventions — au contraire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, dont certaines sont représentées au sein des délégations gouvernementales. Secondement, le CICR craint que cette mise sur le même pied des deux institutions ne soit de nature à créer la confusion et à remettre en cause la répartition de leurs compétences respectives, laquelle vient d'être confirmée par la XVII[e] Conférence internationale. Mais ces craintes ne se concrétiseront pas, les deux institutions s'étant entendues pour éviter de susciter des confusions.

**77** Conférence diplomatique de 1949, Sténogrammes de la réunion des chefs de délégation, séance du 20 avril 1949, Bibliothèque du CICR — 341.33/42-1. Procès-verbal de la séance du 21.04.1949 du Conseil de Présidence, ACICR.

**78** Lettre du 21.04.1949 de Max Petitpierre au CICR, ACICR — CR 221.

**79** Lettre du 25.04.1949 de Paul Ruegger à Max Petitpierre, président de la Conférence diplomatique, ACICR — CR 221. Procès-verbal de la séance plénière du CICR du 25.05.1949, ACICR.

Frédéric Siordet, conseiller, viendra par la suite compléter la délégation permanente du CICR. Tout au long de la Conférence, le CICR est ainsi en mesure, par la voix de ses délégués, d'exposer les sujets mis en discussion, de commenter les textes approuvés à Stockholm et de rappeler les principes humanitaires de la Croix-Rouge.

Les projets de Conventions adoptés par la XVII[e] Conférence internationale sont en effet retenus comme seule base de travail de la Conférence diplomatique[80]. Bien que révisés article par article, leur ordonnance ne sera d'ailleurs guère changée.

Les travaux de la Conférence se déroulent de la façon suivante: les projets de Conventions font d'abord l'objet d'un examen détaillé de la part des quatre Commissions principales constituées à cet effet, ainsi que par les sous-commissions et groupes de travail qu'elles ont créés à leur tour. La Commission I (qui tiendra 39 séances) a pour tâche de réviser la Convention «blessés et malades» et la Convention «maritime»; la Commission II (36 séances) la Convention «prisonniers de guerre» et la Commission III (51 séances) doit élaborer la nouvelle Convention «civils». Une quatrième Commission, dite Commission mixte (13 séances), formée de représentants des trois autres Commissions, étudie les articles communs à toutes les Conventions.

Les projets sont ensuite transmis à une Commission de coordination, chargée d'examiner les conclusions élaborées par les quatre Commissions principales et de leur signaler les défauts de concordance existants, ainsi qu'au Comité de rédaction. Ils sont enfin soumis à l'Assemblée plénière qui, dès le 21 juillet, procède à une ultime lecture (sept séances entre le 21 avril et le 25 mai, et trente dès le 21 juillet)[81].

Selon divers témoignages, aucune conférence n'avait été mieux préparée[82]. La Conférence diplomatique n'en siégera pas

**80** *Actes 1949*, I, compte rendu de la 2[e] séance plénière, p. 14.

**81** Note pour la Présidence du 26.04.1949 de F. Siordet, ACICR — CR 221. Règlement de la Conférence diplomatique, *Actes 1949*, I, pp. 181-188. «La Conférence diplomatique de Genève», *RICR*, n° 365, mai 1949, pp. 325-327. Paul de La Pradelle, *La Conférence diplomatique et les nouvelles Conventions de Genève du 12 août 1949*, Les Éditions internationales, Paris, 1951, pp. 23-32.

**82** Paul de La Pradelle, *supra* (note 81), p. 15. Lettre du 20.09.1949 de Max Petitpierre au président du CICR, ACICR — CR 254.

moins pendant près de quatre mois sans désemparer. À l'époque, on s'étonne de la durée des travaux, qui prolongent la Conférence bien au-delà de ce qui était prévu[83]. L'on s'accorde pourtant à reconnaître l'esprit favorable qui les domine. C'est que, sous cette lenteur apparente, les délégations, conscientes de ce que l'efficacité des Conventions dépendra de leur universalité, cherchent à établir des textes qui recueillent un accord aussi large que possible, avant de se résoudre à prendre des décisions à la majorité. À son issue, Frédéric Siordet soulignera que «la Conférence diplomatique de Genève a laissé chez tous ceux qui y ont participé une impression réconfortante». Et d'ajouter: «Il est rare en effet de voir une Conférence, réunissant autant de pays pendant d'aussi longues semaines, persévérer jusqu'au bout dans la recherche patiente d'une expression commune de leurs intentions. On a rarement vu se créer entre les représentants diplomatiques de tant de pays, séparés par les conceptions politiques ou idéologiques aussi irréductibles que c'est le cas à l'heure actuelle, un esprit de camaraderie et de franche discussion comme celui qui a caractérisé les débats de Genève». De même, dans son discours de clôture, le président Max Petitpierre rendra hommage à la bonne volonté des délégués: «Malgré des divergences d'opinions compréhensibles, mais parfois profondes, notre travail a pu être constructif. C'est que vous avez fait preuve d'esprit d'initiative et de compréhension et que vous vous êtes efforcés de concilier la conviction dans les solutions que vous préconisiez avec le désir sincère d'aboutir.»[84]

Fruits de ces efforts, les textes définitifs des quatre Conventions suivantes sont adoptés lors de la trente-sixième Assemblée plénière[85]:

**83** Cette durée n'est toutefois pas excessive si on la compare aux quatre sessions de la Conférence diplomatique de 1974-1977, totalisant plus de huit mois de travaux, qui ont été nécessaires pour l'adoption des deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949, du 8 juin 1977. Il est vrai que le nombre d'États participants avait presque doublé.

**84** «La Conférence diplomatique de Genève», *RICR*, n° 367, juillet 1949, pp. 475-476, et *RICR*, n° 368, août 1949, p. 556. *Actes 1949*, Vol. II B, compte rendu de la 37e séance plénière, p. 530. — Concernant l'attitude des différents États lors de la Conférence diplomatique, voir Geoffrey Best, *War and Law since 1945*, Clarendon Press, Oxford, 1994, en particulier pp. 80 et suiv.

**85** *Actes 1949*, II B, compte rendu de la 36e séance plénière, pp. 521-522.

- Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (Convention I), adoptée par 47 voix sans opposition et une abstention (Israël) ;
- Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (Convention II), adoptée par 48 voix sans opposition et une abstention (Israël) ;
- Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (Convention III),
  adoptée à l'unanimité des 49 délégations qui ont pris part au vote ;
- Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (Convention IV),
  adoptée par 47 voix sans opposition et deux abstentions (Birmanie et Israël)[86].

Les quatre Conventions sont datées du 12 août 1949, date de la signature de l'Acte final de la Conférence diplomatique, auxquelles elles sont annexées et qui les authentifie. Onze résolutions adoptées par la Conférence sont également annexées à l'Acte final, dont trois concernent le CICR. Deux d'entre elles lui confient un mandat : la résolution 3, qui a pour objet l'établissement d'un projet d'accord-type concernant les modalités de rétention du personnel sanitaire et l'organisation des relèves, et la résolution 9, qui porte sur l'établissement d'une série de messages-types télégraphiques à l'usage des prisonniers de guerre. Enfin, par sa résolution 11, la Conférence « reconnaît la nécessité d'assurer au Comité international de la Croix-Rouge un appui financier régulier »[87].

Lors de la séance de clôture, le 12 août, les plénipotentiaires de 59 États signent l'Acte final[88].

86 La délégation israélienne motiva son abstention par la rédaction des dispositions concernant le signe distinctif qui se trouvent dans les Conventions I, II et IV (cf. également *infra*, chap. IV. 2). La délégation birmane s'abstint de voter la Convention «civils» pour marquer qu'elle n'acceptait pas que des conventions internationales englobent des questions qui sont du ressort intérieur d'un État ; de telles dispositions étaient, à son avis, contraires aux principes de l'Organisation des Nations Unies et du droit international.

87 *Actes 1949*, I, pp. 355-356.

88 *Actes 1949*, II B, compte rendu de la 37e séance plénière, pp. 529-533.

Seize délégations signent ensuite les quatre nouvelles Conventions; deux délégations[89] en signent trois, les autres ayant encore la faculté de le faire pendant un délai de six mois.

En effet, à la fin de la Conférence diplomatique, plusieurs délégations s'étaient déclarées prêtes à signer immédiatement les Conventions de Genève; d'autres, au contraire, avaient demandé un certain délai afin de permettre à leurs gouvernements respectifs de soumettre ces textes à un dernier examen. Il avait alors été décidé d'avoir deux cérémonies officielles de signature, l'une le 12 août, lors de la séance de clôture, et l'autre le 8 décembre 1949.

Lors de cette seconde cérémonie de signature[90] — pour laquelle la célèbre table de l'Alabama, sur laquelle avait été signée la première Convention de Genève de 1864, avait été transportée au Palais du Conseil général —, vingt-sept délégations signent la Convention I, vingt-huit la Convention II[91], vingt-sept la Convention III et vingt-sept la Convention IV [92].

Par ailleurs, le registre des signatures reste ouvert au département politique fédéral à Berne jusqu'au 12 février 1950. À cette date, le nombre des États signataires s'élevait à soixante et un[93] pour les trois premières Conventions et à soixante pour la quatrième, incluant la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'URSS.

Parmi les cinquante-neuf puissances représentées avec pleins pouvoirs à la Conférence diplomatique, toutes ont signé, sauf la Birmanie, le Costa Rica et la Thaïlande. S'y ajoutent deux États représentés en qualité d'observateurs, la Pologne et la Yougoslavie. Enfin,

89 La délégation des États-Unis signe les trois premières Conventions et celle de l'Autriche les Conventions I, III et IV.

90 *Actes 1949*, II B, cérémonie de signature, pp. 537-542.

91 Dont l'Autriche.

92 Dont les États-Unis. Mais Ceylan ne signe que les trois premières Conventions.

93 Afghanistan, Rép. pop. d'Albanie, Argentine, Autriche, Australie, Belgique, Rép. soc. sov. de Biélorussie, Bolivie, Brésil, Rép. pop. de Bulgarie, Canada, Ceylan, Chili, Chine, Colombie, Cuba, Danemark, Égypte, Équateur, Espagne, États-Unis d'Amérique, Éthiopie, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Rép. pop. hongroise, Inde, Iran, Rép. d'Irlande, Israël, Italie, Liban, Liechtenstein, Luxembourg, Mexique, Monaco, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, Rép. pop. roumaine, Royaume-Uni, Saint-Siège, Salvador (El), Suède, Suisse, Syrie, Tchécoslovaquie, Turquie, Rép. soc. sov. d'Ukraine, URSS, Uruguay, Venezuela, Rép. féd. pop. de Yougoslavie. *Actes 1949*, II B, pp. 530, 538-539 et 545.

trois États n'ayant pas participé à la Conférence diplomatique ont signé, à savoir les Philippines, le Paraguay et Ceylan[94].

Les Conventions de Genève sont entrées en vigueur le 21 octobre 1950, soit six mois après le dépôt de deux instruments de ratification. La Suisse a été la première à les ratifier, le 31 mars 1950, bientôt suivie par la Yougoslavie, le 21 avril.

(La seconde partie de cette étude sera publiée dans le numéro de septembre 1999).

●

*Abstract*

**The Geneva Conventions of 1949: a decisive breakthrough**

by CATHERINE REY-SCHYRR

*At the outbreak of the Second World War, international humanitarian law was made up of the various Hague Conventions of 1907 and the two 1929 Geneva Conventions, none of which dealt in a satisfactory manner with the risks faced by the civilian population. Experience during the war made a major revision of international humanitarian law a priority after 1945. This article traces the history of that endeavour up to the adoption by a diplomatic conference, on 12 August 1949, of the four Geneva Conventions for the Protection of War Victims. Particular emphasis is laid on the link between the ICRC's wartime experience with the inadequate law of the day and the negotiations for new legal provisions. The second part of the article identifies the major advances represented by the 1949 Geneva Conventions, one of the more important being the fact that the law's scope was extended to non-international armed conflicts. Though making no claim to perfection, the new Geneva Conventions nevertheless laid a sound basis on which adequate solutions may be found when military considerations and humanitarian exigencies clash.*

94 Par comparaison, en 1949, l'ONU comptait 58 États membres.

# Le demi-siècle des Conventions de Genève

par
**YVES SANDOZ**

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

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

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

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

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

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

## L'esprit et le contexte de 1949

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

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

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

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

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

## Le complément indispensable de 1977

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Évolution normative depuis 1977

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Principales questions restées ouvertes

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

### 1. Règles applicables dans les conflits internes

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

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

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

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

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

### 2. Normes concernant la conduite des hostilités

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

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

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

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

### 3. Armes nucléaires

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

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

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

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

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

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

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

19 *Ibid.*, par. 95.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 6. Contrôle des secours

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 7. Protection des femmes

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

### 8. Rapatriement des prisonniers

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

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

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

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

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

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

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

### 10. Conclusion

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

## Remarques finales

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

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

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

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

## 2. Vers la fin du droit international humanitaire?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. L'acharnement humanitaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

●

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

## *Abstract*

### The half-century of the Geneva Conventions

by Yves Sandoz

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

# 1949 and 1999: Making the Geneva Conventions relevant after the Cold War

by
**DAVID FORSYTHE**

AFTER the Second World War, two documents symbolized the moral aspirations of the international community: the 1948 Universal Declaration of Human Rights, and the 1949 Geneva Conventions for the protection of war victims. The Declaration promised universal human rights in peacetime, the Conventions established the basic rules for humanitarian behaviour in war. Each has acquired a special status in international relations, but each has to be adjusted, or remade, to take account of the changing nature of world affairs. Universal principles may remain valid, but they have to be contextualized in different situations. In the case of the Geneva Conventions and their two Additional Protocols of 1977, their adaptation to the world after the Cold War places special responsibility on the International Committee of the Red Cross (ICRC) as the guardian of international humanitarian law.

## Introduction

The Universal Declaration and the Geneva Conventions exhibit differences, but the similarities remain striking. The Declaration was originally a non-binding United Nations General Assembly resolution, a

DAVID FORSYTHE is the Charles J. Mach Distinguished Professor of Political Science at the University of Nebraska-Lincoln, USA. He was a consultant to the Joint Committee for the Re-Appraisal of the Role of the Red Cross, whose Final Report ("Tansley Report") appeared in 1975.

statement of aspirations, in the words of one of its champions, Eleanor Roosevelt. The four interlocking Geneva Conventions were detailed treaty law produced by a diplomatic conference. It may be that parts of the Declaration have passed into customary international law, just as much of the 1949 Conventions may have done. The larger point is that each set of norms carries significant moral weight in the world, far beyond the relatively few court cases that have made reference to them.

Of the 185 member States of the United Nations, few refuse to at least pay lip service to the Human Rights Declaration. It is true, however, that in 1993 at the UN conference on human rights in Vienna a number of States, mostly from Asia, argued that the Declaration was too Western and individualistic and needed to be either revised or supplemented by a "Universal Declaration of Responsibilities", meaning responsibilities to the national community as a whole. Likewise, the 1949 Geneva Conventions have now been ratified or otherwise legally accepted by virtually all States. In specific situations, however, a number of States argue that these Conventions are not applicable. Nevertheless, for States in contemporary international relations, joining the UN, with its provisions on human rights, and accepting the 1949 Geneva Conventions, both symbolize responsible statehood — the responsible exercise of State sovereignty.

It bears stressing that neither the Declaration nor the Conventions have been the basis for frequent adjudication. In the United States, for example, the Supreme Court rarely refers to the Universal Declaration.[1]

As for the 1949 Conventions, the number of national courts martial for violations of the law of war, which refer to international humanitarian law, remains relatively small. However, to listen to participants at the Diplomatic Conference of 1974-1977 wrangle over the details of the two Additional Protocols of 1977, one would have thought that adjudication was a frequent occurrence, thus requiring that every legal nuance be treated in excruciating detail. It is true that in the 1990s the two ad hoc international criminal courts for the former Yugoslavia and Rwanda have begun to provide more judgements on war crimes, crimes against humanity, and genocide. Also, in July 1998 a diplomatic conference approved the statute for a standing international criminal court.

1 Louis Henkin, "The Universal Declaration and the U.S. Constitution", *Political Science: The Magazine of the American Political Science Association*, September 1998, pp. 512-515.

But the larger point remains valid: the Human Rights Declaration and the 1949 Conventions exercise considerable influence through extrajudicial processes such as foreign policy and military training, through private action and through UN field operations. The international instruments remain fundamental reference points for correct conduct in peace and war. They exercise more influence through the "soft law" of extrajudicial policy-making than through the "hard law" of court pronouncements.

The ICRC has been the guardian of international humanitarian law, now centering on the 1949 Conventions and their 1977 Protocols, for about 140 years. In 1998 it released a statement about a strategy for the future. This *Avenir* statement is the rough equivalent of the UN Secretary-General's 1992 "Agenda for Peace".[2] The Secretary-General laid out a vision for making the UN relevant to international security problems after the Cold War. The ICRC has laid out its view of how to make the 1949 Conventions and the rest of humanitarian law, and Red Cross/Red Crescent principles, relevant to international humanitarian problems after the cold war. The UN's "Agenda for Peace" was much analysed and led to a second version. The ICRC's *Avenir* statement deserves the same scrutiny. The UN has become quite marginal to certain security problems in places like Kosovo, Algeria, Chechnya, and Sri Lanka, to name only a few. It is fair to raise the question of whether the Geneva Conventions, and Additional Protocols, will also become marginal to humanitarian problems at the turn of the century. Or does the *Avenir* statement give us cause for optimism?

## ICRC *Avenir* statement: the context

In its *Avenir* statement the ICRC starts by giving its view of important factors in contemporary world affairs. Parts of this statement seem accurate, but other parts could perhaps be expressed more clearly.

The ICRC says that a fundamental tension exists between "globalization and the assertion of individual identity". It might have been more insightful to say that after the Cold War we are seeing a clash between globalization and, as a backlash, renewed assertions of romantic (and dangerous)

2 For the *Avenir* statement see "International Committee of the Red Cross, 'Avenir' Study: Strategic content", *IRRC*, No. 322, March 1998, pp. 127-136. For the UN's Agenda for Peace, see "Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992", United Nations, New York, 1992.

particularism.[3] On the one hand, we have global economics and global standards of human rights and humanitarian affairs. On the other hand, we see chauvinistic nationalism, virulent ethnicity, and intolerant religion. Globalism seeks to draw humanity together through common values and action. Romantic particularism seeks to assert emotional or sentimental differences and diversity of a pernicious sort.

Romantic particularism as demonstrated, for example, by certain forms of Serb nationalism, Hutu dominance, and Hindu or Islamic supremacy submerges the value of the individual in larger causes of group identity. (These are but three cases and their citing should not suggest bias. One might talk as well about certain forms of Croat nationalism, Tutsi repression, or Christian intolerance.) The number of examples given is limited only for reasons of space. True, individual identity is frequently bound up in group identity. But it is not the assertion of individual identity that matters so much for the future of the Geneva Conventions (and their Protocols) as it is the assertion of romantic group causes. They result all too often in inhumanity to individuals, and groups of "outside" individuals, which violates the basic principles of the Geneva Conventions. Serb nationalism led to ethnic cleansing, Hutu quest for dominance to genocide, and Hindu and Islamic superiority to attacks on Christians (of course, in some places only).

The West is not free from this resurgence of romantic particularism, as seen especially in events in Northern Ireland and the Basque region of Spain. One also sees disturbing events in other areas like Germany, France, and the United States, where sub-national groups exhibit neo-Nazi or other racist attitudes towards, and sometimes even perpetrate attacks against, those in "foreign" or "other" groups. But in general, the Western backlash against a global and mostly secular universalism is not virulent and threatening to humanitarian values. Principles of tolerance, human rights, and humanitarianism are at present sufficiently strong in Western societies to keep these forms of romantic particularism confined to a marginal status. For example, German authorities prosecute for, and large numbers of Germans protest against, neo-Nazi attacks. To shift to a different type of example, Denmark may not want to lose its group identity by being suffocated in the European Union, but it is not going to abuse foreigners in the process (although, like the rest of the West, it has adopted more restrictive immigration policies).

3 See Benjamin R. Barber, *Jihad vs. McWorld: How Globalism and Tribalism Are Reshaping the World*, Ballantine Books, New York, 1996.

There is a difference between wanting to preserve one's group identity or culture and being willing to attack or otherwise abuse those in the "other" category. The former constitutes a moderate or reasonable particularism — for example, Danish nationalism. The latter makes up romantic particularism — which is dangerous by the very fact of asserting an unreasoned superiority. The former is compatible with the Geneva Conventions; the latter is not.

So the ICRC could have stated more clearly this fundamental tension in world affairs between universalism and romantic particularism for its own concerns and purposes. But much of the rest of its introductory statement seems accurate. It is well to state that "globalization is a cultural as well as an economic phenomenon". Indeed, the movement for global human rights and humanitarian values is part of this cultural universalism, and the ICRC could have made this more explicit. We have heard much about global markets, and not enough about these latter principles that seek to unify humanity in progressive ways.

It is also well to note that "States remain the key players in the international system". We hear much about international organizations, non-governmental organizations (NGOs), private armies or rebel forces, indeed social movements like the Red Cross and Red Crescent. They all have their importance, and that importance is probably increasing. But it is still States that take the most important decisions within international organizations, and it is primarily States that respond or not to NGO pressures. It is also States that adopt the rules of international humanitarian law, and it is States that have the primary (but not exclusive) obligation to see that the law is correctly applied. It is States that provide most of the material resources for the ICRC. (It is striking in the 1990s how little non-Western States, some of them quite wealthy, provide in this regard.) In some places, like Somalia in the early 1990s, we see failed States and the absence of central governing authority. But the ICRC is correct to focus on States as the key players with respect to humanitarian values and action.

At the same time the ICRC is correct to note the "proliferation of [non-governmental] humanitarian agencies" and "the growing complexity of the humanitarian environment". One would expect this accuracy from the ICRC, which has been deeply involved in many of the armed conflicts and complex emergencies around the world.

### *Avenir*: strategy?

Beyond this point, it is not totally clear that the ICRC has really stated a strategy for making the Geneva Conventions and their Protocols — and the Red Cross/Red Crescent Principles — relevant in the future. The debate may hinge on what one means by the word "strategy". But we should not get distracted by semantical arguments. The larger point is that the *Avenir* statement is mostly a reaffirmation of ICRC traditional views. There is little that is fundamentally new. This is not necessarily bad. If one has a useful mission, mandate, a way of operating, there is little reason to pretend that one is doing something new and different. On the other hand, if world affairs have changed in a structural sense, a traditional approach may not suffice. And on this fundamental question, namely the extent of change in world affairs and what it means for traditional Red Cross action, the ICRC is largely silent.

The *Avenir* statement says that "a major change of strategy is required". It then outlines four goals: (1) to restore a proper respect for humanitarian values; (2) to bring "humanitarian action close to the victims", look "to the long term" and establish "priorities"; (3) to strengthen dialogue with all players; and (4) to increase ICRC efficiency. If setting goals is a strategy, then we have one here.

Usually, however, a strategy refers to a general approach to achieving goals. In this second sense, the ICRC never indicates a new, much less a major change of, strategy. There are two possible strategies articulated by the ICRC in passing. One is so general as to provide no real guidance for action: "the ICRC must strive to enhance the overall coherence of humanitarian thinking and action and must adapt to the circumstances without losing its identity". That is indeed a general approach, but quite vague. The second possible strategy consists of a restatement of the ICRC's traditional mission: to focus on victims of war and internal violence, to take direct action for the victims, to be a neutral and independent institution, and to persuade all parties to adopt and respect humanitarian values. This is not a major change. It is no change at all.

#### Goal number one

As for the first specific goal of restoring a proper respect for humanitarian values as found in the Geneva Conventions (and their Protocols) and in the Red Cross/Red Crescent principles, this is indeed a worthy

objective. Everyone knows that in the 1990s respect for these values, and even for the Red Cross emblem itself, has declined. The murder of ICRC staff in Bosnia, Chechnya, Burundi, and Rwanda demonstrates the point all too vividly. But when the ICRC says it will take a moral approach, "putting persuasion before condemnation", and "reaffirms its resolve to assume the role of guardian of humanitarian law", it is not laying out a new strategy. Likewise, when it stresses dissemination in peacetime, or a "code of professional ethics for humanitarian players", it is stressing important points — but not new ones.

Perhaps more creative is the statement that "the relationship between humanitarian law and human rights law must be strengthened". But many words have been written on this subject and it is not clear in the "Avenir" statement what is intended here. Perhaps this critique is unfair, because a short and general statement cannot contain all specifics. But historically the ICRC has resisted too close an identification with human rights, believing that "humanitarian affairs" seem less political and controversial. The ICRC has not been one to speak about "human rights in armed conflict".

Others have long argued that there is a substantial overlap between the Geneva Conventions (and their Protocols) and the international law of human rights applicable to situations other than armed conflict. It seems that the ICRC is now willing to help develop this common foundation. The *Review* published a special edition about the convergence of humanitarian law and human rights law, and how they were both devoted to the principle of humanity.[4] This would seem important in so far as many governments are reluctant to trigger the application of international humanitarian law, and since many situations of concern to the ICRC occur on the boundary between what passes for domestic peace and internal armed conflict (whether falling under Article 3 common to the 1949 Conventions and/or Protocol II). Establishing common values that transcend these legalistic arguments and distinctions would be useful. When the ICRC acts to oppose torture or starvation, does it make any real difference to maintain that it is not working for human rights?

### Goal number two

As for the second goal, it doesn't exist. "Bringing humanitarian action close to the victims, looking to the long term and establishing

4 *IRRC*, No. 324, September 1998.

priorities" is not one goal; it is a statement of three different things, none of which is new. Since at least the time of Marcel Junod during the Spanish Civil War, the ICRC has subscribed to the official policy of paying great deference to the delegate in the field so that he (or she, increasingly) can bring humanitarian action directly to victims. Like all institutions, the ICRC has not always followed stated policy, and at times it has tried to rein in delegates in the field whom it found too independent, as was true when Italy invaded Ethiopia in the mid-1930s.[5] But finding the proper balance between policy made in Geneva, and discretion in the field tailored to particular circumstances, is a very old subject at the ICRC. There is growing awareness that what counts in the final analysis more than words in a legal text is the personal dynamism of ICRC delegates in the field, as in Hungary during the Second World War.

Likewise, for a considerable time the ICRC has been talking about developing better relations with other components of the International Red Cross and Red Crescent Movement, and about linking humanitarian values to local customs in the different areas of the world where its delegates operate. Happily, many of these policies are already under way.

When the *Avenir* statement says that "the ICRC would like to enhance the overall coherence of humanitarian activities by being available to ensure the coordination of emergency assistance operations, under conditions that guarantee the independence of its action", this may be more a statement of a problem than an indication of its solution. As a private agency, the ICRC is not going to be given a superior coordinating role over United Nations agencies like UNICEF or UNHCR. Conversely, with its stress on independence and neutrality, the ICRC is not going to accept being coordinated by the likes of these other bodies. The creation of a weak UN Office of the Emergency Relief Coordinator does not really alter anything, since that body lacks both the authority and the material resources to compel change on the part of other humanitarian players. So we are left, as before, with "coherence" based on mutually agreed divisions of labour. This has happened on occasion in a reasonable way, and will happen again. But the structural problem remains of many humanitarian players not fully coordinated by any superior body, and thus with considerable potential for conflicting policies.

5 See further Caroline Moorehead, *Dunant's Dream: War, Switzerland, and the History of the Red Cross*, Harper Collins, New York, 1998.

This section of the *Avenir* statement may indicate some progressive thinking from a quarter of a century ago, when the Tansley Report or "Big Study" identified some needed changes — particularly with regard to the isolation of the ICRC.[6] But what we have on this second point is a listing of a variety of steps already under way — a listing of tactical decisions to make humanitarian values and action more influential and effective. They seem well considered, at least when they are not vague, but they do not add up to a bold or sweeping new strategy.

### Goal number three

As for the third goal, "strengthening dialogue with all concerned", this is really a continuation of part of the second goal of reaching out to others — in the first place other components of the Red Cross Movement and in the second place other humanitarian players. As noted already, the isolation and excessively secretive nature of the ICRC was observed a quarter of a century ago, so it is well that the ICRC is now professing "greater openness and complementarity". It was, for example, an active participant in both the broad movement to ban anti-personnel landmines and that to establish a permanent international criminal court. Once again, goal number three is more a statement of changes already under way — desirable changes — than a completely new strategy for the future.

### Goal number four

As for the fourth goal of "enhancing the ICRC's efficiency", once again this is hardly new. At least from the time of the Nigerian Civil War of 1967-1970, the ICRC has been considering the relationship between its Assembly of co-opted Swiss notables that makes general policy and its professional staff, more internationalized since the early 1990s. Every few years the ICRC tries a new diagram for linking these two elements. The agency has tried various forms of "cabinet government," in which the President of the house is joined by various vice-presidents and/or the Director of Operations and/or other members of the professional staff. This scheme is then periodically revised.

6 Donald D. Tansley, *Final Report: An Agenda for Red Cross*, Henry Dunant Institute, Geneva, 1975.

It is not a bad thing to review the most effective form of administration. It is not a bad thing to experiment with presumed improvements. But again, there is nothing much new here, and certainly not a bold and striking strategy.

## Final thoughts

Implicit in the ICRC's *Avenir* statement is a rejection of some alternative thinking about international humanitarian action. On the one hand, some have called for less humanitarian involvement, on the grounds that it does more harm than good. They emphasize the hell of good intentions. Importantly, some of these accounts do not cite ICRC examples of misdeeds, distortions, or lack of careful action. Criticism is directed to others, but not to the ICRC.[7]

On the other hand, some have called for more openly political action — even more muscular humanitarian action up to and including humanitarian war — on the grounds that impartial and neutral humanitarian action is not possible in many situations. This is the basic position of Doctors Without Borders, as well as of some independent experts.[8]

Unfortunately the "Avenir" statement does not take on these positions directly. The ICRC has sponsored a publication in which some of these views are represented,[9] but in the "Avenir" statement it simply assumes these other views are inadequate while reaffirming *a priori* its own traditional understanding of humanitarian action. Had the ICRC sought to demonstrate how and why impartial and neutral humanitarian action was still viable in the contemporary world, it would have made an important contribution.

It can be recalled that the ICRC withdrew its relief operation from Ethiopia in the 1980s because of "political" conditions imposed by the government. Is that part of a strategy for the future? It can be recalled that the ICRC accepted military protection for its relief operation in Somalia and for the release of prisoners in the former Yugoslavia in the early 1990s. Is that part of a strategy for the future? On occasion the ICRC has not

7 See, for example, Michael Maren, *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, The Free Press, New York, 1997.

8 See, for example, Rony Brauman, "Refugee camps, population transfers, and NGOs", in Jonathan Moore (ed.), *Hard choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, 1998, pp. 177-194, and Adam Roberts, "Humanitarian war: Military intervention and human rights", *International Affairs*, No. 69, 3 July 1993, p. 429 ss.

9 Jonathan Moore (ed.), *Hard Choices*, *ibid.*

deferred to the political will of public authorities but has carried out relief operations without the consent of those authorities. Is that part of a strategy for the future? Increasingly the ICRC has engaged in public criticism of public authorities. Is that part of a strategy for the future? Sometimes it has been said that the ICRC has been impartial and discreet in official circles, but has been more judgmental and candid in other ways.[10] Is that part of a strategy for the future?

A concern for full consistency may indeed be the preoccupation of little minds, and Biafra was not Somalia, Somalia was not Bosnia, Bosnia was not Cambodia. Civilian relief has been getting the lion's share of attention. Has anything changed regarding detention visits? — the ICRC purports to lay out a general approach to managing humanitarian problems, a reader can fairly expect to find real and clear strategy. And if that reader is promised "a major change of strategy", it should be there. The *Avenir* statement fails on both counts. ICRC strategy is implicit rather than explicit, assumed rather than explained; and the real strategy is old, not new. A series of tactical steps, partially new, does not necessarily add up to a real and new strategy.

Thankfully for the future of the Geneva Conventions, ICRC pragmatic action comes across better than this "Avenir" statement. The ICRC remains one of the "Big Four" relief agencies in the world for action in war and similar violence (the others being UNHCR, UNICEF, and the World Food Programme).[11] This is because the ICRC record of delivering relief in complicated situations continues to please the major donors — above all the United States Agency for International Development (US/AID) and the European Community Humanitarian Office (ECHO). The ICRC runs the largest private relief operation in the world, and was absolutely crucial to managing starvation in places like Somalia. The ICRC also remains the most experienced agency for the monitoring of detainees, and served as the model for the European Committee for the Prevention of Torture.

But it is to be regretted that the ICRC record of practical accomplishment in the field was not matched by a clear and forward-looking statement of real strategy. If the traditional Red Cross approach to humanitarian

10 Michael Ignatieff, "The stories we tell", in *Hard Choices*, *ibid.*, pp. 287-302.

11 See further Alexander Natsios, *U.S. Foreign Policy and the Four Horsemen of the Apocalypse: Humanitarian Relief in Complex Emergencies*, Praeger, Westport, 1997.

affairs is still valid, we will have to deduce it ourselves. It is not adequately explained in the *Avenir* statement.

●


## *Résumé*

### 1949 et 1999 : Donner une signification aux Conventions de Genève après la fin de la guerre froide

par DAVID FORSYTHE

*Après un bref survol de l'évolution du droit international humanitaire et, en parallèle, du droit international des droits de l'homme depuis 1945, l'auteur pose la question de savoir comment le CICR, en sa qualité de gardien des Conventions de Genève, comprend aujourd'hui sa tâche. Le texte publié par le CICR sous le titre « Projet Avenir : les défis, la mission et les orientations stratégiques » (*RICR, *n° 829, mars 1998, p. 134) lui sert de point de départ pour son analyse. Produit d'un long processus de réflexion, ce texte examine les défis posés par les conflits d'aujourd'hui et tente de définir les lignes de conduite pour l'organisation. L'auteur approuve en bonne partie les conclusions auxquelles arrive l'étude, conclusions qui ne s'écarte guère de la ligne suivie jusqu'à ce jour. Toutefois, le «projet Avenir» ne donne que peu d'indications sur la stratégie que le CICR entend suivre pour accomplir son mandat découlant des Conventions de Genève.*

# Cent ans après La Haye, cinquante ans après Genève : le droit international humanitaire au temps de la guerre civile

par
**MARIE-JOSÉ DOMESTICI-MET**

PARODIANT Jean-Jacques Rousseau [1], on pourrait dire : « Le droit humanitaire a été conçu pour la guerre entre États ; et partout, il est méprisé dans les guerres civiles ». Or, si ce droit « comprend un régime, très élaboré, applicable aux conflits armés internationaux », c'est « un autre, plus sommaire, qui s'applique aux conflits armés non internationaux » [2]. Il s'agit de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre, des 28 articles du Protocole II additionnel aux Conventions de Genève et de l'article 8,

MARIE-JOSÉ DOMESTICI-MET est professeur de droit international à l'Université d'Aix-Marseille III (France), membre de son Centre d'études et de recherches internationales et communautaires et directrice du DESS « Aide humanitaire internationale — Urgence et réhabilitation ».

1 « L'homme est né libre, et partout il est dans les fers. », *Le contrat social*, 1762.

2 Denise Plattner, « La protection des personnes déplacées lors d'un conflit armé non international », *RICR*, n° 798, novembre-décembre 1992, p. 593.

paragraphes 2 c) et 2 e) du Statut de la Cour pénale internationale. Pourquoi, dès lors, cet intérêt porté par le législateur aux situations où le droit international humanitaire est méprisé? Un intérêt qui, de surcroît, s'exprime à travers des dispositions que la formule, négative, de «conflits armés non internationaux» pourrait faire passer pour marginales, c'est-à-dire pour l'exception s'appliquant à des crises situées à la lisière du champ normal couvert par le droit international humanitaire.

En fait, les conflits internes se sont multipliés, tandis les guerres entre États ont presque disparu, partiellement sous l'effet d'un équilibre durable entre «super-grands» naguère encore qualifié d'équilibre de la terreur. C'est ainsi que, sur les deux dernières décennies, on recense péniblement une demi-douzaine de conflits de ce type, alors que «plus de trente conflits [...] de pouvoir, de territoire, de minorités, de religions» ensanglantaient la planète à l'heure de l'ouverture de la XXVI[e] Conférence internationale de la Croix Rouge et du Croissant-Rouge, en décembre 1995 [3].

De plus, les guerres civiles, elles-mêmes, ne sont plus ce qu'elles étaient au temps d'Henry Dunant. Après les guerres civiles politiques, après les guerres «périphériques», plus ou moins idéologiques et en tout cas parrainées par les «super-grands», voici venues les guerres civiles de la troisième génération, largement endogènes, qui déstructurent des États et dans lesquelles des populations sont systématiquement prises pour cible. Pourchassées pour leur appartenance ethnique – on n'insistera pas sur ce phénomène trop connu –, elles peuvent aussi être simplement visées parce qu'elles représentent un enjeu. Celui-ci peut être politique: la population représente un élément constitutif de l'État, il faut donc la dominer coûte que coûte, par l'élimination des rebelles irréductibles [4] et par le chantage à la nourriture exercé sur ceux qui ne sont pas irrécupérables [5]. En cours de crise, et la déstructuration s'accentuant, l'enjeu peut devenir purement économique pour des groupes qui ne prétendent même pas au pouvoir politique, mais se disputent la mainmise sur l'aide humanitaire, directement ou à travers ses bénéficiaires.

3 Déclaration du président du CICR à l'occasion de l'ouverture de la XXVI[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 1995), *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, p. 24.

4 Voir Philippe Peccatier, «Libéria: la paix... ou la famine», *Géopolitique de la faim*, PUF, Paris, 1998, p. 36.

5 On prête à l'un des proches d'un chef d'État déchu cette terrible formule à propos de l'embargo qui visait la population civile: «Tant mieux, qu'ils souffrent, cela leur apprendra à nous contester», *AFP Bulletin Quotidien de l'Afrique*, n° 15077, 13 novembre 1997.

Dans ce contexte, les victimes les plus nombreuses sont justement celles que le droit international humanitaire exempte en principe de l'effet des conflits: les civils [6]. Et, qui plus est, ces civils sont le plus souvent dans une situation à propos de laquelle ce droit n'a pas instauré de statut spécifique à la mesure de leur détresse. Privés du respect qui leur serait en principe dû en tant que non-combattants, dépouillés de ce qui faisait leurs conditions normales d'existence, ils n'ont, souvent, plus d'espoir de salut que dans une fuite éperdue. Déplacés sur leur propre territoire, ou migrants de la peur répondant imparfaitement au qualificatif de «réfugié» [7], ils se comptent par millions [8]. Aux yeux de l'opinion publique, l'image type de l'humanitaire n'est plus celle de l'emblème qui protège et de l'intermédiaire neutre qui intervient pour adoucir les conséquences de la guerre. Cette image est estompée par celle de ces fugitifs, de préférence décharnés et les yeux hagards, poursuivis jusque dans leur pitoyable refuge. Fauchés par les épidémies, rongés par la faim, voire séparés de leurs sauveteurs potentiels par un cordon de mauvaise volonté tendu par leurs bourreaux..., c'est ainsi qu'ils incarnent, à travers les médias, le nouveau visage de l'action humanitaire. Celle-ci se situe, pour l'opinion, dans un registre axé sur l'assistance plus que sur la protection, sur une aide plus spécifiquement alimentaire, et parfois encore sur l'impossibilité de secourir!

Est-ce l'impasse? Par un extraordinaire paradoxe, alors que se multiplient les actes d'inhumanité et que l'opérationnalité du droit international humanitaire se trouve mise au défi (I), le droit humanitaire des conflits armés non internationaux connaît une avancée normative remarquable (II), et devant lui s'ouvre une nouvelle frontière (III).

**6** On rapproche fréquemment deux chiffres, sans doute arrondis, mais néanmoins hautement significatifs: 5 % de civils parmi les victimes pendant la Première Guerre mondiale, 90 à 95 % dans les conflits des années 1990. Les estimations de la «Campagne mondiale pour la protection des victimes de guerre» comportent cependant le chiffre de 15 % pour la Première Guerre mondiale, *RICR*, n° 789, mai-juin 1991, p. 327.

**7** Car, même s'ils ont franchi une frontière, ils ne font pas nécessairement l'objet de persécutions.

**8** Le président de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, lors de l'ouverture de la XXVI[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 1995), a déclaré que l'aide aux réfugiés et déplacés représentait 70 % des opérations de terrain du Mouvement. Voir *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, p. 19. Quelque 30 millions de personnes relèvent du mandat du HCR; parmi elles, 13 millions environ sont juridiquement des réfugiés.

## I. Une impasse opérationnelle ?

« [P] artout dans le monde, la guerre, la violence et la haine s'étendent [...], les droits fondamentaux de la personne humaine [sont] bafoués de plus en plus gravement et de plus en plus systématiquement [...], des blessés [sont] achevés, des enfants massacrés, des femmes violées, des prisonniers torturés, des victimes privées d'assistance humanitaire élémentaire [...], la famine [est] utilisée comme méthode de guerre contre des civils [...], les populations civiles deviennent de plus en plus souvent la principale victime des hostilités... » [9]. On pourrait y ajouter les enfants-guerriers, souvent plus sauvages que leurs aînés, les hostilités financées par les trafics de drogue ou d'armes, et – signe des temps – les compagnies pétrolières ou les exploitants de gisements de diamants recrutant des milices armées.

En fait, devant certains aspects de l'actualité, on peut se demander si la célèbre clause de Martens, lorsqu'elle renvoie aux « exigences de la conscience publique », dans une formule qui semble suggérer l'universalisme, n'est pas une simple manifestation d'utopie. Derrière les blocages divers subis par l'action humanitaire (A), les acteurs de terrain qui cherchent à penser leur action et à trouver une explication signalent le caractère presque schizophrénique de la réalité internationale (B).

### *A.* Les blocages de l'action humanitaire

Les blocages de l'action humanitaire sont liés à l'évolution de la conflictualité. En 1996, le vice-président du CICR donnait, des conflits du temps présent, un aperçu en trois volets particulièrement significatifs : ils seraient dénaturés (parce que la population est devenue l'objet plutôt que la victime des combats), déstructurés (parce que les combattants obéissent de moins en moins à des instructions, fût-ce de milices paramilitaires) et débridés (parce que la violence y devient souvent l'expression de pulsions individuelles, d'un pur et simple instinct de mort). Dans un tel contexte, comment espérer que soit accueilli favorablement l'organisme qui vient « plaider la cause humanitaire » [10] de personnes dont les combattants veulent non seulement l'élimination mais encore, parfois, la souffrance gratuite ?

9 Déclaration finale de la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 1993), par. I 1 et I 3, *RICR*, n° 803, septembre-octobre 1993, p. 401.

10 E. Rœthlisberger, « Face aux défis d'aujourd'hui et de demain, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge doit-il repenser son éthique ? », *RICR*, n° 819, mai-juin 1996, p. 353.

Alertée d'abord sur le problème de l'accès aux victimes (1), la communauté internationale est sans cesse confrontée aujourd'hui à de dramatiques récits d'insécurité (2).

### 1. L'accès aux victimes

L'accès aux victimes est indispensable, que ce soit pour mener des activités de protection ou pour fournir une assistance. Et si les médias s'intéressent davantage au refus de laisser acheminer des secours matériels, la protection fait encore bien davantage peur aux bourreaux. Souvent l'accès aux prisonniers est totalement refusé. Longue est la litanie des conflits dans lesquels le CICR n'a pas été autorisé à visiter des combattants capturés.

L'accès à des fins d'assistance est, bien entendu, prévu dans les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels de 1977, même si les articles pertinents reconnaissent aux États concernés [11] le rôle d'autoriser cet accès. Les conditions posées au refus d'autorisation ne laissent, en effet, que bien peu de place à l'arbitraire [12]. Cependant, la multiplication des guerres civiles a engendré de plus en plus de refus d'accès à des civils dont la détresse n'était plus un épiphénomène, mais un objectif. Or, il s'avère que parmi les différents régimes juridiques de l'accès aux secours, celui des conflits internes de haute intensité, régi par l'article 18 du Protocole II de 1977, est le moins généreux. En effet, il ne suppose que l'accord de l'État partie et ne reconnaît pas la compétence d'un mouvement rebelle organisé et maître d'une partie du territoire à se prononcer sur le même point. De plus, s'il n'y a ni conflit international ni conflit interne de haute intensité, aucun article spécifique n'est consacré au problème de l'accès aux victimes.

Aussi, quelques faiblesses de la lettre, sinon de l'esprit, des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels [13] ont-elles engendré le désir de trouver de nouvelles voies de droit – de la tentative qu'a faite l'UNDRO, en 1984, d'élaborer une Convention sur l'acheminement des secours jusqu'à la résolution de l'Institut de droit international en 1989. La tentative la

11 C'est-à-dire, selon le cas, l'État sur le territoire duquel se déroule le conflit, la puissance occupante, les États voisins dont il faut emprunter le territoire pour passer.

12 D. Plattner, «Le régime des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels en matière d'assistance aux victimes des conflits armés», dans M. J. Domestici-Met (éd.), *Aide humanitaire internationale : un consensus conflictuel ?*», Economica, Paris, 1996, p. 225 et suiv.

13 P. Jean, «Plénitude ou lacunes du droit international humanitaire», dans Domestici-Met, *op. cit.* (note 12), p. 245 et suiv.

plus connue et la plus provocatrice sur le plan du vocabulaire a pour nom «ingérence». Malheureusement, il faut se rendre à l'évidence: les refus d'accès sont plus souvent dus au mépris total du droit qu'à des dispositions trop timides de celui-ci. Du fait de la nature même des conflits, tout l'équilibre des articles sur l'assistance humanitaire se trouve pris en défaut.

Il l'est au niveau de la définition de l'autorité territorialement compétente, dans des situations où la force est, de fait, entre les mains d'entités qui ne sont ni des autorités légitimes ni des pouvoirs effectifs. Chefs de clans et bandes de pillards ne figurent pas au nombre des autorités citées dans les dispositions pertinentes des Conventions et des Protocoles [14]. C'est, pourtant, du bon vouloir de tels acteurs que dépend, dans bien des situations, l'accès aux victimes.

Le système est encore pris en défaut au niveau des motifs prévus pour justifier un refus. Le pouvoir de dire non, conféré aux autorités territorialement compétentes, est, selon les textes, «lié». Si l'on fait la synthèse de ses motifs légaux, on constate qu'ils se ramènent globalement au contrôle du caractère humanitaire des prestations fournies: vérification du fait qu'il ne s'agit pas d'armes, du fait que l'un des belligérants ne puisse pas en tirer un avantage économique pour soutenir son effort de guerre, exigence d'un contrôle de la distribution par un intermédiaire neutre [...]. Rien de tout cela n'entre dans les mobiles d'un groupe qui tient un point de passage, avec la ferme intention de s'emparer du bien «aide humanitaire», ou d'utiliser l'arme de la faim à travers un blocage de cette aide.

### 2. L'insécurité du travail humanitaire

«Le mépris des normes humanitaires, l'effondrement des structures étatiques et la méconnaissance des règles essentielles du droit international humanitaire posent tous trois de très graves problèmes de sécurité au personnel engagé dans l'action humanitaire d'urgence» [15].

On le sait, les personnes civiles paient un lourd tribut aux conflits actuels. Hélas, leur calvaire ne cesse pas nécessairement lorsqu'elles sont prises en charge en tant que victimes. Au viol subi en camp de détention peut succéder le viol en camp dit de réfugiés ou de déplacés. Et les camps en ques-

14 IVe Convention de Genève, articles 23 et 59, Protocole I, article 70, Protocole II, article 18.

15 Rapport sur la protection des victimes de la guerre, préparé par le CICR pour la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre, *RICR*, nº 803, septembre-octobre 1993, p. 415 et suiv.

tion peuvent aussi – l'affaire du Kivu l'a démontré – être pris d'assaut, tout comme les équipements sanitaires peuvent être bombardés. Ces très graves dysfonctionnements démontrent que l'emblème ne jouit plus du même respect qu'autrefois. L'insécurité n'est pas le lot des seules victimes. Elle atteint aussi le personnel humanitaire dans un triste palmarès. Dans un article consacré à l'assassinat de six membres du personnel du CICR en Tchétchénie en 1996, un délégué régional se demandait si les conditions dans lesquelles se déroulent les actions humanitaires d'urgence auraient changé au point que celles-ci ne pourraient plus être menées qu'un revolver au poing, ou alors, au péril de sa propre vie [16]. Il ajoutait que le CICR ne peut plus se bercer de l'illusion qu'il est moins vulnérable que les autres organisations humanitaires [17].

Quant à la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1994 pour tenter d'améliorer la sécurité des travailleurs humanitaires, elle n'a pas encore fait ses preuves.

Tous ces éléments dessinent une réalité écartelée entre, d'un côté, l'engagement humanitaire et, de l'autre, des comportements totalement contraires à l'éthique.

### *B.* Une réalité schizophrénique

On assiste à une sorte de banalisation de ce que l'esprit humanitaire considère comme inacceptable. L'incommunicabilité s'instaure entre divers segments de la société internationale.

La multiplication de certains faits laisse envisager une effroyable accoutumance à des comportements inqualifiables. Malheureusement, les acteurs qui n'hésitent pas à commettre les actes les plus sauvages ne sont pas qu'une poignée de désaxés. De plus, la détresse n'est pas l'exception, bien circonscrite, à laquelle l'on pourrait remédier rapidement. Sévices et dénuement sont aujourd'hui présents sur une grande échelle.

16 Philippe Comtesse, « Comment réagir à la nouvelle vulnérabilité des travailleurs humanitaires ? » *RICR*, n° 824, mars-avril 1997, p. 151 et suiv.

17 Au cours des années 80, quelques volontaires d'ONG ont été accusés d'espionnage en Afghanistan, des membres de Médecins sans frontières ont été enlevés en Somalie ou abattus dans un avion au Sud-Soudan. Au triste palmarès de la décennie qui s'achève on trouve l'assassinat d'une vingtaine de délégués du CICR, ainsi que de volontaires de Médecins du Monde, de représentants du HCR...

Le rapport que le CICR avait préparé pour la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre fait un recensement éloquent des formes précises que revêt aujourd'hui l'inacceptable et laisse deviner leur fréquence : faim la plus absolue [18], massacres de civils crûment rapportés [19], exécutions sommaires [20], tortures [21], manque criant de soins [22]. D'autres sources décrivent l'aisance avec laquelle peuvent être pratiquées les mutilations, considérées comme un moyen d'attirer l'attention. Pourtant, tous ces actes sont condamnés par les Conventions de Genève, qui comptent parmi les instruments juridiques plus ratifiés au monde !

C'est qu'en fait, à cette banalisation vient s'ajouter l'incommunicabilité. L'universalité est de façade : « [D]errière le consensus formel des États se cachent les véritables réticences propres aux identités culturelles et aux strates qui n'ont jamais été associées à ce consensus, sinon par la main de plénipotentiaires [...] dont l'autorité est aujourd'hui remise en cause par la plupart des guerriers dans les conflits actuels » [23].

On mesure mieux encore l'écart conceptuel, lorsque l'on songe qu'une branche du milieu humanitaire occidental avait créé le concept de l'ingérence – possibilité exceptionnelle de faire prévaloir le droit à la vie des victimes sur la souveraineté étatique –, et que les responsables politiques et les médias occidentaux avaient été pour la plupart séduits. En revanche, les juristes étaient plus réticents, en raison notamment de certaines imprudences de langage. C'est la conviction que l'heure n'était pas aux poussées norma-

**18** « La plupart des cabanes abritaient des personnes très gravement marasmiques, qui restaient couchées en attendant ou de l'aide ou la mort », *op. cit.* (note 15), p. 426.

**19** « [A]mas de cadavres et de blessés », « à coups de pieds, à coups de matraques et à coups de baïonnettes [...], ils ont frappé, renversé, bousculé [...] les victimes [...]. Certains n'ont eu la vie sauve que pour avoir été chargés les premiers sur les camions et recouverts d'une couche de corps protectrice », *op. cit.* (note 15), p. 422-423.

**20** « Après deux heures d'attente, [...] ils les ont conduits au bord d'une falaise, située au-dessus de la rivière et les ont tués [...] [d'] une balle dans la tête. Leurs corps furent précipités en bas de la falaise, dans le lit de la rivière », *op. cit.* (note 15), p. 424.

**21** « Certains prisonniers sont battus jusqu'au sang avec des barres de fer, des bâtons et des câbles [...]. Récemment, nous avons vu une brûlure étendue du troisième degré sur un dos, due soit à un chalumeau, soit à un fer rouge », *op. cit.* (note 15), p. 424.

**22** « [...] une situation indescriptible, tant il y avait de sang et de gens en train de mourir », *op. cit.* (note 15), p. 425.

**23** J.-L. Chopard et V. Lusser, « Pour qui parlent les humanitaires ? Quelques réflexions sur la diffusion », *RICR*, n° 826, juillet-août 1997, p. 405.

tives qui motivait la réticence du CICR [24], plus qu'un respect quasi religieux du consentement de l'État territorial, comme on pouvait alors l'entendre dire. Car si en principe, « [L']objectif [...] du CICR est de parvenir à un accord explicite avec les parties belligérantes pour entreprendre à la fois une action de secours et des visites aux prisonniers... » [25], on relève également certains comportements assez audacieux de sa part [26]. Et si aujourd'hui, ceux qui étaient, naguère, les plus chauds partisans de l'ingérence adoptent un langage prudent [27], c'est parce que le message n'était pas «recevable» aux yeux du tiers monde. La plus grande faiblesse de ce plaidoyer était sans doute d'être daté dans le temps. Il se voulait en quelque sorte l'*opinio juris* [28] d'une pratique – celle de l'aide transfrontalière – qui véhiculait, dans son imagerie d'Épinal, l'épopée des *French doctors* pénétrant clandestinement en Afghanistan depuis le Pakistan avec des groupes de résistants. Mais il s'agissait d'un conflit très spécifique : celui d'une superpuissance et d'un peuple du tiers monde. La proclamation d'un droit d'ingérence, dans ce cas précis, pouvait signifier le droit du faible contre le surpuissant.

Non seulement, en dehors de ce contexte, les États du tiers monde ne peuvent que craindre pour leur souveraineté, mais encore « ...de

**24** «...[L]e CICR craignait que le texte, très ambitieux, n'éveille de vieux démons chez nombre d'États [...] L'expérience des quatre années de négociation difficiles [...] de 1974 à 1977 [...] avait appris qu'il ne fallait pas espérer, dans les circonstances actuelles, de gains normatifs sérieux.» – Frédéric Maurice, « L'ambition humanitaire », *RICR*, n° 796, juillet-août 1992, p. 378.

**25** David P. Forsythe, « Le Comité international de la Croix-Rouge et l'assistance humanitaire : analyse d'une politique », *RICR*, n° 821, septembre-octobre 1996, p. 555. L'auteur ajoute que « le CICR a parfois utilisé l'assistance comme un « appât » ou une « carotte » pour avoir accès aux détenus ». *Ibid.*, p. 569.

**26** Certains touchent même à son action au Biafra, qui fait souvent dire que le conservatisme du CICR aurait poussé les médecins de l'institution à ouvrir une nouvelle voie. Voir T. Hentsch, « Face au blocus : la Croix Rouge internationale dans le Nigéria en guerre », Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, 1973. De même, de 1976 à 1987, le CICR a aidé les Tigréens et les Érythréens, en rébellion contre le régime du DERG éthiopien, en participant à une opération de secours « transfrontalière » menée depuis le Soudan. D. Forsythe, *op. cit.* (note 25), p. 552 et suiv., particulièrement p. 558. De même, en 1979, le CICR et l'UNICEF, parfaitement informés de l'hostilité du nouveau gouvernement de Phnom Penh, ont décidé d'apporter depuis la Thaïlande une aide à des civils se trouvant en territoire cambodgien, à proximité de la frontière thaïlandaise.

**27** P. ex. Mario Bettati, « L'embargo filtrant : une solution efficace ? », *Géopolitique de la faim*, PUF, Paris, 1998. Des représentants d'ONG autrefois très liées à Bernard Kouchner cofondateur de Médecins sans frontières affirment aujourd'hui que cette doctrine est allée à l'encontre du but recherché.

**28** D'où la volonté de faire émettre cette *opinio juris* par l'Assemblée générale des Nations Unies. Il en a résulté les résolutions 43/131 et 45/100, d'ailleurs très en deçà des espérances de ses promoteurs.

nombreux belligérants dans le monde de l'après-guerre froide n'ont jamais entendu parler des Conventions de Genève, ne connaissent pas le CICR ni les emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge, ou considèrent la mort et la souffrance des civils comme des moyens d'atteindre leurs objectifs personnels et politiques» [29]. La responsabilité collective, honnie dans le droit occidental, est l'une des notions majeures de certaines guerres civiles: «des réfugiés appartenant à une ethnie jugée coupable de crimes sont pourchassés avec la conviction qu'il s'agit d'une juste cause» [30]. Par ailleurs, selon des collaborateurs africains du CICR, «...maintes ethnies africaines sont purement guerrières et considèrent que tuer est une forme de bravoure» [31]; c'est pourquoi elles subliment la violence à travers des rites initiatiques. Dès lors, incompris dans leurs motivations profondes, les opérateurs humanitaires sont parfois perçus comme les chevaux de Troie de la culture occidentale, les agents de la politique étrangère des pays riches. Ou bien, plus simplement, chez les peuples du Caucase qui pratiquent encore couramment la prise d'otages, ils apparaissent comme des proies toutes désignées.

L'incompréhension peut venir aussi du monde occidental, dont l'opinion est le premier destinataire des images d'opérations humanitaires. Or ce public est un prisme déformant, à double titre. Par son individualisme, il est imperméable à la réalité des conflits identitaires et donc prêt à en nier la profondeur. Habitué à une «société de consommation», il est plus réceptif aux données quantitatives qu'à la souffrance intime des personnes réduites à n'être plus que des victimes. Il est, dès lors, plus porté à financer des prestations matérielles qu'à soutenir des actions de protection.

Enfin, l'incompréhension peut venir des opérateurs humanitaires eux-mêmes, dont «la réticence à s'adresser à ceux [qu'ils tiennent] pour responsables des catastrophes» [32] peut entraver, à leur insu, l'impartialité.

Ainsi, la situation qui prévaut au sein de la société internationale n'est guère propice à l'adoption de nouvelles normes destinées à renforcer

**29** D. Forsythe, *op. cit.* (note 25), pp. 553 et 554. Voir aussi, à propos de la Somalie, Jennifer Leaning, «When the system doesn't work: Somalia 1992», Kevin Cahill (ed), *A framework for survival: Health, human rights, and humanitarian assistance in conflicts and disasters*, Council of Foreign Relations, New York, 1993.

**30** Un proverbe burundais affirme «un fautif dans la famille, c'est toute la famille qui est fautive».

**31** Cité dans Marion Harroff-Tavel, «Promouvoir des normes visant à limiter la violence en situation de crise: un défi, une stratégie, des alliances», *RICR*, n° 829, mars 1998, p. 13.

**32** J.-L. Chopard et V. Lusser, *op. cit.* (note 23), p. 400.

l'applicabilité du droit international humanitaire. En revanche, elle n'a pas freiné la poussée normative dans des domaines moins liés à l'applicabilité directe. Et les situations de conflit interne en bénéficient très largement.

## II. Des avancées normatives signicatives

Le droit international humanitaire n'a pas fait l'objet d'une réécriture depuis les derniers changements géopolitiques. Sans doute avait-il pris en compte, à travers les Protocoles additionnels de 1977, l'élargissement de la société internationale dû à la décolonisation: la «réaffirmation» [33] du droit antérieurement codifié était au prix d'une reconnaissance du caractère international des guerres coloniales. Et une partie non négligeable de son «développement» [34], dans le sens de la réglementation de la conduite des hostilités, était inspirée par la prise en compte de la guérilla [35]. Cependant, la poursuite des guerres «périphériques», aujourd'hui orphelines, et les conflits nés de l'éclatement de l'ex-Union soviétique n'ont pas, quant à eux, suscité de nouveaux développements du droit international humanitaire sous la forme de nouveaux Protocoles. Pourtant, tout comme la décolonisation, ces phénomènes traduisent un élargissement de la scène internationale à de nombreux peuples qui, jusque-là, n'étaient pas des acteurs à part entière. Les conflits armés non internationaux, qui se sont introduits bien modestement dans le droit humanitaire conventionnel il y a cinquante ans, ne sont, aujourd'hui encore, couverts que par un nombre limité de dispositions de ce droit.

Le droit humanitaire a dû faire face aux nouvelles formes de conflit alors même qu'il ne contient pas de dispositions couvrant spécifiquement les gigantesques mouvements de population des trois dernières décennies [36]. S'ils ne sont pas tous provoqués par des guerres civiles, la plupart sont, cependant, motivés par le désir de fuir une situation troublée, dans laquelle les hostilités n'opposent pas des armées mais déchirent le tissu social lui-même, une situation dans laquelle la possibilité de vivre normalement n'existe plus. De plus, le Protocole II n'est pas souvent applicable, soit faute de ratification, soit faute de gouvernement effectif confronté à une opposi-

33 Formule tirée de l'intitulé de la Conférence diplomatique (1974-1977) dont sont issus les Protocoles additionnels du 8 juin 1977.

34 *Idem.*

35 Voir Protocole I, art. 44, par. 3.

36 Les rares dispositions nommément consacrées aux réfugiés au sens de la Convention de 1951 ne concernent nullement les exodes récents. Voir IVe Convention de Genève, articles 44 et 70, par. 2. Ces dispositions sont d'ailleurs protectrices et anticipent sur la Convention relative au statut des réfugiés de 1951.

tion et exerçant une réelle autorité territoriale. Le conflit interne relève alors simplement de l'article 3 commun aux Conventions de 1949, qui ne comporte aucune règle relative à la conduite des hostilités. Or, les Conventions, en prohibant les déplacements forcés et le recours à l'arme de la faim seraient de nature – pour peu qu'elles soient respectées – à mettre fin au phénomène des mouvements de population, ou du moins à considérablement réduire le nombre des déplacés et des «quasi-réfugiés».

Face au phénomène des exodes massifs, le droit international humanitaire offre à certains déplacés internes le régime juridique des personnes civiles touchées par les conflits. Au droit d'initiative du CICR mentionné à l'article 10 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et à l'article 143, qui permet aux représentants de l'institution de les visiter dans leur lieu d'internement, s'ajoutent les articles 50 et suivants du Protocole I. Quant aux «quasi-réfugiés» qui ont cherché la paix en franchissant une frontière, mais sont restés à proximité de celle-ci, exposés au risque d'une incursion par exemple, on peut considérer qu'ils relèvent de l'article 5, par. 2. d) des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui permet au CICR d'apporter protection et assistance aux victimes des conflits armés et de leurs suites directes.

Tout ce dispositif reste en place. Des développements nouveaux sont apparus du côté du droit du maintien de la paix, lequel a, depuis quelque temps, intégré l'idée qu'un conflit interne pouvait constituer une «menace à la paix», et donc conduire le Conseil de sécurité à adopter des mesures au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, et notamment à créer des tribunaux pénaux internationaux. Dans ce contexte, le droit international humanitaire a soudain connu un développement considérable. Désormais, la guerre civile est mieux couverte par le droit international et un régime répressif est appliqué en cas de non-respect.

### *A.* Une meilleure couverture de la guerre civile par le droit international humanitaire

Au cœur de la guerre civile, l'immunité de la personne civile en tant que telle a-t-elle un sens? C'est la solution retenue par le Protocole II, qui lui maintient sa protection, sauf en cas de participation directe aux hostilités. Mais qu'en est-il d'un conflit déstructuré, où chacun peut être amené à s'armer à sa manière?

En 1990, l'Institut international de droit humanitaire de San Remo a cherché à répondre aux nouveaux besoins juridiques en élaborant une Déclaration sur les règles du droit international humanitaire relatives à la conduite des hostilités dans les conflits armés non internationaux [37]. Il s'agit d'un texte ambitieux, puisqu'il «identifie en tant que droit international positif ou droit international en formation» un certain nombre de règles précises. Son intérêt réside dans ce qu'il méconnaît toute catégorisation des conflits armés non internationaux, unifiant les situations régies par le Protocole II et celles ne relevant que de l'article 3 commun aux Conventions de Genève. Plus encore, pour l'ensemble de ces situations, il va parfois au-delà de la lettre du Protocole II, vers le texte du Protocole I. Il en résulte que l'ensemble des conflits armés non internationaux seraient régi par des règles internationales se rapportant aux méthodes de combat. On y retrouve les différentes facettes de la protection des populations civiles, jusque et y compris la protection des biens indispensables à la survie, l'interdiction de causer des maux superflus et les mesures de précaution dans l'attaque. Toutefois, le document de San Remo demeure une interprétation doctrinale.

Le rapprochement, en droit positif des conflits armés [38], entre le régime de la guerre civile et celui des conflits armés internationaux s'abreuve à de nombreuses sources.

Les accords entre parties belligérantes sont conclus à l'invitation des Conventions de Genève elles-mêmes. Dans le conflit bosniaque, l'Accord du 22 mai 1992 se fondait expressément sur l'article 3 commun aux Conventions de Genève, ce qui signifie que «...les Parties concernées considéraient les conflits armés auxquels elles participaient comme des conflits internes...» [39]. Pourtant, l'Accord reprenait «la plupart des dispositions des Conventions de Genève et du Protocole additionnel I applicables aux conflits armés internationaux» [40]. Dans le cadre des accords conclus sous les auspices

**37** *RICR*, n° 785, septembre-octobre 1990, p. 438 et suiv.

**38** Voir également l'affaire *Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie*, arrêt du 11 juillet 1996, par. 31, où la Cour internationale de Justice affirme que les obligations qui pèsent sur les États en matière de prévention et de répression du crime de génocide sont les mêmes, qu'il s'agisse d'un conflit interne ou d'un conflit international.

**39** Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Le procureur c. Dusko Tadic*, arrêt du 2 octobre 1995 (Appel), par. 73.

**40** M. Sassòli, «La première décision de la Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie: Tadic (compétence)», *Revue Générale de Droit International Public*, 1996-1, p. 101 et suiv.

du CICR, les parties ont donc rapproché *ad hoc* les régimes juridiques des conflits internationaux et des conflits internes.

Par ailleurs, le rapprochement entre guerres civiles et conflits internationaux s'est poursuivi à la faveur de nouveaux textes négociés au sein de l'ONU. C'est est le cas du Protocole II sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996 [41]. Et pour décevante qu'ait pu paraître – à d'autres titres – la nouvelle version, qui devait être dépassée par le traité d'Ottawa sur l'interdiction complète des mines antipersonnel [42], on observera que le Protocole II modifié constitue un progrès majeur pour ce qui est de la couverture des conflits armés non internationaux par les traités de droit international humanitaire. Son article 1, par. 2, dit en effet que le Protocole s'applique désormais aux conflits relevant de l'article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949. L'article 1, par. 3, du Protocole modifié ajoute qu'en cas de conflit armé non international, chaque partie au conflit, fût-elle privée, « est tenue d'appliquer les interdictions et restrictions prévues par le présent Protocole ».

Moins médiatisé, un autre résultat de la Conférence d'examen de la Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes classiques est un véritable succès, puisque le nouveau Protocole IV[43] interdit d'utiliser des armes à laser aveuglantes. Si son champ d'application n'est pas précisé dans le texte, les travaux préparatoires montrent qu'un consensus s'est dégagé quant au fait que le Protocole doit s'appliquer aux conflits non internationaux comme aux conflits internationaux [44]. On peut y ajouter un Protocole, en préparation, à la Convention relative aux droits de l'enfant, qui fixerait à 18 ans l'âge minimum pour le recrutement. Le CICR le veut applicable dans tous les types de conflits armés.

À la faveur des opérations militaires à but humanitaire, un autre pan du régime des conflits armés internationaux est devenu moins étranger aux guerres civiles. En effet, le droit des conflits armés non internationaux ne connaît pas les zones et localités sanitaires et de sécurité ni les zones

**41** *RICR*, n° 819, mai-juin 1996, p. 399.

**42** Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, du 18 septembre 1997, *RICR*, n° 827, septembre - octobre 1997, p. 603.

**43** Protocole relatif aux armes à laser aveuglantes (Protocole IV), *RICR*, n° 819, mai-juin 1996, p. 320.

**44** L. Doswald-Beck, « Le nouveau Protocole sur les armes à laser aveuglantes », *RICR*, n° 819, mai-juin 1996, p. 306.

neutralisées de la IV[e] Convention de Genève. La création répétitives de zones de sécurité (ou «zones humanitaires sûres») n'y supplée pas. En Bosnie, par exemple, on ne retrouve ni l'aspect consensuel ni l'aspect démilitarisation, et que ces zones, n'ont pas été respectées à Zepa et Srebrenica... Néanmoins, l'idée de mettre à l'abri des personnes protégées est présente. En forçant un peu le trait juridique, on pourrait dire qu'il s'agit d'assurer l'exécution forcée d'une obligation d'abstention: l'obligation de s'abstenir de nuire aux personnes civiles. Conceptuellement, la zone de sécurité pourrait donc aller au-delà de l'idée de protection physique, et se rattacher à la notion de protection juridique. Cependant, elle apporte aussi une prestation immatérielle – la prestation sécuritaire – qui est loin d'être négligeable, puisque c'est à son aune que Montesquieu mesurait la liberté [45]. Entre protection et prestation s'est développé un concept qui rapproche le conflit interne de certaines pratiques propres aux conflits armés internationaux.

Néanmoins, on considère souvent que la solidité d'une norme se mesure à la manière dont les infractions sont réprimées.

### *B.* La naissance d'une sanction internationale pour les infractions commises dans les guerres civiles

Le droit conventionnel de 1949 et de 1977 prévoit la répression pénale par une voie extrêmement internationaliste – la compétence pénale universelle – dans l'hypothèse d'«infractions graves» commises en cas de conflits armés internationaux. Ce n'est nullement le cas dans le Protocole II, ni dans l'article 3 commun aux Conventions de 1949, même si un rapprochement des deux types de conflits a été amorcé en ce qui concerne l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire [46]. Mais force est de prendre en compte l'évolution des guerres civiles, celle de l'éclatement yougoslave, et celle qui a engendré le génocide au Rwanda. On a connu successivement trois techniques juridiques.

#### L'élargissement *ad hoc*

Par l'accord du 1[er] octobre 1992 déjà mentionné, les différentes parties au conflit bosniaque sont convenues «de rendre punissables les

**45** «La liberté est l'opinion que chacun a de sa sûreté.», *De l'esprit des lois.*

**46** *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, arrêt du 27 juin 1986, C.I.J. Recueil 1986, par. 220 et 255.

violations du droit international humanitaire perpétrées dans le cadre de ce conflit», qu'elles continuent cependant à qualifier de conflit interne.

Le Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda incrimine les «violations graves de l'article 3 commun et du Protocole additionnel II», c'est-à-dire des textes qui sont étroitement liés à la notion de conflit interne.

### L'assimilation de principe: la similitude dans l'horreur

Dans l'affaire Tadic, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a rejeté l'idée, émise par le procureur, selon laquelle le conflit devait être considéré comme international en raison de la qualification qui lui avait été conférée par le Conseil de sécurité. Dans le même temps, il a rejeté les arguments de Tadic, qui affirmait que l'article 3 du Statut du TPIY, selon lequel le Tribunal «est compétent pour poursuivre les personnes qui commettent des violations des lois ou coutumes de la guerre», était inapplicable. La Chambre d'appel du TPIY a cependant affirmé que l'article 3 du Statut couvre toutes les «violations sérieuses» du droit international humanitaire conventionnel et coutumier. Elle ajoute qu'il existe un droit coutumier des conflits armés non internationaux [47]. Dans l'étude de celui-ci, la Chambre d'appel a des phrases très fortes: «... dans le domaine des conflits armés, la distinction entre conflits entre États et guerres civiles perd de sa valeur en ce qui concerne les personnes» [48], ou: «l'essence générale de ces règles [et non la réglementation détaillée qu'elles peuvent renfermer], est devenue applicable aux conflits internes...» [49]. Selon le Tribunal, le contenu de ce noyau coutumier «impose une responsabilité pénale pour les violations graves de l'article 3 commun...» [50]. Ce qui est criminel entre États ne saurait ne pas l'être dans un conflit armé non international.

### L'adoption de dispositions spécifiques aux conflits non internationaux

L'article 8 du Statut de la Cour pénale internationale consacre ses sections c) et e) aux crimes de guerre commis dans le cadre de conflits ne présentant pas un caractère international. Il est vrai, cependant, que le

**47** *Affaire Tadic, supra* (note 39), par. 96 à 127.
**48** *Ibid.*, par. 97.
**49** *Ibid.*, par. 126. Les crochets sont de l'auteur de cet article.
**50** *Ibid.*, par. 134.

régime de cette Cour appelle deux observations de nature à réduire la portée générale de sa signification en matière de conflits internes.

Tout d'abord, le souci de rigueur qui a présidé à la définition des crimes de guerre conduit à l'établissement de listes distinctes pour les conflits internationaux et les conflits non internationaux. Or, la seconde de ces listes est plus brève. Y manque, notamment, malgré les vigoureux efforts du CICR, l'utilisation de l'arme de la faim. L'existence d'une liste fait qu'il sera désormais plus difficile de faire jouer le raisonnement de l'arrêt Tadic.

En outre, une disposition destinée à préserver de manière générale la souveraineté des États peut avoir des conséquences très négatives sur la compétence de la Cour en matière de conflits internes. Il s'agit de l'article 12 du Statut qui subordonne l'exercice de la compétence de la Cour, hormis le cas de saisine par le Conseil de sécurité, au fait que ladite compétence doit être reconnue par au moins l'un des deux États les plus directement liés au crime : l'État de commission ou l'État de nationalité de l'accusé. Le risque, pour un État, de voir juger internationalement les acteurs d'une guerre civile qui a ensanglanté son territoire est ainsi limité, l'État en question remplissant à lui seul les deux rôles évoqués par l'article. Il suffit que cet État n'accepte pas la compétence de la Cour.

Néanmoins, l'innovation est ici bien plus remarquable que dans le cas des conflits armés internationaux, pour lesquels existait déjà la compétence pénale universelle [51]. L'institution d'une juridiction pénale internationale représente l'espoir d'un gain d'effectivité procédurale. En cas de guerre civile, il ne s'agit de rien moins que de l'internationalisation d'événements qui concernent la vie de l'État et de lui seul, au motif que des moyens inacceptables ont été employés pour « gérer » le différend interne. C'est un recul de la souveraineté étatique sans commune mesure avec ce qui se passe dans l'hypothèse d'un crime commis au cours d'une guerre internationale.

La création de la Cour pénale internationale a été accueillie avec un immense espoir, particulièrement dans la « société civile » des États occidentaux. Pourtant, il serait naïf de croire que le bilan est d'emblée satisfai-

**51** Selon certains, la notion de crimes de guerre commis lors d'un conflit interne était en cours d'apparition coutumière avant l'adoption du Statut de la Cour. Voir T. Meron, « International criminalization of internal atrocities », *AJIL*, vol. 89, 1995, pp. 559-562, et T. Graditzky, « La responsabilité pénale individuelle pour violation du droit international humanitaire applicable en situation de conflit armé non international », *RICR*, n° 829, mars 1998, p. 29 et suiv.

sant, car le droit international humanitaire ne saurait se contenter de succès symboliques, à l'heure où il rencontre tant de difficultés de mise en œuvre.

La synthèse des deux constats dressés jusqu'ici – des obstacles matériels et psychologiques paralysant parfois l'action, et des percées normatives fulgurantes réalisées parfois grâce aux conflits eux-mêmes – appelle à de nouveaux efforts. Si la guerre civile échappe trop souvent au contrôle du droit international humanitaire, ne serait-ce pas parce qu'elle n'entre que trop tardivement dans le champ d'application de celui-ci? Si le droit humanitaire cesse progressivement, on l'a vu, d'attribuer un statut juridique mineur aux conflits armés non internationaux, doit-il maintenir le seuil juridique existant entre conflits armés et troubles internes?

### III. Une nouvelle frontière pour la promotion du droit international humanitaire?

Les difficultés rencontrées n'ont pas incité les utilisateurs et les promoteurs du droit international humanitaire à la résignation. Bien au contraire, les dix dernières années ont été caractérisées par une très grande activité intellectuelle dans le domaine humanitaire. En ce qui concerne par exemple le phénomène de la violence à l'intérieur d'un État, la recherche fait apparaître l'existence d'un continuum entre différentes intensités de violence. On parle d'«axe temporel des situations de tensions internes, de troubles intérieurs, de conflit...» [52].

Les situations de troubles ne sont pas véritablement définies par l'article 1er du Protocole II, qui se contente de les mentionner pour les exclure de son champ d'application. Le Commentaire du Protocole II publié par le CICR cite cependant à titre d'exemples des «émeutes, telles des manifestations n'ayant pas d'emblée de dessein concerté; les actes isolés et sporadiques de violence, les arrestations massives de personnes en raison de leurs actes ou de leurs opinions» [53]. On peut ajouter la proclamation de l'état d'urgence ou de la loi martiale, ou l'existence de troubles entre factions, auxquels l'État ne participe pas directement, ou encore les actes de terrorisme qui ne prennent pas la forme d'une véritable guérilla. Cependant, rien de tout

**52** Texte extrait du Projet «Avenir» du CICR, point 3.2, «Ancrer l'action dans la proximité et dans la durée et fixer des priorités», *RICR*, n° 829, mars 1998, p. 139. Le texte poursuit l'axe en évoquant les «conflits gelés».

**53** *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR/Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986, par. 4471 et suiv.: commentaire à l'art. 1er, par. 2, du Protocole II.

cela ne donne de critères, si ce n'est un critère négatif: l'absence d'opérations militaires menées par des forces armées ou des groupes armés. De plus, le problème de la frontière entre ces situations et les conflits armés de caractère non international est faussé par le fait que «...les gouvernements peuvent répugner à reconnaître l'existence d'une situation de conflit armé interne, pour des raisons politiques évidentes» [54].

Outre ces problèmes de définition, les troubles intérieurs posent des problèmes de régime juridique et d'approche pratique. En ce qui concerne le régime juridique, il est extrêmement léger. D'une part, il s'agit de circonstances dans lesquelles, précisément, des dispositions des conventions relatives aux droits de l'homme prévoient la suspension de l'application desdites conventions, sauf pour un noyau de droits fondamentaux [55]. D'autre part, les traités de droit international humanitaire n'incluent pas ces situations dans le champ d'application de cette branche du droit, même si le CICR puise dans les Statuts du Mouvement [56] un certain droit d'initiative. Or, pour ce qui est de l'approche pratique, il semble que l'intervention d'un intermédiaire neutre serait «plus difficile dans des troubles intérieurs que dans un conflit armé non international [...] Les manifestants, par définition peu organisés, n'ont généralement pas un organe dirigeant avec qui le CICR pourrait dialoguer [...] Lors de troubles, c'est donc principalement auprès du gouvernement que le CICR peut faire des démarches à propos du traitement des manifestants et de l'usage de la force pour réprimer les troubles» [57]. Le Comité a moins d'emprise sur les opposants, ce qui pourrait poser le problème de son appréhension globale de la crise, voire de la perception que les tiers auraient de sa neutralité.

Il apparaît aujourd'hui qu'il faut consacrer des efforts accrus au traitement de ces troubles, dans l'espoir de mieux maîtriser la chaîne des comportements inhumains. Deux types d'actions sont envisageables: l'élaboration de codes de conduite pour les situations qui ne relèvent d'aucun

**54** H.-P. Gasser, «Quelques réflexions sur l'avenir du droit international humanitaire», *RICR*, n° 745, janvier-février 1984, spécialement p. 24.

**55** Droit à la vie, interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, interdiction de l'esclavage, principe de la non-rétroactivité des peines, droit à des garanties judiciaires.

**56** Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, art. 5, par. 3.

**57** Marion Harroff-Tavel, «L'action du Comité international de la Croix-Rouge face aux situations de violence interne», *RICR*, n° 801, mai-juin 1993, p. 228-229.

texte, d'une part, et la définition d'une nouvelle stratégie de diffusion du droit international humanitaire auprès du public, d'autre part.

### *A.* La défense des règles minimales du droit humanitaire dans les situations de violence interne

Il s'agit d'éviter qu'une remise en cause de l'opérationnalité du droit international humanitaire n'entraîne celle de la validité des principes de base. Les «codes de conduite» n'ont pas la valeur de conventions et, pour la plupart, ne prétendent pas davantage avoir celle de la coutume. Ils sont néanmoins des «textes de référence utiles» [58].

Le premier à proposer un code de conduite pour les situations de tension qui n'atteignent pas le stade du conflit armé a été Hans-Peter Gasser, dans un article publié dans la *Revue* en 1988 [59]. Depuis, l'idée a fait son chemin, et le groupe d'experts qui a mis au point la Déclaration de Turku (Finlande) en 1990 prévoyait l'adoption solennelle par les Nations Unies d'une Déclaration de normes humanitaires minimales [60]. Avec la Déclaration de Turku on a, une fois encore, un texte ambitieux. Notant dans son préambule que, dans les situations de violence et de troubles intérieurs, «le droit international relatif aux droits de l'homme et les normes humanitaires applicables dans les conflits armés ne protègent pas les êtres humains de façon adéquate», la Déclaration énonce les normes qui lui paraissent constituer le minimum.

Quant au contenu, l'un de ses principaux intérêts est de transposer la distinction entre civils et combattants en parlant de «personnes ne prenant pas part aux actes de violence», sans préciser «armée». En outre, le projet de Déclaration utilise des règles applicables au droit des conflits armés internationaux, contribuant ainsi au rapprochement troubles internes/guerre civile/guerre internationale. C'est ainsi qu'il prohibe, en toutes circonstances, y compris dans les simples tensions internes, les armes dont l'utilisation est interdite dans un conflit armé international. Le texte insiste particulièrement sur les personnes détenues ou assignées à résidence, ainsi que sur les garanties judiciaires en leur faveur.

**58** *Ibid.*, p. 234.

**59** H.-P. Gasser, «Un minimum d'humanité dans les situations de troubles et de conflits internes: proposition d'un Code de conduite», *RICR*, n° 769, janvier-février 1988, p. 39 et suiv.

**60** Voir p. ex. H.-P. Gasser, «Un nouveau projet de déclaration sur les normes humanitaires minimales», *RICR*, n° 789, mai-juin 1991, p. 348 et suiv.

Mais, surtout, les normes énoncées doivent être appliquées par toutes les personnes et à toutes, par tous les groupes de la société et à tous, par toute autorité.

Cela signifie, même si les mots n'apparaissent pas dans la Déclaration, qu'il s'agit d'une éthique sociale à enseigner à tous les niveaux. Et s'il est difficile d'obtenir une progression normative rendant applicables à de tels troubles les règles des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, il n'est pas impossible de repenser à leur intention la diffusion du droit international humanitaire.

### *B.* La défense de l'esprit humanitaire dans la société

Beaucoup d'armées ont aujourd'hui parfaitement intégré les concepts du droit de Genève dans l'instruction de leurs troupes et dans leurs règlements militaires. Elles les intègrent même *in concreto* dans leurs instructions de campagne, en utilisant un vocabulaire adapté. Dans les États concernés, l'effort de diffusion doit donc se recentrer sur d'autres publics cibles, au demeurant déjà mentionnés dans les Conventions de 1949 et leurs Protocoles additionnels [61], mais quelque peu délaissés dans les activités de diffusion jusqu'à ces dernières années [62]. Il faut affronter les vrais problèmes d'aujourd'hui avec les outils utilisables. La guerre civile étant désormais la principale cause de désordre et de violence, le droit international humanitaire se doit d'aborder le phénomène dans sa globalité, c'est-à-dire dès l'amont des situations qualifiées de conflit armé non international.

Dans l'élaboration du message, on se penchera tout particulièrement sur la distinction «principes – règles». Cela devrait permettre de se concentrer sur l'essentiel et d'assurer une diffusion mieux adaptée à la diversité des cultures et aux contextes dans lesquels règne la violence.

#### Une diffusion mieux adaptée à la diversité des cultures

L'objectif est d'ancrer le message du droit international humanitaire dans les cultures locales, même s'il ne paraît pas réaliste d'espérer trou-

**61** Les États parties doivent «en incorporer l'étude dans les programmes d'instruction militaire et, si possible, civile, de telle manière que les principes en soient connus de l'ensemble de la population». Voir Conventions de Genève, articles communs 47/48/127/144, Protocole I, article 83, et Protocole II, article 19.

**62** Parmi les indices d'une nouvelle approche, citons la «mallette pédagogique» mise au point par la Croix-Rouge française à l'intention des enfants des écoles, mais dont la diffusion reste encore insuffisante... et mérite, en tout cas, de grands efforts.

ver les principes de ce droit dans tous les fonds culturels locaux. Cependant, des travaux sont actuellement en cours au Guatemala, pour discerner, dans les us et coutumes mayas, des points de contact avec le droit international humanitaire. Le même effort est mené au Rwanda [63].

Cet effort d'acculturation a eu deux conséquences majeures. Tout d'abord, le CICR, mais aussi les grandes organisations non gouvernementales, ont aujourd'hui davantage recours aux historiens, sociologues et anthropologues afin de déterminer quelle partie du message humanitaire est apte à être mieux reçue. Des efforts particulièrement importants ont été faits au Burundi après les événements d'octobre 1993. Ils ont abouti à l'élaboration d'une « Déclaration pour les normes de comportement humanitaire : un minimum d'humanité en situation de violence interne », qui met l'accent sur « une formulation pragmatique de comportements observables plutôt que théorético-universels ». Le texte contient beaucoup de proverbes burundais, et son lancement s'est fait à travers un film et une chanson. Toutefois, malgré ces formes, que l'on pourrait qualifier d'aimables, et le réalisme des objectifs – qui n'étaient pas l'instauration de la paix, mais la modération de la violence –, le message est intransigeant. Il écarte, par exemple, l'idée que le non-fonctionnement de la justice pourrait légitimer la vengeance. Même si le déchaînement de la violence en 1995 a entravé la diffusion de la Déclaration, celle-ci a cependant répondu aux attentes de ses auteurs en ce sens qu'elle a paru appropriée aux premiers groupes de Burundais avec lesquels elle a été discutée [64].

Par ailleurs, la forme du message est de plus en plus souvent adaptée au public visé, fût-ce à travers des concepts qui ne sont pas à proprement parler humanitaires. C'est dire que le message est dépouillé des règles, pour se limiter aux grands principes, quand ce n'est pas à des principes extérieurs au droit international humanitaire, susceptibles d'avoir la même conséquence pratique que ceux du droit international humanitaire. On pourrait évoquer ici l'exemple que cite Marion Harroff-Tavel du milicien somalien sermonné au nom du code d'honneur de son clan, dans une saynète utilisée pour la diffusion [65]. De même, plusieurs proverbes utilisés au Burundi dans la Déclaration susmentionnée sont surtout des conseils

**63** Marion Harroff-Tavel, *op. cit.* (note 31), p. 5 et suiv.

**64** Voir E. Baeriswyl et A. Aeschlimann, « Réflexions sur une action de diffusion au Burundi », *RICR*, n° 826, juillet-août 1997, p. 409 et suiv.

**65** *Op. cit.* (note 31), p. 5.

de prudence [66], et seuls quelques-uns traduisent un esprit réellement humanitaire [67].

**Une diffusion mieux adaptée aux contextes de violence**

Les troubles internes ont-ils une limite inférieure en deçà de laquelle les principes, comme les règles du droit international humanitaire et les thèmes de la Déclaration de Turku eux-mêmes, n'auraient plus de pertinence? Ou, au contraire, l'indifférence aux principes humanitaires ne pourrait-elle pas, par contagion, favoriser les troubles internes, puis le développement des conflits armés non internationaux? La guerre civile ne se nourrit-elle pas de l'incivisme individuel, du mépris de l'autre, sans même qu'existe un arrière-plan politique? Dans les sociétés dites «en paix», et développées, la violence caractérise les relations de certains jeunes entre eux, les relations entre certains jeunes et les services publics, entre certains jeunes et les personnes vulnérables (sans domicile fixe ou handicapés, par exemple). Certaines enquêtes menées dans les quartiers dits «difficiles» en France montrent que cette violence est peut-être moins une forme d'action révolutionnaire que l'expression de valeurs culturelles fondées sur la force.

La révolution humanitaire engagée au XIX^e siècle auprès des combattants en uniforme est à faire aujourd'hui auprès des combattants occasionnels. Aussi recensera-t-on brièvement quelques problèmes de stratégie de diffusion.

*Le contenu de la diffusion* – Bien entendu, c'est ici de l'esprit humanitaire et non du droit humanitaire qu'il s'agit. Le premier s'abreuve aux mêmes principes que le second, même s'il ne développe pas des règles «situées» dans les conflits armés. À l'immunité du civil ou du non-combattant se substituera par exemple celle du camarade plus faible, inoffensif. À l'interdiction de nuire au soldat blessé et malade se substitue celle de nuire au vieillard, à l'enfant plus jeune que soi, à la femme enceinte, ou tout simplement à la personne qui est en position de faiblesse. Il importe, cependant, de centrer le message sur des pratiques concrètes, et non sur une solidarité abstraite avec des peuples lointains, ou sur la condamnation de comportements médiatisés se situant à des milliers de kilomètres.

**66** Par exemple: «La mort emporte les autres, mais ne t'oublie pas», ou «N'appelle pas la foudre sur tes ennemis, car elle peut aussi emporter tes amis». Une pareille vulgarisation ne fait cependant pas l'unanimité.

**67** «On ne frappe pas celui qui ne peut pas le rendre.»

*Le choix du moment de la diffusion* – Rien n'exige que le message vise les adolescents. Au nom du continuum et de la prévention, il ne nous paraît pas inutile de mener des activités de diffusion auprès des écoliers.

*L'objectif de la diffusion* – Il s'agit de susciter des réflexes humanitaires dans la lecture des événements, un sentiment de responsabilité par rapport à la détresse de l'autre, la capacité de viser des objectifs à sa portée et de les atteindre, plutôt que de céder à un sentiment d'impuissance. Il s'agit, en fin de compte, de donner aux individus l'aptitude de se déterminer moins en fonction de critères économiques que par rapport à l'inaliénable dignité de l'être humain.

L'ambition est vaste sans doute, mais elle n'est pas excessive au regard des besoins d'un monde dont la globalisation ne se fait pas autour des principes humanitaires.

La situation du droit international humanitaire, dans le contexte d'une guerre civile, est faite de forces et de faiblesses. Un acquis essentiel réside dans la tendance, semble-t-il irréversible, vers l'unification par le haut des régimes juridiques. Mais les exactions commises sur les victimes, le blocage des secours, les meurtres de membres du personnel humanitaire sont-ils compensés par la jurisprudence progressiste du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et par l'adoption d'une nouvelle convention répressive ? Sans doute la sanction a posteriori est-elle une contribution majeure à l'effectivité d'une règle de droit. Mais on ne saurait s'en tenir là, alors que dans les situations les plus banales on ressent davantage le recul que le progrès de l'esprit humanitaire. Le défi, aujourd'hui, est d'instaurer aussi une approche plus préventive, afin de réduire la nécessité de prendre une sanction. Puisque la guerre civile naît – comme la guerre entre États – dans l'esprit des hommes, c'est donc dans l'esprit des hommes qu'il faut semer et les germes de la paix et la modération, bien avant que les crises ne se déclarent. C'est d'une prévention sociale qu'il faut se doter aujourd'hui.

●

## *Abstract*

### One hundred years after The Hague, 50 years after Geneva – international humanitarian law in an age of civil war

by MARIE-JOSÉ DOMESTICI-MET

*In the author's view the state of international humanitarian law as we approach the 21st century may be characterized by two major developments. The first is the trend away from well-structured conflicts between States and towards chaotic violence within the territory of the classic State entity. The second is the growing tendency to target civilians. The result is an increase in suffering and casualties among the civilian population. After considering the major obstacles to humanitarian action in present-day conflicts, the author looks at what she calls "the remarkable development of the international rules governing non-international armed conflicts". She discusses ways of strengthening and developing standards applicable to such conflict other than formal codification of new rules. The paper finishes by stressing the decisive importance of making the law known among those who need to know it, particularly those engaged in violence.*

# Steps taken to ensure implementation of international humanitarian law in the Philippines

by
**ALBERTO T. MUYOT**
and
**VINCENT PEPITO F. YAMBAO**

RESPECT for the life and the dignity of every individual is deeply imbedded in the Filipino culture, so much so that while the country's history has been marked by several armed struggles to liberate its people from colonial masters, armed confrontation is regarded only as a last resort. Since the Philippines attained independence in 1946, political dissent has escalated from time to time into bloody encounters between government forces and insurgent groups, and many Filipinos have experienced the horrors of war. Innocent civilians, whose lives are supposed to be protected, have been helpless victims of atrocities.[1]

This characteristic of the internal conflict in the Philippines, where there is no official state of war and where ordinary penal laws are applied to the insurgents and their supporters, is precisely the reason why

ALBERTO T. MUYOT is Director of the Institute of Human Rights, University of the Philippines Law Center, Quezon City (Manila), and VINCENT PEPITO F. YAMBAO is a junior researcher at the Institute.

1 Z. Lee and M.C. Gastardo-Conaco, *Peace Zones in the Philippines*, 1994.

considerations of human rights and those of international humanitarian law are closely related in Philippine practice. Directives from the Philippine government and the Armed Forces of the Philippines (AFP) to the troops in the field refer to both human rights and principles of international humanitarian law without distinction. In peace negotiations between the government and the insurgents the two sides have combined human rights and international humanitarian law as a single issue in the negotiations. This runs counter to the traditional distinction by which international humanitarian law is applicable in times of war while human rights principles are applicable during times of peace.

The Philippines is party to the four Geneva Conventions for the protection of war victims (of 12 August 1949), to Additional Protocol II applicable in non-international armed conflicts (of 8 June 1977), to various human rights instruments – including the International Covenant on civil and political rights and the International Covenant on economic, social and cultural rights (both of 16 December 1966) – and to other major conventions.

The Philippine government's formal commitment to the principles of human rights and international humanitarian law has been translated into municipal law, the foremost example of which is the 1987 Philippine Constitution, which has often been referred to as a human rights constitution. A number of proclamations, memoranda, orders, circulars, and other executive statements reflecting this commitment were likewise promulgated under the presidency of President Corazon C. Aquino, at the height of the insurgency in the late 1980s. These were aimed at regulating the conduct of military operations by providing specific guidelines to the military and civilian officials for the government's counter-insurgency campaigns, during which civilians were most exposed to abuses by both the soldiers and the insurgents.[2]

In response to accusations of military abuse, President Aquino issued Memorandum Order No. 393 directing the AFP and the Philippine National Police (PNP) "to reaffirm their adherence to the principles of humanitarian law and human rights in the conduct of security/police operations".[3]

2 A. T. Muyot and A. T. B. del Rosario, *The humanitarian law on non-international armed conflicts: Common Article 3 and Protocol II Additional to the 1949 Geneva Conventions*, 1994, p. 67.

3 *Presidential Memorandum Order No. 393 directing Armed Forces of the Philippines (AFP) and the Philippine National Police (PNP) to reaffirm their adherence to the principles of humanitarian law and human rights in the conduct of security/police operations*, of 9 September 1991.

On the other hand, the National Democratic Front (NDF), besieged by similar accusations of abuse, unilaterally declared its adherence to the principles of human rights and international humanitarian law.[4]

Early in 1998, the negotiating panel representing the Philippine government and the NDF signed the Comprehensive Agreement on the Respect for Human Rights and International Humanitarian Law (CARHRIHL).[5] The agreement seeks among other things to protect innocent civilians who are caught in the crossfire and combatants who have ceased to take part in hostilities.

## Implementation of international humanitarian law: general consideration

The 1987 Constitution encapsulates the common concern of the Filipino people for the dignity of the individual and his basic rights. Article II, section 11 stipulates that "the State values the dignity of every human person and guarantees full respect for human rights". Article II, section 2 states that, as a matter of principle, the Philippines "renounces war as an instrument of national policy... and adheres to the policy of peace, equality, justice and freedom ...". Article III provides for a comprehensive Bill of Rights which echoes the rights laid down in international instruments.

Worded in general terms, the rights guaranteed under the above-mentioned Bill are thus afforded to each citizen without "distinction as to race, sex, color, religion, or political persuasion". Hence, every person, regardless of whether he is an insurgent or an innocent civilian, is guaranteed these rights.[6]

### Distinction between civilians and combatants

In armed conflict, distinguishing between civilians and combatants is the principle that guides the conduct of military operations. The general rule is that the civilian population must be protected during military operations. There may even be instances where the safety of civilians is considered paramount even at the cost of allowing the insurgent forces to escape.

4 Letter to the Government of the Republic of the Philippines, 23 December 1986.

5 Signed on 16 March 1998 in The Hague (Netherlands). On file with the authors and the *Review*.

6 *Memorandum on the reaffirmation to the adherence to the principles of humanitarian law and human rights*, Order No. 393, 4 November 1991.

The objective is to ensure that the civilian population is spared the dangers arising from such operations.[7]

During the operation itself, members of the AFP and the PNP are required to exercise utmost restraint and caution. While the use of armed force may be necessary to accomplish the mission, it must nevertheless be directed only against hostile elements and not against civilians or non-combatants.[8] These same basic rules are set out in the Code of Ethics of the Armed Forces of the Philippines.[9] While it is true that once the safety of the troops is jeopardized self-preservation becomes their primary concern, this should be done through the judicious use of force so as to avoid or lessen material damage and civilian casualties.

For their part, the insurgents have their own set of rules to follow in the conduct of hostilities against government forces. The NPA's Basic Rules state that "all officers and men are prohibited from committing the slightest damage against the interest of the masses".[10]

Both the government and the insurgents have thus promulgated rules to protect civilians. But implementing those rules is complicated by the nature of the conflict, which is a battle for the hearts and minds of the people. The policy of involving civilians or drawing support from them for the struggle has made it inevitable that civilians are then suspected of supporting one side or the other. This has made the principle of distinguishing between civilians and combatants difficult to apply and very easy to breach.

### Special protection for children

Children, who usually know nothing about what is happening around them, are the most vulnerable of all to the ill-effects of armed conflict. Thus, Republic Act No. 7610 was enacted by the Philippine Congress to protect children against abuse, exploitation and discrimination. The law contains provisions for the protection of children who are victims of armed conflict or who might be involved in the fighting. As an added measure of

**7** *Letter directive to commanders of major services and area commands, re: Protection of children in armed conflict*, 27 September 1991, Office of the Chief of Staff, 1991, pp. 31-32.

**8** *DND-DILG Joint Circular No. 2-91* (1991). This circular provides for implementing guidelines regarding Order No. 393 which directs all units of AFP and PNP to reaffirm their adherence to the principles of international humanitarian law, *op. cit.* (note 6).

**9** Armed Forces of the Philippines, *Code of Ethics*, Art. 3, sec. 2.16.

**10** *Basic Rules of the New People's Army*, Principle IV, point 3, at 6.

protection, the law declares children to be "peace zones",[11] stipulating that they may not be the object of attack and are entitled to respect and special protection from any form of threat, assault, torture or other cruel, inhumane or degrading treatment. Further, the law prohibits the recruitment of children into the AFP, or its civilian units, or other armed groups including insurgents. Children may not take part in fighting or be used as guides, couriers, or spies. Finally, the law states that children must be given priority during evacuations that result from hostilities.[12]

If and when children have been involved in armed conflict, whether as spies, couriers, guides or combatants, they have the following rights: the right to separate detention facilities, free legal assistance, notification of their parents if they are arrested, and release into the protective custody of the Department of Social Welfare and Development.[13]

## Guidelines for the conduct of warfare and use of weapons

### Precautions in attacks

A joint circular from the Department of Interior and Local Government and the Department of National Defense outlines some important rules and precautions that their personnel should take during military operations. When the use of armed force is inevitable, utmost restraint must be exercised and only reasonable force necessary for mission accomplishment must be used. This must be directed only against hostile elements and not against civilians or non-combatants.[14]

If engaged in actual combat where the safety of the unit is endangered, the commander may selectively apply the available means to defend his unit or position. However, he must exercise utmost care in preventing civilian casualties or material damage.[15] In addition, commanders must coordinate with local government officials and the government agencies concerned beforehand to prepare for urgent delivery of services to the areas to which civilians are to be temporarily evacuated for their safety.[16]

11 *Republic Act No. 7610* (1992), Art. 10, sec. 22.
12 *Ibid.*
13 *Ibid.*
14 *Op. cit.* (note 8), sec. 1 a(2).
15 *Ibid.*, sec. C, par. 5.
16 *Ibid.*, sec. 3, par. c.

### "Stay-put policy"

A directive from the military to area commanders emphasizes that, during an operation, the inhabitants of an affected area should as a general rule be allowed to remain in their residences ("stay-put policy"). This is primarily due to the difficulty of controlling large-scale movements of civilians.[17] But during combat operations, movements of civilians can occur. Plans must therefore be drawn up to anticipate this problem and to prepare the armed forces by assigning tasks to particular units. Such tasks must be coordinated with the civil authorities. In some instances, the military may be allowed to take direct control of the movements and place the civilians in holding areas until they can be returned safely home.[18]

This directive also stipulates that before conducting an operation, a plan must be drawn up containing measures to enforce the "stay-put policy".[19] A survey must be conducted to determine which areas are most suitable for evacuation.[20] Moreover, military personnel that are to be deployed must be briefed prior to their assignment. The briefing must stress the importance of proper conduct towards the civilian population.[21] Finally, medical teams must be made available to provide emergency medical attention or evacuation to injured civilians caught in crossfire.[22]

### Prohibited weapons

The use of armed force is restricted to military objectives. As such, artillery fire, which may cause unnecessary damage and casualties, is subject to the approval of the tactical commander concerned or his deputy. The deputy commander must not be lower in rank than brigade commander or its equivalent. Mortar fire may be resorted to only with the approval of or on orders from the battalion commander concerned, his executive officer or an officer of equivalent command level.[23] Preparation fire may be delivered only against confirmed hostile positions prior to attack or other offensive action, and then only subject to the approval of or orders from the brigade commander or an officer of equivalent command level. Airstrikes may be

**17** *Military Directive to commanders of major services and area commands, regarding the protection and rehabilitation of innocent civilians affected by AFP counter-insurgency operations*, of 15 July 1988, sec. 3.

**18** *Ibid.*, sec. 3, par. d.
**19** *Ibid.*, sec. 4, par. a.
**20** *Ibid.*, sec. 4, par. b.
**21** *Ibid.*, sec. 4, par. c.
**22** *Ibid.*, sec. 4, par. d.
**23** *Op. cit.* (note 8), par. 2, sec. c (3).

used only under extreme circumstances. Targets must be carefully evaluated by the close air-support commander for approval by the area commander.[24]

The use of weapons that cause unnecessary suffering or superfluous injury is generally prohibited. Members of the AFP are prohibited from using aerial, naval or artillery fire for interdiction and harassment, especially when the fire missions are unobserved and near populated areas, and when civilian casualties or material damage are likely to be incurred.[25] The use of weapons that are by nature indiscriminate is likewise prohibited. Hence specific restrictions are provided for the use of certain weapons which cause unnecessary damage and casualties.[26]

### Negotiation with the other side

Government troops are directed to negotiate with the other side in cases of threatened armed confrontation and to respect the white flag of truce at all times. An intermediary panel composed mainly of local political and religious leaders usually facilitates local negotiations between government troops and insurgent groups.[27] Government representatives also negotiate cease-fire agreements in order to prevent undue damage to the government's economic programmes and to allow everyone to celebrate holidays such as Christmas in relative peace.

### Prohibition on pillage

Pillage is prohibited and is punishable under the Articles of War.[28] It is considered an act unbecoming of an AFP officer.[29] Hence, to protect troops from charges of looting, abuse and other forms of misbehaviour, civil relations units in the military are directed to immediately conduct a survey of the residents after the operation and properly document their findings.[30]

**24** *Ibid.*, sec. c (4).

**25** *Ibid.*, par. 2 , sec. c (1).

**26** *Ibid.*

**27** In a recent case of bombing which caused the death of 11 civilians in Buldon Maguindanao, both the military and the Moro Islamic Liberation Front agreed to let an independent group led by Eliseo Mercado conduct its own investigation. This occurred after the military rejected the Commission on Human Rights' report, which assigns responsibility to the members of the AFP. Father Mercado is a well-known religious peace negotiator in Cotabato City.

**28** *Articles of War*, Art. 76.

**29** *AFP Code of Ethics*, Art. 5, sec. 4 (4.2.3).

**30** *Op. cit.* (note 17), sec. 4, par. i.

### Identification

Members of the AFP and the PNP are directed to respect all persons and objects displaying the red cross emblem, the white flag of truce or emblems designating cultural property.[31]

Private physicians and other health-care personnel visiting or treating detainees are required to submit two photocopies of an identification card containing the holder's photograph which is issued by the Professional Regulation Commission 24 hours before the visit except in medical emergencies.[32] Civil defence personnel and members of the media are also issued with identity cards.

## Specific protection

### Protecting the civilian population against starvation

In a directive to all its commanders in the field, the AFP has recognized the need to reduce the social costs of armed conflict in the conduct of its counter-insurgency campaigns. Guidelines therefore prohibit preventing government agencies in charge of delivering goods and services from entering the areas concerned and thus unduly delaying the transport of agricultural, industrial and commercial products intended for use by the residents as part of the normal flow of commerce. The directive also stipulates that medical supplies and personnel, foodstuffs and other basic necessities should be allowed to enter freely for the use of the people. However, in actual tactical operations, such movements may be controlled as the situation requires.[33] Nevertheless, Memorandum Circular No. 139 provides for exceptions to be made to this control of basic necessities in order to avoid the starvation of civilians.[34]

Another directive states that, when operations have ended, coordination and liaison with national and local government agencies should be pursued to ensure rapid assessment of damage, restoration of utilities, rescue, evacuation and hospitalization, provision of food and other essential supplies, including emergency facilities for food preparation, and recovery and disposal

**31** *Op. cit.* (note 8), No. 2-91, sec. a (5).

**32** Guidelines on visitation of detainees by private physicians and other health personnel, para. 3 and 4.

**33** *AFP GHQ Letter/Directive to commanders of major services and area commands, re: Facilitating delivery of goods and services to the countryside (1990).* See also *Executive Order No. 309 (1987): Reorganizing the Peace and Order Council;* and *Office of the President, Memorandum Circular No. 139 (1991) prescribing the guidelines for the implementation of Memorandum Order No. 398.*

**34** *Ibid.*

of the dead.[35] It also states that objects indispensable for survival should not be the object of attack.[36]

### Protection from attack on medical and religious personnel and medical facilities

Medical and religious personnel and facilities are accorded protection from attack. The Articles of War prohibit attacks against churches, hospitals and other places granted the special privilege of protection.[37] Medical personnel are protected when they are providing health services. They may not be made the object of harassment.[38]

A directive to all major area commands stipulates that medical teams must be made available to provide emergency care or evacuation to injured civilians caught in crossfire.[39] In addition, a joint circular requires members of the AFP and PNP to respect all persons and objects bearing the red cross emblem.[40] Another directive states that people must have unimpeded access to medical supplies and personnel, foodstuffs and other basic necessities.[41]

Republic Act 7610 stipulates unhampered delivery of basic services and ensures the safety of those who provide those services. This includes fact-finding missions carried out by the government and non-governmental organizations (NGOs).[42] The Philippine Human Rights Committee has also directed that non-government health workers must be permitted to go to evacuation centres to render medical and relief assistance. Medical and relief goods must be distributed to evacuees without delay, whether they come from the government or from non-governmental organizations.[43]

Hostilities may be suspended and special measures such as "corridors of peace" adopted to allow relief supplies to reach children. "Days of tranquillity" (a cessation of hostilities for the purpose of providing health services to civilians in the combat area) are also provided for.[44]

**35** *Op. cit.* (note 17).

**36** *Op.. cit.* (note 8).

**37** *Articles of War,* Art. 79. This article punishes the forcing of safeguard or the unlawful attack on buildings, monuments and other structures being given special protection.

**38** DFA, DOJ, DLG, DND, DOH Memorandum of Agreement with PAHRA, FLAG and MAG, of 10 December 1990.

**39** *Op. cit.* (note 17), sec. 4, par. d.

**40** *Op. cit.* (note 8), sec. a (5).

**41** *AFP-GHQ Letter/Directive to commanders of major services and area commands, re: Facilitating delivery of goods and services to the countryside,* of 22 September 1990.

**42** *Republic Act No. 7610* (1992), Art. 10, sec. 22, subsections (c) and (d). See also Art. 1, sec. 3, subsection (c), par. 1.

**43** *PHRC Resolution No. 91-001,* of 13 December 1988.

**44** *Op. cit.* (note 7).

Military action to aid civilians must also be undertaken promptly after an operation. This includes providing medical care for sick and wounded children and other evacuees, procuring and distributing food and shelter for displaced persons and restoring vital facilities.[45]

### Protecting cultural objects

A joint circular requires of the AFP and PNP that they respect all persons and objects bearing emblems designating cultural property.[46] It is worth mentioning that the Philippines is a signatory to both the Convention for the protection of cultural property in the event of armed conflict and to the Protocol on the protection of cultural property in the event of armed conflict. However, it has yet to ratify either instrument.

## Treatment of the individual in connection with armed conflict

### Obligation to give quarter

Members of the AFP and the PNP have the duty to give quarter during security or police operations. They are also prohibited from mistreating innocent civilians and hostile or lawless elements who are considered *hors de combat*. Individuals to whom the AFP and the PNP must give quarter include those who are wounded, captured or who have surrendered.[47] The AFP and the PNP are directed to respect the white flag of truce at all times[48] and to attack only hostile elements – not civilians or non-combatants.[49]

Instructions to military commanders require the necessary precautions to be taken for the protection of innocent civilians, treatment of the wounded and the recovery of bodies.[50] The directive requires the armed forces to coordinate their actions with the various government agencies providing aid to those affected by the operations. A joint circular lays down rules of conduct for soldiers and police during security or police operations, the objective being to prevent abuses and reduce the toll in lives and property.[51]

**45** *Ibid.* See also "AFP Task Force holds med mission", *Manila Bulletin*, 27 November 1996; and Proc. No. 523 (1995): Proclamation declaring the existence of a state of calamity (man-made) in the Province of Basilan.

**46** *Op. cit.* (note 8)

**47** *Ibid.*

**48** *AFP Code of Ethics*, Art. 5, sec. 2 (4.5).

**49** *Ibid.*, Art. 3, sec. 2 (2.16).

**50** *Military instructions to all major service and area commanders, re: Safety of innocent civilians and treatment of the wounded and the dead*, of 6 September 1989.

**51** *Op. cit.* (note 8), sec. a(3).

### Persons in detention or otherwise in the hands of a hostile party

The 1987 Philippine Constitution states in Article III, section 12 that torture, force, violence, threats and other similar means may not be used against an accused person or a detainee. This provision also prohibits secret places of detention, solitary confinement, incommunicado or other similar detention. Confessions obtained in violation thereof are inadmissible as evidence in any court, whatever the proceedings.[52] Moreover, all units of the AFP and PNP are given specific instructions on procedures for arrest and detention.[53]

The law allows relatives, friends and legal counsel of detainees or arrested persons access to the detention centre or jail where they are being held. Physicians and health-care personnel also have access under a joint circular of the Department of National Defense and the Department of the Interior and Local Government.[54] Regional commanders are held responsible for assisting families and lawyers in locating the detainees. There is also Republic Act 7438, on the rights of an individual under custodial investigation, section 2(f) of which states that detainees have the right to be visited by members of their family, representatives of NGOs and officials of the Commission on Human Rights.[55]

### Release and return

A resolution was adopted by the Philippine House of Representatives on 21 December 1995 urging the President to release the "remaining 218 political prisoners still languishing in 52 different penal colonies, regional and provincial jails and other detention centers throughout the country".[56]

**52** *Philippines Constitution*, Art. III, sec.. 12 and 19.

**53** *Directive of 1 November 1991*, sec. 3 (b). *Directive re: Memo Order No. 393*, of 9 September 1991. See also *Memorandum on the strict observance of human rights*, MND Memorandum of 20 March 1982, par. 2. — In response to complaints about torture or maltreatment allegedly inflicted on persons arrested or investigated, especially those suspected of committing crimes against national security, this memorandum directs all units of the AFP to turn arrested persons over to higher authorities after an arrest. It also provides that no detainee shall be with the arresting officer for more than eight hours during any given day. Medical check-ups are mandatory.

**54** *Op. cit.* (note 8), sec. b (2).

**55** *Republic Act No. 7438 (1992)*, sec. 2(f). An Act defining certain rights of persons arrested, detained or under custodial investigation as well as the duties of the arresting, detaining, and investigating officers and providing penalties for violations thereof.

**56** *H. Res. No. 27. Tenth Congress (1995)*.

The President has issued guidelines for the granting of bail, release and/or pardon of persons detained and/or convicted of crimes against national security and public order and for cases in which the Articles of War have been violated. The first paragraph of the guidelines states the categories of persons covered by the guidelines: all persons charged, detained or convicted for violations of the Revised Penal Code, Special Laws (e.g. the Anti-Subversion Law) and the Articles of War.[57] The Presidential Committee classifies the persons covered by the programme as those charged/detained/convicted for committing (1) crimes against National Security and Public Order (e.g. rebellion and illegal possession of firearms for the purpose of rebellion) or (2) common crimes committed in pursuit of political objectives. However, inclusion in this process depends on whether an application has been properly filed and whether the alleged crime was committed on or before 27 July 1992.[58] A formal procedure – from the filing of application, meeting of the committees and review until the approval of the President – is also provided.[59]

A report on the peace process released by the Office of the Presidential Adviser reveals that 215 alleged political prisoners had been released as of 10 March 1997: 55 by conditional pardon, 42 by temporary release on recognizance, three on bail, 11 on parole, 43 by court action and 47 as a result of amnesty.[60]

### Displacement and treatment of displaced persons

The executive branch of the government has made efforts to enable health-care services to be provided to war-torn areas by coordinating its activities with different NGOs.[61] The tasks involved were further subdivided among the various government agencies. For instance, the Department of

**57** Office of the President, *Guidelines for the grant of bail, release or pardon of persons detained or convicted of crimes against national security and public order, and violation of the Articles of War*, of 11 August 1992. The same guidelines provide for the application period and the committees to which applications should be submitted.

**58** Primer by the Presidential Committee for the grant of bail, release or pardon. Document from the files of the Office of the Presidential Adviser on the Peace Process.

**59** *Ibid.*

**60** Audit list of alleged political offenders who are no longer in detention centres as of 10 March 1997. Document from the Office of the Presidential Adviser on the Peace Process.

**61** *Op. cit.* (note 38). See also Office of the President, *Memorandum Order No. 257 (1995)*, par. 1, sec. 2, subsection a and c: *Memorandum on continuing the Child Rights Center in the Commission on Human Rights and appropriate funds thereof.*

Social Welfare and Development provides protective custody, treatment and rehabilitative services to child victims and their families while the Department of Justice facilitates the prosecution of cases involving children as victims.[62]

The Congress, on the other hand, has enacted Republic Act 7610, which provides guidelines regarding the protection of children in armed conflict. It requires action to facilitate the reunification of families temporarily separated by armed conflict.[63] Children must also be given priority during evacuations that result from armed conflict. Measures must be taken to ensure that children in evacuation centres are accompanied by persons responsible for their safety and well-being.[64] Finally, the Act also states that, whenever possible, members of the same family must be housed in the same premises, be given accommodation separate from other evacuees and be provided with the facilities needed to live a normal family life. Children, expectant mothers and nursing mothers must be given additional food in proportion to their physiological needs. The children must have opportunities for physical exercise, sports and outdoor games.[65]

The AFP has issued its own directives to field commanders regarding evacuations and displaced persons. Displaced persons are allowed or persuaded to return to their homes. This lessens the time they spend under the commander's responsibility and reduces the danger of contracting diseases.[66] In addition, "hamleting" is forbidden in order to prevent the spread of disease.[67]

## Conclusion

As the aforegoing makes clear, the Philippines is not lacking in rules to implement the norms of international humanitarian law in relation to the violence besetting the country. It can safely be said that with the sheer number of these rules, our legal system is replete with proof that the government and the Filipino people in general are deeply concerned about the ill-effects of violence and conflict. It should be noted that most of these rules were promulgated as a result of intense lobbying by NGOs and other cause-oriented groups that had developed quite a sophisticated system of documenting abuses.

These groups have also urged the creation of "peace zones":

**62** *Ibid.*

**63** *Republic Act. No. 7610*, Art. 10, sec. 22 (f).

**64** *Ibid.*, sec. 23.

**65** *Ibid.*, sec. 24.

**66** *Op. cit.* (note 17).

**67** *PHRC Resolution No. 91-001*, of 13 December 1988.

**68** *Op. cit.* (note 1), pp. 6-7.

communities declared to be safe havens for civilians and thus free of any form of armed confrontation. The concept of peace zones is an area-based, community-initiated, non-violent approach to the insurgency problem in the country. It includes cease-fires that come about when all combatants are called upon to withdraw from the peace zone. Thus, peace zones are generally regarded as an emphatic assertion of the people's basic rights and authority.[68]

Another positive development is the recent signing by the government and the insurgents of the Comprehensive Agreement on the Respect for Human Rights and International Humanitarian Law as a first step towards ending armed hostilities. Although divided by divergent political ideologies, it is a reassuring sign that both camps are at least united in acknowledging that in between them are civilians who ought to be protected and spared the inhumanity of war.

●


## *Résumé*

### La pratique du droit international humanitaire aux Philippines

par ALBERTO T. MUYOT et VINCENT PEPITO F. YAMBAO

*Dans cet essai, les auteurs décrivent la position des différents acteurs du conflit qui sévit depuis des années aux Philippines. Il apparaît d'emblée que le gouvernement a toujours invoqué, à la fois, le droit international humanitaire et les règles internationales protégeant les droits de l'homme. De même, les partenaires aux négociations pour la paix n'ont jamais fait la distinction entre ces deux régimes juridiques. Les auteurs procèdent ensuite à une analyse approfondie des mesures prises par le gouvernement ou par les forces armées pour faire respecter les obligations internationales dans les actions entreprises pour combattre la violence dans le pays. Ils arrivent à la conclusion que les règles juridiques et les instructions ne manquent pas, mais que le respect de celles-ci n'est pas toujours à la hauteur de ce qu'on peut attendre.*

# The application of the Geneva Conventions by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia

by
**WILLIAM J. FENRICK**

THE 1949 Geneva Conventions on the protection of war victims and their Additional Protocol I of 1977 apply to international armed conflicts. Article 3 common to the Conventions and Additional Protocol II apply to non-international armed conflicts. This "two box" approach to international humanitarian law is conceptually simple. It is the result of a process whereby the representatives of States have indicated a greater willingness to accept restrictions on conduct during international armed conflicts than during internal conflicts. Many modern armed conflicts, however, have both international and internal aspects. When and if conduct in these conflicts is scrutinized by courts with a criminal jurisdiction, it is reasonable to presume that these courts will endeavour to find legally acceptable means to apply similar rules to similar conduct.

WILLIAM J. FENRICK is Senior Legal Adviser in the Office of the Prosecutor, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. These comments are made in a personal capacity and do not necessarily reflect the views of either the Office of the Prosecutor or the United Nations.

The experience of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) with the issue of conflict classification and the related issue of determining applicable law should be of interest to all those concerned with the application of international humanitarian law by criminal courts. As long as humanitarian law remains in two boxes, courts which address criminal responsibility in complex modern conflicts will be compelled to undergo similar analytical contortions.

Article 2 of the ICTY Statute gives the Tribunal the power to prosecute persons committing or ordering to be committed grave breaches of the 1949 Geneva Conventions. Article 2 common to these Conventions indicates that the Conventions apply in their entirety to all armed conflicts involving one or more High Contracting Parties on each side; to all cases of total or partial occupation of the territory of a High Contracting Party by the forces of another High Contracting Party; and to armed conflicts involving powers which are not parties to the Conventions if those powers accept and apply the provisions thereof. A reasonable argument can be made that the grave breach provisions are part of customary law and apply to all international armed conflicts. In any event, the Geneva Conventions applied throughout the territory of the former Yugoslavia during the period of conflict as a matter of treaty obligation. It should also be noted that their Article 3, which applies to non-international armed conflicts, encourages parties to such conflicts to enter into special agreements to bring into force all or part of the Conventions' other provisions. All the parties to the conflict entered into a web of special agreements under the auspices of the International Committee of the Red Cross pursuant to Article 3 common to the 1949 Geneva Conventions or to other general principles of international humanitarian law.

Unfortunately, simply stating that the sovereign entities in the territory of the former Yugoslavia were bound by the Geneva Conventions as a matter of treaty or custom does not resolve the issue of whether or not the grave breach provisions were relevant. At various times, (a) the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY), which was succeeded on 29 April 1992 by the Federal Republic of Yugoslavia (FRY), was engaged in armed conflict against one or more of its neighbours: Slovenia, Croatia, Bosnia and Bosnia and Herzegovina; (b) Croatia was engaged in armed conflict against the SFRY, the "Republic of Serbian Krajina", the FRY, and Bosnia-Herzegovina; (c) the latter was engaged in armed conflict against the SFRY,

the FRY, the Republika Srpska, Croatia, the HVO (the Bosnian Croat entity), and the Bosnian Muslim faction controlled by Fikret Abdic; and (d) Slovenia was engaged in armed conflict with the SFRY.

One is tempted to cut the Gordian knot and simply argue that all the fighting that occurred in the territory of the former Yugoslavia between 1991 and 1995 was part of one large international armed conflict. It is difficult, however, to fit all the fighting into such a framework. For example, it is difficult to see how the fighting between the Bosnian government and the Abdic faction can be regarded as part of an international conflict. The most bizarre incident to date involving the conflict classification issue occurred during the Blaskic Trial when a witness testified that Bosnian Croat forces, theoretically engaged in a conflict with Bosnian Serb forces, opened their lines temporarily to allow Bosnian Serb tanks access to a location where they could shell Bosnian Muslim positions. Once the task was completed, the Bosnian Serb tanks went back to their own side of the confrontation line and recommenced firing at Bosnian Croat forces. There are times when the events in the territory of the former Yugoslavia appear to bear more similarities to those of the Thirty Years War in the 17th century than to contemporary conflicts.

### Standards for the classification of armed conflicts

The decision on the *Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction* (hereinafter *Tadic Jurisdiction Decision*) rendered on 2 October 1995 gave the Appeals Chamber a first opportunity to address the issue of conflict classification.[1] The offences with which Tadic was charged occurred in Bosnia and Herzegovina in 1992; they involved a Bosnian Serb perpetrator and Bosnian Croat or Muslim victims.

At the trial level, the defence argued that the conflict in question was not international and that there were no Article 3 agreements bringing the grave breach provisions into effect. The prosecutor argued that for a variety of reasons the conflict was international and, to the extent that the conflict had internal aspects, the grave breach provisions applied as a result of relevant Article 3 agreements. The United States, in an *amicus* brief, argued that the events in the former Yugoslavia should be regarded as parts of a

1 *In re Dusko Tadic: Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction (The Prosecutor v. Dusko Tadic)*, 1995 I.C.T.Y. No. IT-94-1-AR72 (2 October 1995). Majority decision reprinted in 35 I.L.M., 1996, p. 32 .

single international conflict and that violations of Article 3 common to the Geneva Conventions could be prosecuted under the grave breach provisions of those Conventions. On appeal, the prosecution also argued that the Security Council had determined that the conflict in the former Yugoslavia was international and that this determination should be given full effect.

The Appeals Chamber declined to decide on the nature of the conflict, leaving the issue to be resolved as a matter of mixed fact and law by the Trial Chamber. It did indicate in its decision that classification was a complex issue and that the Security Council was also aware of this complexity:

> "[W]e conclude that the conflicts in the former Yugoslavia have both internal and international aspects, that the members of the Security Council clearly had both aspects of the conflicts in mind when they adopted the Statute of the International Tribunal, and that they intended to empower the International Tribunal to adjudicate violations of humanitarian law that occurred in either context."[2]

The Appeals Chamber went on to adopt a relatively conservative approach to Article 2 of the ICTY Statute, deciding that "in the present state of development of the law, Article 2 of the Statute only applies to offences committed within the context of international armed conflicts".[3]

Although the defence would appear to have conceded the point and the prosecution argued in support of it, the Chamber was unwilling to consider the possibility of prosecuting under Article 2 of the Statute for grave breaches occurring in an internal conflict if appropriate agreements under Article 3 of the Geneva Conventions had been concluded. It did, however, envisage the possibility of such prosecution under Article 3 of the Tribunal's Statute. Implicitly, the Chamber decided that it was not possible to prosecute violations of Article 3 common to the Geneva Conventions under their grave breach provisions. The relatively cautious approach to interpretation of Article 2 of the ICTY Statute taken by the majority can be contrasted with a much more progressive approach adopted in a separate opinion by Judge Abi-Saab. He was of the view that the Tribunal should assume jurisdiction under Article 2 of the Statute for acts committed in internal conflicts on the basis of either a new interpretation of the Geneva Conventions or the establishment of a new customary rule ancillary to those Conventions.[4]

2 *Ibid.*, para. 77, p. 57.
3 *Ibid.*, para. 84, p. 60.
4 Separate Opinion of Judge Abi-Saab, *ibid.*, p. 6: — not reprinted in I.L.M.

The majority judgment in the *Tadic Jurisdiction Decision* set the standard for consideration by the Trial Chambers of the issue of conflict classification.

The major decisions at the trial chamber level addressing the classification issue have to date been the *Rule 61 proceeding concerning Ivica Rajic*,[5] the *Tadic Trial Decision*,[6] and the *Celebici Trial Decision*.[7] These decisions have tended to focus on three related questions: (a) did an international conflict exist when the offences were committed? (b) was the accused linked in an appropriate fashion to one side of the international conflict? and (c) were the victims in the hands of a party to the conflict or occupying power of which they were not nationals? Most of the victims were civilians, and Article 4 of the Fourth Geneva Convention (on the protection of civilians) states that: "[p]ersons protected .... are those who ..... find themselves ... in the hands of a Party to the conflict or Occupying Power of which they are not nationals." In the absence of any other relevant international decisions, particular heed has been paid, for better or worse, to the *Nicaragua* decision of the International Court of Justice[8] when considering conflict classification in the *Rajic* and *Tadic* proceedings. The *Nicaragua* decision was concerned with State responsibility for violations of international humanitarian law, not with individual criminal responsibility. Further, it was concerned with the peculiar facts of the US-supported struggle of the *contras* in Nicaragua, and these facts are not necessarily similar to the facts arising in the territory of the former Yugoslavia.

In the *Rajic Rule 61 proceeding*, a trial chamber consisting of Judges McDonald, Sidhwa, and Vohrah reviewed and reconfirmed an indictment against Ivica Rajic alleging that Bosnian Croat forces under his command had attacked the Bosnian Muslim village of Stupni Do on 23 October 1993 and committed several offences for which Rajic was responsible including wilful killing, a grave breach under Article 2(a) of the ICTY Statute. Bearing in mind the *Tadic Jurisdiction Decision*, the trial chamber was of the view that it was necessary to establish an undefined quantum of third-State (Croatian) involvement in the clashes between Bosnian government and

5 *Prosecutor v. Ivica Rajic Review of the Indictment Pursuant to Rule 61 of the Rules of Procedure and Evidence*, ICTY No. IT-95-12-R61 (13 September 1996).

6 *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Opinion and Judgment, ICTY No. IT-94-I-T (7 May 1997).

7 *Prosecutor v. Delalic, Mucic, Delic and Landzo*, Judgment, ICTY No. IT-96-21-T (16 November 1998).

8 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14.

Bosnian Croat (HVO) forces to convert an internal conflict into an international armed conflict. The prosecution advanced two theories. First, the conflict was international because of the direct military involvement of Croatian forces engaged in combat with Bosnian forces in Bosnia and, second, the conflict was international because, in the hostilities between Bosnia and Herzegovina and the Bosnian Croats, the Bosnian Croats were closely related to and controlled by Croatia and its armed forces.

The Chamber found that there was an international conflict between Bosnia and Herzegovina and Croatia during the appropriate period but this was not enough, by itself, to establish that grave breaches had been committed by Bosnian Croats. It was also essential to establish that Croatia exerted such political and military control over the Bosnian Croats that the latter might be regarded as an agent or extension of Croatia. After reaching this conclusion, the Chamber went on to decide that the Bosnian civilian victims were protected persons in that they were effectively "in the hands of" Croatia, a country of which they were not nationals.

The Trial Chamber in the *Tadic* case consisted of Judges McDonald, Vohrah, and Stephen. As indicated earlier, Tadic is a Bosnian Serb who committed offences against Bosnian Muslims or Croats in Bosnia and Herzegovina in the summer of 1992. In brief, the majority, consisting of Judges Vohrah and Stephen, held implicitly that the Geneva Conventions did apply in Bosnia throughout the period covered by the indictment because of an ongoing international armed conflict between Bosnia and the SFRY/FRY.[9] The majority then made two unsubstantiated assertions in a single paragraph: firstly that the armed forces of the Republika Srpska (Bosnian Serb army) and the Republika Srpska as such were, at least from 19 May 1992 onwards, legal entities distinct from the armed forces of the FRY and from the FRY itself, and secondly that members of the Bosnian Serb forces were nationals of Bosnia.[10] The date 19 May 1992 was significant as that of the dissolution of the old SFRY national army into two new components – the Bosnian Serb army and the FRY army – and the formal withdrawal of the latter from Bosnia.

Relying on these assertions the majority went on to review the *Nicaragua* case in order to determine the proper rule for applying general principles of international law relating to State responsibility for *de facto* organs

9 *Op. cit.* (note 6), paras 118-120, 569.

10 *Ibid.*, para. 584.

or agents to the specific circumstances of rebel forces fighting a seemingly internal conflict against the recognized government of a State, but dependent on the support of a foreign power in the continuation of that conflict. The majority noted that the International Court of Justice (ICJ) had set a particularly high standard for determining whether or not the United States was responsible for the activities of the *contras*. The central portion of the ICJ Judgment on this point was as follows:

> "585 ... United States participation, even if preponderant or decisive, in the financing, organizing, training, supplying and equipping of the *contras*, the selection of its military or paramilitary targets and the planning of the whole of its operation, is still insufficient itself, on the basis of the evidence in the possession of the Court, for the purposes of attributing to the United States the acts committed by the *contras* in the course of their military or paramilitary operations in Nicaragua .... For this conduct to give rise to legal responsibility of the United States, it would in principle have to be proved that that State had effective control of the military or paramilitary operations in the course of which the alleged violations were committed."[11]

The majority identified two substantial differences between the facts of the *Nicaragua* case and the facts in the *Tadic* case. First, the Bosnian Serb army was an occupying force, not a raiding army, and second, the FRY clearly did control Bosnian Serb military activities until approximately 19 May 1992.

It was the position of the majority that the law applicable to State responsibility was also relevant to determining which body of law applied for individual criminal responsibility. In order to establish State responsibility, it was necessary to establish that the FRY exercised effective control over the Bosnian Serb army or the Republika Srpska. Logistical support, personnel support and common aims were insufficient. To establish effective control, the Prosecution must establish either that the FRY army controlled the Bosnian Serb army by giving it orders and directing its operations, or that the FRY government controlled the government of the Republika Srpska. In the view of the majority, all that the prosecution succeeded in establishing was that the Republika Srpska and the Bosnian Serb army received financial and other support from the FRY and armed forces of the FRY, and

11 *Ibid.*, para. 585, quoting from the ICJ *Nicaragua* Judgment, *op.. cit.* (note 8), para. 115.

that they coordinated their activities to reach common goals. This was not enough.

On the basis of its assessment of the law as contained in the *Nicaragua* decision (the effective control test) and its assessment of the facts, the majority found that the Bosnian Serb army and the Republika Srpska could not be regarded as *de facto* organs or agents of the FRY. As a consequence, the civilian victims in the *Tadic* case could not be regarded as protected persons within the meaning of the Fourth Geneva Convention, because they were not in the hands of a party — of which they were not nationals — to an armed conflict. The Bosnian victims were in the hands of their fellow Bosnian (Serb) nationals. As a consequence, the grave breach provisions of the Geneva Conventions recognized in Article 2 of the ICTY Statute did not apply.[12]

Judge McDonald, continuing to adopt the approach she had formulated in the *Rajic Rule 61 Proceeding*, filed a robust dissent in which she argued that the majority had misinterpreted the *Nicaragua* decision and in any event had misapplied its mistaken interpretation to the facts. In her view, *Nicaragua* established two distinct tests for attributability: effective control and agency. She summarized her analysis as follows:

> "25. The separate opinion of Judge Ago [in the *Nicaragua* case], also cited by the majority, explains with lucidity the concept that a State can be found legally responsible even where this is no finding of agency. He states:
>
> '[T]he negative answer returned by the Court to the Applicant's suggestion that the misdeeds committed by some members of the *contra* forces should be considered as acts imputable to the United States of America is likewise in conformity with the provisions of the International Law Commission's draft. It would indeed be inconsistent with the principles governing the question to regard members of the *contra* forces as persons or groups acting in the name and on behalf of the United States of America. Only in cases where certain members of those forces happened to have been specifically charged by United States authorities to commit a particular act, or to carry out a particular task of some kind on behalf of the United States, would it be possible so to regard them. Only in such instances does

12 *Ibid.*, para 587.

> international law recognize, as a rare exception to the rule, *that the conduct of persons or groups which are neither agents nor organs of a State, nor members of its apparatus even in the broadest acceptation of that term, may be held to be acts of that State*. The Judgment, accordingly, takes a correct view when, referring in particular to the atrocities, acts of violence or terrorism and other inhuman actions that Nicaragua alleges to have been committed by the *contras* against the persons and property of civilian populations, it holds that the perpetrators of these misdeeds may not be considered as having been specifically charged by United States authorities to commit them unless, in certain concrete cases, unchallengeable proof to the contrary has been supplied.'[13]
>
> Therefore it appears that there are two bases on which the acts of the VRS [Bosnian Serb army] could be attributed to the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro): where the VRS acted as an agent of the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), which could be established by a finding of dependency on the one side and control on the other; or where the VRS was specifically charged by the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) to carry out a particular act on behalf of the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) thereby making the act itself attributable to the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro). In *Nicaragua*, the court required a showing of effective control for this latter determination."

If "effective control" is the proper test, Judge McDonald, interpreting the same evidence and accepting the same facts, concluded that the FRY did effectively control the Bosnian Serb army, that the creation of that army was a legal fiction, and that the attack which provided the opportunity for Tadic to commit offences had to have been planned before the Bosnian Serb army was created on 19 May 1992.[14]

In the *Celebici Trial Decision* addressing incidents that occurred in 1992 and involved Bosnian Serb victims and perpetrators linked to the Bosnian government, the Trial Chamber has adopted a different approach to the issue of conflict classification. It explicitly adopted the premise that "should the conflict in Bosnia and Herzegovina be international, the relevant norms of international humanitarian law apply throughout its territory

13 *Loc. cit.* (note 8), Separate Opinion of Judge Ago, para 16 (emphasis added).

14 *Op. cit.* (note 6), Separate Opinion of Judge McDonald, paras 7, 8.

until the general cessation of hostilities, unless it can be shown that the conflicts in some areas were separate internal conflicts, unrelated to the larger international armed conflict."[15]

The Chamber appears to have neatly side-stepped the *Nicaragua* decision and its various tests as irrelevant to the situation in Bosnia and Herzegovina and as of limited relevance to the determination of individual criminal responsibility. In lieu thereof, the Chamber considered the first relevant question to be: "Was there an international armed conflict in Bosnia and Herzegovina in May 1992 and did that conflict continue throughout the rest of that year, when the offences charged in the indictment are alleged to have been committed?"[16] The Chamber held that an international armed conflict existed in Bosnia-Herzegovina at the date of its recognition as an independent State on 6 April 1992 and the parties were Bosnia-Herzegovina and the FRY. Further, there was no general cessation of hostilities in Bosnia-Herzegovina until the signing of the Dayton Peace Agreement in November 1995. The Chamber went on to consider whether the nature of the conflict changed after the purported withdrawal of FRY forces in May 1992. It concluded:

> "234. The Trial Chamber is in no doubt that the international armed conflict occurring in Bosnia and Herzegovina, at least from April 1992, continued throughout that year and did not alter fundamentally in its nature. The withdrawal of JNA [SFRY army] troops who were not of Bosnian citizenship, and the creation of the VRS and VJ [FRY army], constituted a deliberate attempt to mask the continued involvement of the FRY in the conflict while its Government remained in fact the controlling force behind the Bosnian Serbs. From the level of strategy to that of personnel and logistics the operations of the armed forces of the JNA persisted in all but name. It would be wholly artificial to sever the period before 19 May 1992 from the period thereafter in considering the nature of the conflict and applying international humanitarian law."

Having reached this conclusion, the Chamber went on to consider whether the victims of the alleged acts were persons protected under the Geneva Conventions. It held that none of the victims, all Bosnian Serbs, appeared to meet the criteria to be regarded as prisoners of war under the

15 *Op. cit.* (note 7), para 209.

Third Geneva Convention. On the other hand, at the urging of the prosecution the Chamber adopted a very progressive approach towards identifying persons protected under the Fourth Geneva Convention. Civilians protected under that Convention must be "in the hands of" a party to the conflict of which they are not nationals. It should be recollected that in the *Tadic* case, the Trial Chamber held that the victim group (Bosnian Muslims and Bosnian Croats) were not persons protected under the Fourth Convention because they were in the hands of Bosnian Serbs, a group which shared their Bosnian nationality. In the *Celebici case*, the Trial Chamber held that the victim group (Bosnian Serbs) should be regarded as protected persons and therefore they should not be regarded as sharing the nationality of their Bosnian Muslim and Bosnian Croat captors. Instead of taking for granted that the Bosnian Serbs automatically assumed Bosnian nationality when Bosnia and Herzegovina became an independent State, the Chamber adopted a more flexible approach, relying in particular on the ICJ decision in the *Nottebohm* case[17] and its requirement for an effective link, but also on the emerging right under international law to the nationality of one's own choosing in cases of State succession:

> "264. The law must be applied to the reality of the situation before us and thus, to reiterate, the relevant facts are as follows:
> - Upon the dissolution of the SFRY, an international armed conflict between, at least, the FRY and its forces and the authorities of the independent State of Bosnia and Herzegovina took place;
> - A segment of the population of Bosnia and Herzegovina, the Bosnian Serbs, declared their independence from that State and purported to establish their own Republic which would form part of the FRY;
> - The FRY armed and equipped the Bosnian Serb population and created its army, the VRS;
> - In the course of military operations in the Konjic municipality, being part of this international armed conflict, the Bosnian government forces detained Bosnian Serb men and women in the Celebici prison-camp.
> 265. Without yet entering the discussion of whether or not their detention was unlawful, it is clear that the victims of the acts alleged in the Indictment were arrested and detained mainly on the basis of their

16 *Ibid.*, para 211.

17 *Lichtenstein v. Guatemala*, I.C.J. Reports 1955, p. 4.

> Serb identity. As such, and insofar as they were not protected by any of the other Geneva Conventions, they must be considered to have been 'protected persons' within the meaning of the Fourth Geneva Convention, as they were clearly regarded by the Bosnian authorities as belonging to the opposing party in an armed conflict and as posing a threat to the Bosnian State."

**Further developments**

The approaches taken by the chambers in the *Tadic* and the *Celebici* trial decisions are diametrically opposed. The prosecution has appealed the Trial Chamber decision in Tadic, arguing that:

- the Trial Chamber erred in relying upon the *Nicaragua* case and the "effective control" test to determine the applicability of the grave breach provisions of the Geneva Conventions;
- for the grave breach provisions to be rendered applicable, the provisions of the Geneva Conventions and the relevant principles and authorities of international humanitarian law only require that the perpetrator be demonstrably linked to a party to an international armed conflict of which the victim is not a national;
- assuming the *Nicaragua* case is to be relied upon, that decision also applied an "agency" test, which is a more appropriate standard for determining the applicability of the grave breach provisions;
- in any event, assuming that the "effective control" test mentioned in the *Nicaragua* case is applicable to determining the applicability of grave breach provisions, the Trial Chamber erred in finding that this test is not satisfied on the facts of this case, which also satisfy the "agency" test outlined in the *Nicaragua* case.

The main argument advanced by the prosecution is that the *Nicaragua* case is not relevant to determining the applicability of the grave breach provisions or to determining individual criminal responsibility. It is essential to establishing the existence of an international armed conflict in Bosnia and Herzegovina at the time when Tadic is alleged to have committed his crimes. It is then necessary to establish that the perpetrator (Tadic) has a demonstrable link to one party to the international armed conflict while the victim is linked to a neutral or to a party on the other side. Further, as an aside, although Article 4 of the Fourth Geneva Convention defines "protected persons" as persons in the hands of a party of which they are not

nationals, determination of nationality is not a simple process when States are in the process of decomposition. A simplistic assumption that persons must be nationals of a new State simply because they are living in its territory at the moment of creation is inappropriate.

One might hope that the forthcoming decision of the ICTY Appeals Chamber in the *Tadic* case will set forth clear rules which will allow the Trial Chambers to determine when the law for international armed conflicts should regulate events occurring in the territory of the former Yugoslavia. If it does so, it will also provide helpful guidance for future courts compelled to apply the "two box" approach of current international humanitarian law to the complex reality of modern conflict.

●


## *Résumé*

### L'application des Conventions de Genève par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

par WILLIAM J. FENRICK

*Selon le droit international humanitaire en vigueur, un conflit armé est soumis à un régime juridique différent selon qu'il a un caractère international ou, au contraire, non international. Cette dichotomie ne donne cependant pas toujours de réponses adéquates aux questions auxquelles le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) se voit confronté quand il doit qualifier une situation conflictuelle concrète. L'auteur examine la jurisprudence du Tribunal à ce sujet, en commentant notamment les différentes décisions dans les affaires Tadic et Celebici. Toutefois, le TPIY n'a pas encore tranché d'une manière définitive la question de l'applicabilité du droit international humanitaire à une situation aussi complexe que celle prévalant en ex-Yougoslavie. Son avis aura sans doute valeur de précédent.*

# The influence of humanitarian principles in the negotiation of arms control treaties

by
**ROBERT J. MATHEWS** and **TIMOTHY L.H. MCCORMACK**[1]

IT is fitting in this centenary year of the First Hague International Peace Conference of 1899 to reflect on the influence of humanitarian principles on the negotiation of multilateral arms-control treaties. Two of the three themes of the 1899 conference were the *laws of war* (or international humanitarian law) and *arms control and disarmament*. There is no question that part of the motivation in 1899, and indeed at the Second Hague International Peace

ROBERT J. MATHEWS is a principal research scientist in the Australian Defence Science and Technology Organisation and a visiting fellow in the Faculty of Law at the University of Melbourne, Australia. He is a member of the Australian Red Cross National Advisory Committee on International Humanitarian Law.

TIMOTHY L.H. MCCORMACK is the Australian Red Cross Professor of International Humanitarian Law in the Faculty of Law at the University of Melbourne. He chairs the Australian Red Cross National Advisory Committee on International Humanitarian Law.

1 The views expressed in this article are those of the authors and do not necessarily reflect the position of the Australian government. The authors wish to acknowledge, with thanks, the assistance of Jessica Howard and Sharon Pimm in the preparation of this article.

Conference of 1907, in considering these two themes was humanitarian concern to alleviate the suffering of victims of armed conflict.[2] After 100 years of international law-making in both fields, 1999 is an opportune anniversary to evaluate the extent to which humanitarian principles have continued to impact upon efforts to regulate the effects of particular weapons.

In 1899, Czar Nicholas II was concerned about technological advances in weaponry and saw an international peace conference as a way of promoting a general limitation on armaments. Even 100 years ago, the Czar's initiative was possibly prompted as much for strategic security reasons as for humanitarian ones.[3] However, he did suggest that an International Peace Conference focusing on armaments and on the laws of war was an appropriate way to implement the general prohibition on "the employment of arms which uselessly aggravate the sufferings of disabled men, or render their death inevitable", articulated in the preamble to the St Petersburg Declaration 30 years before.[4] The States participating at the 1899 Conference refused to commit themselves to a general limitation of armaments but did agree to several specific instruments prohibiting the use of, for example, projectiles for the diffusion of asphyxiating or deleterious gases and expanding — or "dum-dum" — bullets.[5]

Developments in the international legal regulation of weapons subsequent to 1899 focused on consequences for combatants — at least until 1945. In World War II, with its new technological developments in weapons, the international community witnessed the relative proportions of military to civilian casualties in armed conflict beginning to reflect dramatic increases in the incidence of civilian casualties. The so-called principle of "distinction" — prohibiting, *inter alia*, the deployment of weapons which are incapable of discriminating between military and civilian targets and the

2 Hans Blix, *Development of International Law relating to Disarmament and Arms Control since the First International Peace Conference of 1899*, preliminary report prepared for the 1999 centennial of the First International Peace Conference pursuant to UN GA res. 52/154 of 15 December 1997 and UN Doc. A/C.6/52/3 (1999), paras 9-21. See also Arthur Eyffinger (ed.), *The International Court of Justice 1946-1996*, 1996, pp. 40-44.

3 *Ibid.*

4 *Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grammes Weight*, 29 November/11 December 1868, Schindler/Toman (eds.), *The Laws of Armed Conflicts*, Martinus Nijhoff Publishers/Henry Dunant Institute, Dordrecht/Geneva, 1988, p. 101 (Declaration of St Petersburg).

5 *Declaration Concerning Asphyxiating Gases* (Hague Declaration II), 29 July 1899, Schindler/Toman, *op. cit.* (note 4), p. 105; *Declaration Concerning Expanding Bullets*, (Hague Declaration III), 29 July 1899, Schindler/Toman, *op. cit.* (note 4), p. 109. As at 24 March 1999, there were 32 States Parties.

deployment of weapons in a discriminatory manner — was developed to increase protection for civilians.

Few would suggest that humanitarian principles determine the outcome in multilateral arms-control negotiations. The purpose of this article is to examine the extent to which humanitarian principles have influenced negotiations. We commence with an analysis of the various objectives of arms-control agreements and then attempt to answer our principal query with a series of case studies on specific multilateral agreements in the latter part of the 20th century. The particular role of the International Committee of the Red Cross (ICRC) in promoting and encouraging the development of arms-control treaties is also discussed.

## The regulation of weapons through arms-control regimes

Unfortunately, any objective analysis of the last 100 years must lead to the conclusion that the general humanitarian principles prohibiting the deployment of weapons which exert their effects indiscriminately or cause superfluous injury or unnecessary suffering have had very limited success. Jozef Goldblat, the noted arms-control expert, has suggested that "[a]ll laws of war suffer from one common weakness: the rules of conduct established for belligerents in time of peace may not resist the pressure of military expedience generated in the course of hostilities, and the attempts to 'humanise' war may sometimes prove futile. The danger that the weapons prohibited may, under certain circumstances, be resorted to — as has occurred on several occasions — will not disappear as long as these weapons remain in the arsenals of States. Hence the intrinsic link between the development of the humanitarian laws of war and progress in the field of disarmament."[6]

Indeed, one could argue that if the principle of distinction or the prohibition on the use of weapons which cause superfluous injury or unnecessary suffering had been respected by all belligerents, disarmament and arms-control treaties would be less necessary.

*Disarmament* is the traditional term for the elimination, as well as the limitation or reduction (through negotiation of an international agreement) of the means by which nations wage war. The term *arms control* was

6 Jozef Goldblat, *Agreements for arms control – a critical survey*, International Peace Research Institute, Stockholm, 1982, p. 89.

coined in the 1950s to denote an international agreement to limit the arms race, in particular the nuclear arms race between the USA and the Soviet Union, following recognition that general and complete nuclear disarmament would not be readily achieved. Arms control originally was meant to denote internationally agreed rules limiting the arms competition rather than reversing it; it had a connotation distinct from the reduction or elimination of armaments (i.e. disarmament). Indeed, the term "arms control" was not popular with a number of supporters of disarmament.[7] Subsequently, however, the meaning of the term has become significantly broadened,[8] and is now commonly used to denote international agreements which are intended to:

- freeze, limit or abolish specific categories of weapons;
- prevent certain military activities;
- regulate the deployment of forces;
- proscribe the transfers of militarily important items;
- reduce the risk of an accidental war;
- constrain or prohibit the use of certain arms in war; or
- build up confidence among States through greater openness in the military field, and thereby produce an international climate conducive to disarmament.

It is in this broad sense that the term "arms control" will be used throughout this article. It should be noted that, with this definition, arms control includes the complete prohibition of possession of a category of weapons (that is, disarmament has come to be regarded as a subset of arms control). Likewise, various international agreements (for example, the 1925 Geneva Protocol[9]) which were originally regarded as being international humanitarian law agreements, also fall within the arms-control rubric.

As far as its basic purpose is concerned, arms control serves four objectives:[10]

- reducing the likelihood of war, especially by trying to impose limits on the evolution and proliferation of weapons that may destabilize strategic relationships and thus create incentives for preventive attacks;
- reducing suffering and damage in the event of war;

7 Alva Myrdal, *The Game of Disarmament*, 1977.

8 Goldblat, *op. cit.* (note 6), p. xv.

9 *Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous, or other Gases and of Bacteriological Methods of Warfare* (Geneva Protocol), 17 June 1925, Schindler/Toman, *op. cit.* (note 4), p. 115.

10 Daniel Frei, "International humanitarian law and arms control", *IRRC*, No. 267, November-December 1988, p. 491.

- reducing the expenditure on armaments and saving resources; and
- contributing to conflict management by providing a framework for negotiation between opposing sides, by reducing suspicion and by generally contributing to an atmosphere conducive to relaxation of tensions.

Traditional arms control and disarmament has for the most part concentrated on containing the threat caused by nuclear, chemical and biological weapons. However, within the broad definition already referred to, arms control includes the 1980 Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects[11] which covers a number of specific conventional weapons, as well as the recently concluded 1997 Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction.[12] More recently, international attention has been drawn to the dangers of unregulated trade in conventional weapons, although current responses to these dangers are limited to a voluntary register of the transfer of certain conventional weapons. We turn now to a series of case studies on specific weapons categories.

## Case studies on specific weapons

### Chemical weapons

The First Hague Peace Conference in 1899 prohibited the use of "asphyxiating or deleterious gases",[13] a ban bolstered by prohibitions on the use of "poisons or poisoned weapons" at the Second Hague Conference in 1907. These agreements failed to prevent the extensive use of chemical weapons in World War I, during which approximately 125,000 tonnes of toxic chemicals resulted in 1,300,000 casualties, more than 100,000 of them

**11** *Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects* and *Protocols I-III* (1980 Certain Conventional Weapons Convention), of 10 October 1980, 1342 UNTS 137; 19 ILM 1523, Schindler/Toman, *op. cit.* (note 4), p.179. As at 24 March 1999, there were 73 States Parties.

**12** *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction* (Ottawa treaty), of 18 September 1997, 36 ILM 1507, *IRRC*, No. 320, September-October 1997, p. 563. As at 24 March 1999, there were 67 States Parties.

**13** *Declaration Prohibiting the Use of Asphyxiating Gases* ('Hague Declaration II'), *loc. cit.* (note 5).

fatal – a major human tragedy.[14] In an appeal to the belligerents on 6 February 1918, the ICRC stated that:

> "We wish to-day to take a stand against a barbaric innovation ... This innovation is the use of asphyxiating and poisonous gas, which will it seems increase to an extent so far undreamed of ... We protest with all the force at our command against such warfare which can only be called criminal."[15]

In the immediate aftermath of World War I, chemical weapons were described as "a fundamentally cruel method of carrying on war" and "criminal" and their deployment against non-combatants was described as "barbarous and inexcusable".[16] In 1920, there were preliminary discussions within the League of Nations on the feasibility of developing a chemical disarmament treaty, which was strongly supported by the ICRC.[17] However, on the issue of verifying "non-production" of chemical weapons by the chemical industry, it was concluded that "it would be useless to seek to restrict the use of gases in wartime by prohibiting or limiting their manufacture in peacetime".[18] So diplomats settled for an easier option based on the principles of international humanitarian law. The International Conference on the control of the international trade in arms, munitions, and implements of war convened in Geneva in 1925 under the auspices of the Council of the League of Nations and adopted the text of the Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare.[19] Under the terms of the Protocol, the States Parties "so far as they are not already Parties to Treaties prohibiting such use" were prohibited from the use in war of "asphyxiating, poisonous or other gases, all analogous liquids, materials or devices ... [and] bacteriological [weapons]".

The 1925 Geneva Protocol, like most of its contemporary multilateral instruments, represented a mixed achievement. The instrument did

**14** United Nations, *Disarmament Yearbook*, Vol. 11, 1986, p. 241.

**15** Cited in Stockholm International Peace Research Institute, "The problem of chemical and biological warfare", *CB Disarmament Negotiations, 1920-1970*, Vol. IV, 1974, p. 41.

**16** *Ibid.*, p. 44.

**17** For example, in November 1920 the ICRC addressed a letter to the General Assembly of the League of Nations proposing an absolute prohibition on the use of asphyxiating gas, and in 1921, the 10th International Conference of the Red Cross urged governments to come to an agreement on the absolute prohibition of "the use of gas as a weapon, however delivered, whether by drift, missiles or otherwise". J. Mirimanoff, "The Red Cross and biological and chemical weapons", *IRRC*, No. 111, June 1970, p. 301.

**18** *Op. cit.* (note 15), p. 44.

**19** *Supra*, note 9.

represent a collective response to the horrors of the use of chemical weapons in World War I and was intended to achieve more than its predecessors in relation to that particular category of weapons.[20] However, the Protocol also suffered from some major limitations which rendered it, in effect, no more than a prohibition on the first use of chemical weapons.[21]

Even at the time of agreement there was a view that the 1925 Geneva Protocol was inadequate because a mere declaration of determination not to have recourse to the prohibited means of warfare might not stand the strain of actual hostilities, and also that the envisaged convention on the reduction and limitation of armaments should include more stringent measures. In 1926, a disarmament conference was organized by the League of Nations and held several sessions between 1926 and 1930 but was unable to even commence serious negotiation of a chemical disarmament treaty.[22]

Chemical weapons have been used at various times since World War I despite the existence of the 1925 Geneva Protocol. The most blatant recent example of this was in the 1980s by Iraq against Iranian soldiers and against Kurds in northern Iraqi villages.[23] Although visual images of Kurdish inhabitants of Halabja, lying dead in the streets of that otherwise non descript village, provoked humanitarian outrage and did contribute to the momentum for serious negotiations to ban chemical weapons, it is also the case that in the years since World War I the military utility of chemical weapons has diminished. States have developed effective protective equipment against chemical attack and other weapons have been developed which are less dependent upon favourable climatic conditions such as wind speed and direction, and the absence of rain. Most States have reached the conclusion that chemical weapons are not indispensable to their strategic military

**20** The ICRC recognized the potential of the 1925 Geneva Protocol to reduce the suffering caused by chemical weapons, and vigorously and repeatedly encouraged States to sign and ratify the Protocol, including through resolutions adopted by the International Conferences of the Red Cross. "The ICRC and disarmament", *IRRC*, Vol. 203, March-April 1978, p. 90.

**21** For a more detailed discussion about the limitations of the 1925 Geneva Protocol see Timothy L.H. McCormack, "International law and the use of chemical weapons in the Gulf War", *California Western International Law Journal*, Vol. 21, 1990-91, pp. 5-10.

**22** See Robert J. Mathews and Timothy L.H. McCormack, "The relationship between international humanitarian law and arms control", in Helen Durham and Timothy L.H. McCormack (eds), *The Changing Face of Conflict and the Efficacy of International Humanitarian Law* (in press, 1999).

**23** A team led by a special envoy of the ICRC visited Halabja and confirmed the use of poisonous gases. See News Chronology, *Chemical Weapons Convention Bulletin*, 31 March 1988.

capabilities. Further, the Iraqi use of chemical weapons against unprotected civilians demonstrated the dangers posed by proliferation of chemical weapons. This combination of diminished strategic value and the potential proliferation threat has facilitated a greater level of multilateral agreement than had been possible hitherto.

An additional factor complemented the confluence of circumstances facilitating the conclusion of a comprehensive treaty ban on chemical weapons. In 1987, the Soviet Union (with the advent of *glasnost* and *perestroika*) accepted the concept of challenge inspection for verification of compliance with a chemical weapons convention, admitted possessing chemical weapons, and hosted an international meeting of arms-control negotiators at one of its chemical weapons facilities. All of these developments would have been inconceivable prior to the improvement in East-West relations in the mid-1980s.

Negotiation of the Chemical Weapons Convention (CWC)[24] commenced in 1969 in Geneva and was not concluded until 1992. Although this 23-year process was a slow and tortuous one, it was ultimately rewarding. Unlike the 1925 Geneva Protocol, the CWC requires the complete elimination of chemical weapons (within 10 years of entry into force) and has introduced a verification regime which will ensure compliance by the States Parties, but which will not hinder the development of peaceful chemical industry. Verification under the CWC includes compulsory national declarations about relevant industrial and military activities, and a regime of routine inspections of declared industrial and military facilities. A particularly important feature is the provision for a "challenge inspection" whereby a State party can request an inspection of any site in another State party at short notice.

The CWC entered into force on 29 April 1997. There are currently 121 States Parties and an additional 48 States signatories. Perhaps most importantly, the States Parties include both the USA and the Russian Federation — the two largest possessors of chemical weapons — the major chemical producing and exporting States of Western Europe and some of the major developing States with chemical production capability. Several key Middle Eastern States have still refused to participate in the Convention but an increasing number of States are choosing to do so. The Organisation for

24 *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction* (CWC), of 13 January 1993, 32 ILM 800.

the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), which has been established in The Hague to administer the CWC, is responsible for the verification regime.[25] There are now more than 200 inspectors employed by the OPCW and they have already undertaken many of the inspection tasks outlined in the verification regimes to ensure compliance with CWC obligations by the States Parties.[26]

At the time the Convention was opened for signature and again, at the first Conference of States Parties after the Convention had entered into force, many representatives of States and of international organizations acknowledged the significance of the multilateral achievement to ban these weapons that have such terrible consequences — that cause superfluous injury and unnecessary suffering to those unfortunate enough to be exposed to them.[27] While many of these sentiments were undoubtedly genuine, the principal motivation for concluding the Convention had less to do with deleterious consequences of the weapons from a humanitarian point of view, and more to do with other strategic security factors — most importantly the growing concerns about horizontal proliferation of chemical weapons and the recognition by both the USA and Russia that they did not need to retain their chemical weapons stockpiles following the Cold War.

### Biological weapons

As already mentioned, the 1925 Geneva Protocol prohibited *inter alia* bacteriological methods of warfare. However, as with asphyxiating, poisonous or other gases, the Geneva Protocol prohibited neither the production nor the stockpiling of biological weapons. Again, the limitations of the Geneva Protocol resulted in extensive use of biological weapons by

25 For details of the verification measures of the CWC, see Robert J. Mathews, "Verification of chemical industry under the Chemical Weapons Convention", in John B Poole and Richard Guthrie (eds.), *Verification 1993: Arms Control, Peacekeeping and the Environment*, 1993, p. 41.

26 Robert J. Mathews, "Entry into force of the Chemical Weapons Convention", Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1998: Armaments, Disarmament and International Security*, 1998, pp. 490-500.

27 See, for example, the statement by Boutros Boutros-Ghali, Secretary-General of the United Nations, Paris, 13 January 1993: *"(...) je veux ouvrir le volumineux dossier qui nous réunit ici sur sa pièce essentielle : l'angoisse d'hommes, de femmes, d'enfants devant des armes imparables ; des armes qui détruisent et tuent sans qu'il soit possible ni de combattre, ni de fuir, ni même de se défendre. Leurs effets fulgurants sur les soldats qui y étaient exposés, les séquelles irrémédiables qu'elles laissent aux combattants qui avaient la chance d'en réchapper, les souffrances et la terreur que leur emploi engendraient chez les hommes des tranchées, disent l'horreur de cette arme. Nous sommes rassemblés ici pour dire que nous ne l'acceptons plus."* — Copy on file with authors.

Japan against China in the early 1940s, in clear violation of international legal norms. Apparently the biological agents deployed by Japanese forces included cholera, anthrax and plague. Estimates of the number of biological weapons-related deaths in China range from several thousand[28] to "hundreds of thousands".[29]

The Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction[30] (BWC) was negotiated between 1969 and 1971 and opened for signature in 1972. It entered into force in 1975. It now has 140 States Parties. The BWC was the first true multilateral disarmament treaty, being the first convention to ban an entire class of weapons. States Parties to the BWC undertook never to develop, produce, stockpile or otherwise acquire or retain biological agents or toxins, or their delivery systems. The BWC has now been in force for over 20 years. Though it constitutes an important landmark in arms control, a number of developments since 1975 have resulted in assessments that the BWC is seriously weak and lacks credibility because it contains no effective verification provisions.[31]

Unresolved allegations of clandestine production or use of biological weapons since 1975 have caused the BWC a serious loss of credibility. In 1980, the USA claimed that an outbreak of anthrax at Sverdlovsk, in the Soviet Union, raised questions concerning compliance by the Russians with their BWC obligations. In 1992, President Yeltsin admitted that there had been an offensive biological weapons programme over the previous 20 years, and acknowledged that the Sverdlovsk anthrax outbreak was the result of military research to make biological weapons.[32]

The recent revelations from the UN Special Commission for Iraq (UNSCOM) concerning an offensive biological weapons programme in Iraq, in which Iraq had spent several years developing, producing, weaponizing and testing a number of biological agents, provides further evidence of

28 *SIPRI Yearbook 1996: World Armaments and Disarmament*, 1996, p. 687.

29 News Chronology, *Chemical Weapons Convention Bulletin*, 31 July 1995.

30 *Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction* (BWC), of 10 April 1972, 11 ILM 3320, Schindler/Toman, *op. cit.* (note 4), p. 137. As at 24 March 1999, there were 141 States Parties.

31 For a critique of the BWC see Jozef Goldblat, "The Biological Weapons Convention: An overview", *IRRC*, No. 318, May-June 1997, p. 251.

32 *SIPRI Yearbook 1993: World Armaments and Disarmament*, 1993, pp. 287-288.

the need to strengthen the provisions of the BWC.[33] In addition, intelligence assessments from the USA[34] and the Russian Federation[35] have concluded that about eight countries either have, or are seeking, an offensive biological weapons capability. Most States Parties to the BWC now accept that the Convention does require additional strengthening through the development of verification or compliance-monitoring procedures.[36] Progress towards that goal is well under way.[37]

The analysis of the influence brought to bear by humanitarian concerns in negotiations for the BWC is similar to that for the CWC. No one doubts the potentially diabolical effects of germ warfare. Hence it is entirely justified to acknowledge the significance of concluding a multilateral agreement to prohibit any effort to attain an offensive biological weapons capability, let alone to use such weapons. The argument here, however, is that the BWC was not concluded primarily because of the deleterious consequences of biological weapons in humanitarian terms but because of concerns about horizontal proliferation of these weapons and of the difficulties of effective defence against biological attack. Similarly, in current negotiations for a Verification Protocol to the BWC, the principal motivation is national security, with humanitarian concerns a complementary coincidence.

### Nuclear weapons

The devastating effects of the atomic bombs dropped on Hiroshima and Nagasaki stunned the international community and caused many, including the ICRC, to respond with grave concerns for the deleterious effects in humanitarian terms of further use of such weapons.[38] Those

33 Iraq's BW programme embraced a comprehensive range of agents and munitions. These included lethal agents (e.g. anthrax, botulinum toxin and ricin), incapacitating agents (e.g. aflatoxins, mycotoxins and rotavirus) and "economic" agents (e.g. wheat cover smut).

34 USA Congress, Office of Technology Assessment (OTA), *Proliferation of Weapons of Mass Destruction: Assessing the Risks*, OTA-ISC-559, 1993, p. 65.

35 Yevgeny Primakov, *New Challenge after the Cold War: The Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, a report by the Foreign Intelligence Service of the Russian Federation, 1993.

36 Based on the decisions taken at the 1994 Special Conference of States Parties to the BWC.

37 Annabelle Duncan and Robert J Mathews, "Development of a verification protocol for the Biological Weapons Convention", in Richard Guthrie (ed.), *Verification 1996: The VERTIC Yearbook*, 1997, pp. 151-70.

38 For example, less than one month after the atomic weapons were used, the ICRC sent a circular to the central committees of the National Societies which stressed the considerable concern it felt with respect to the use of atomic weapons. In 1948, the 22nd International Conference of the Red Cross called on all States to forbid "the use of atomic energy or any similar force for purposes of warfare". *Op. cit.* (note 20), p. 90.

humanitarian concerns have not proved to be a major force in encouraging serious efforts at nuclear disarmament. Following various unsuccessful attempts in the early post-World-War-II years to negotiate a treaty to eliminate nuclear weapons, negotiations focusing on the less ambitious objective of non-proliferation of nuclear weapons were commenced by the Eighteen Nation Disarmament Committee in 1962. The negotiation of the Nuclear Non-Proliferation Treaty[39] (NPT) was concluded in 1968 and the treaty entered into force in 1970. It now has 183 States Parties and can claim broad and diverse membership. It is unique among key global multilateral treaties in that it establishes a discriminatory regime among States Parties. The NPT distinguishes between nuclear-weapon States Parties and non-nuclear-weapon States Parties. Nuclear-weapon States are those States (coincidentally the permanent five members of the UN Security Council) which had "manufactured and exploded a nuclear weapon or other nuclear explosive device prior to 1 January 1967".[40] Under the provisions of the NPT, the former are entitled to retain their existing nuclear weapons stockpiles and are not prohibited from developing new weapons systems or from testing and stockpiling any such weapons. The only NPT obligation purporting to limit the right of States Parties possessing nuclear weapons to continue an indefinite nuclear arms build-up is the obligation to undertake negotiations for an agreement for nuclear disarmament.[41]

The NPT has proved largely successful as an effective regime in controlling horizontal proliferation of nuclear weapons. A former Australian Foreign Minister, Gareth Evans, has described the NPT as "the single most effective and widely supported arms-control agreement in existence: without it we would by now be facing a world with perhaps twenty or thirty

39 *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (NPT), of 1 July 1968, 729 UNTS 161, 7 ILM 809. As at 24 March 1999 there were 183 States Parties.

40 Article IX(3) of the NPT.

41 Article VI of the NPT requires States Parties to "pursue negotiations in good faith on effective measures relating to the cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament" leading to the negotiation of a treaty banning nuclear weapons. It should be noted, however, that the USA and the Russian Federation have agreed to substantial reductions to their nuclear arsenals in bilateral treaty arrangements — particularly the Treaties on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (START I and II). There have also been recent attempts to encourage the nuclear-weapons States to reduce their nuclear weapons stockpiles — for example, by the Canberra Commission — which will hopefully assist in working towards the ultimate objective of elimination of nuclear weapons. See *Report of the Canberra Commission on the elimination of nuclear weapons*, Australian Department of Foreign Affairs and Trade, 1996.

nuclear weapons States."[42]. It should be noted, though, that the NPT has clearly not prevented horizontal proliferation altogether. A number of key States have been able to produce nuclear weapons or have at least reached a "threshold nuclear weapons capability" outside the NPT regime.[43] Subsequently, there have been calls for the strengthening of the NPT safeguards regime established by the International Atomic Energy Agency, although these calls have been made primarily for security reasons rather than out of humanitarian concerns. The conclusion of the negotiation of the Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) in 1996 was seen as a positive development in promoting the non-proliferation of nuclear weapons.[44]

In contrast to the situation with chemical and biological weapons, there has still been no agreement on a general prohibition on nuclear weapons. Many of the non-nuclear States parties to the NPT, particularly many non-aligned States, had become frustrated with the lack of progress by the permanent members of the Security Council in fulfilling their obligations under Article VI of the NPT towards a comprehensive treaty ban on nuclear weapons. The UN General Assembly resolution requesting an advisory opinion from the International Court of Justice on the legality of the use or threat of use of nuclear weapons was adopted by a substantial majority.[45] The request for an advisory opinion was a controversial strategy but one clearly designed to advance the cause of nuclear disarmament.

In July 1996, the International Court of Justice handed down the long awaited advisory opinion.[46] The Court determined that, despite the lack of a specific prohibition on the threat or use of nuclear weapons in conventional or in customary international law, the general principles of customary law, particularly the principles of international humanitarian law, would apply to any use of nuclear weapons or threat to use them. Although the Court was able to conclude that the use of nuclear weapons "seems scarcely reconcilable with respect for such requirements", the judges felt compelled to reach a qualified conclusion because of their perceived lack of "sufficient elements to enable [the Court] to conclude with certainty that

42 Gareth Evans and Bruce Grant, *Australia's foreign relations in the world of the 1990s*, 2nd ed., 1995, p. 84.

43 *Loc. cit.* (note 22).

44 CTBT, 24 September 1996, UN Doc. A/50/1027/Annex (1996), adopted by UNGA res. 50/245; (1996) 35 ILM 1439 (not yet in force). As at 24 March 1999, there were 29 States Parties.

45 UNGA res. 49/75 K (1995).

46 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of 8 July 1996, *I.C.J. Reports 1996*, p. 226. For a detailed analysis of the international humanitarian law implications of the opinion see *IRRC*, No. 316, January-February 1997, pp. 3-118.

the use of nuclear weapons would necessarily be at variance with the principles and rules of law applicable in any circumstance".[47] The unwillingness of the majority of the Court to declare the use or threat of use of nuclear weapons illegal in all circumstances only serves to emphasize the need for a comprehensive multilateral treaty prohibition — a fact not lost on all fourteen judges in the case.[48]

Paradoxically, the lack of agreement on a comprehensive treaty prohibition of nuclear weapons contrasts with, and yet is entirely consistent with, the situation in relation to chemical and biological weapons. Humanitarian principles may have had some influence in the negotiation of treaties to comprehensively prohibit chemical and biological weapons but those humanitarian principles have always been secondary to strategic national security concerns. The major world military powers have been prepared to forego the possession of chemical and biological weapons but are not yet prepared to do the same in respect of nuclear weapons. In this respect, the influence of humanitarian principles has been consistent across all three categories of weapon.

### Anti-personnel landmines

The ICRC has estimated that as many as 27,000 people are either killed or severely injured by anti-personnel landmines every year. The overwhelming majority of these victims are civilians because most landmines remain active in the ground long after the cessation of armed conflict — in some cases for sixty years or longer. It has also been estimated that there exists unknown millions of landmines laid in 64 countries around the world. While these landmines are being cleared at a rate of 100,000 per year, millions of new landmines are being sown every year. Even if from today no new mines were laid, at current rates of clearance it would still take at least 1,000 years to remove the mines currently in the ground, at a cost of approximately US$ 33 billion.[49]

Concerns were expressed during the 1970s about the problem posed by anti-personnel landmines and there were calls to negotiate a treaty

47 *Ibid.*, Joint Opinion, para. 105(2)E.

48 *Ibid*, para. 105(2)F.

49 These UN-based figures are cited in ICRC (ed.), *Landmines must be stopped*, ICRC, Geneva, 1995, p. 4. More recently, some sources have claimed that the total number of landmines deployed worldwide is closer to half of the estimated 110 million or more. See Zdzislaw Lachowski, "The Ban on Anti-Personnel Mines", *SIPRI Yearbook 1998: Armaments, Disarmament and International Security*, 1998, pp. 545-558.

to prohibit both them and other "inhumane weapons". In 1973, the ICRC convened a group of experts on weapons and humanitarian law.[50] In response to requests, the ICRC subsequently organized a conference of government experts, held in two sessions — in Lucerne in 1974[51] and Lugano in 1976.[52] At the conference, some experts advocated total bans on specific weapons. Others considered that total bans were beyond reach and that more progress would be achieved if the conference were to concentrate its efforts on restrictions of use. This more pragmatic view was shared by the ICRC.[53]

The reports of these meetings formed the basis of a special UN conference convened in 1979 to discuss the problem of 'inhumane weapons'. At the conclusion of its second session in 1980, the UN conference adopted the text of the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects.[54] This Convention, often referred to as the "Convention on Certain Conventional Weapons" (CCW), was opened for signature in New York on 10 April 1981 and entered into force on 2 December 1983 (i.e. six months after the 20th ratification).[55]

Protocol II to the CCW placed restrictions on the use of anti-personnel landmines, booby traps and similar devices.[56] The Protocol also prohibited, in all circumstances, the deployment of anti-personnel landmines against the civilian population; prohibited the indiscriminate use of mines; specified that all feasible precautions must be taken to protect civilians from the effects of mines; restricted the use of mines (other than remotely delivered mines) in populated areas; prohibited the use of remotely delivered mines unless their locations can be accurately recorded or an effective neutralizing mechanism is used; specified that effective early warning must be given of any delivery or dropping of remotely delivered mines which may

50 *Weapons that may cause unnecessary suffering and have indiscriminate effects*, ICRC Report on the Work of Experts, ICRC, Geneva, 1973.

51 Conference of Government Experts on the Use of Certain Conventional Weapons (Lucerne 24.9 - 18.10.1974), ICRC Report, Geneva, 1975.

52 Conference of Government Experts on the Use of Certain Conventional Weapons (Second Session - Lugano, 28.1 - 26.2.1976), ICRC Report, Geneva, 1976.

53 At the second session, the Vice-President of the ICRC stated (*ibid.*, p. 78): "Moreover, I think relatively minor results which meet with general agreements are far better than projects which look dazzling on paper but which are worthless in practice and likely, when all is said and done, to undermine humanitarian law as a whole".

54 *Supra*, note 11.

55 See J. Ashley Roach, "Certain Conventional Weapons Convention: Arms control or humanitarian law?", *Military Law Review*, Vol. 105, 1984, p. 3.

56 See Burrus M. Carnahan, "The law of land mine warfare: Protocol II to the United Nations Convention on Certain Conventional Weapons", *Military Law Review*, Vol. 105, 1984, p. 73.

affect the civilian population, unless circumstances do not permit this; specified that the parties to a conflict must record the location of all pre-planned minefields laid by them and endeavour to ensure the recording of the location of all other minefields.

The CCW may, arguably, have raised international standards regarding the inhumane use of certain types of weapons. However, given the relatively low rate of participation in the CCW, this is less than certain.[57] Furthermore, given the terrible suffering and devastation currently being caused by anti-personnel landmines, the CCW has clearly been ineffective in reducing the deployment of anti-personnel landmines. Unfortunately, the attempts to strengthen Protocol II to the CCW with the Revised Protocol II negotiated through the 1995/1996 CCW Review Conference[58] (e.g. application of Revised Protocol II to non-international armed conflicts; prohibition on the use of non-detectable, non-self-destructive or non-deactivating mines) are unlikely to significantly ease the problem.

Many see the conclusion of the Ottawa Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction[59] as a major victory for arms control, particularly regarding a weapon which causes incredible suffering primarily to innocent civilians. The Convention was negotiated in record time and demonstrates what can be achieved when the requisite political will exists. Others are more circumspect. The Ottawa treaty may be a step in the right direction but it has two major limitations. Firstly, it will not change the reality of the devastation caused by the anti-personnel landmines still in the ground and waiting to explode and, secondly, several significant producers, users and exporters of anti-personnel landmines did not participate in the negotiations and have stated that they will not become parties to the treaty.[60]

In recognition of these limitations, some States, including Australia, which has recently ratified the Ottawa treaty,[61] have suggested that other supplementary measures are required. The conclusion of the Ottawa treaty cannot be allowed to turn attention away from the enormous

57 For example, there were only 31 States Parties to the CCW at the beginning of 1992. This number rose to 57 in the lead up to the CCW Review Conference in 1995.

58 *Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices*, as amended on 3 May 1996 (Revised Protocol II to the 1980 Convention on Conventional Weapons), (1996) 35 *ILM* 1209.

59 *Supra*, note 12.

60 See Lachowski, *supra* (note 49).

61 *Australia ratifies Landmines Ban Convention*, Media Release (15 January 1999).

challenge of mine clearance. Increased resources for mine clearance and rehabilitation for victims are essential worldwide. Additionally, it has been suggested that the UN Conference on Disarmament negotiate a ban on the *transfer* of anti-personnel landmines that might include some States which have refused to participate in the Ottawa process.[62] One thing is certain: future developments in arms control and disarmament that increase protection for the victims of armed conflict will not happen overnight. There is a role for 'creeping incrementalism' as there also is for 'dramatic progress' and one should not be viewed as ruling out the other.

Perhaps the most significant aspect of the Ottawa treaty for the purposes of this discussion is that its conclusion represents the first occasion on which an arms-control agreement banning an entire category of weapons has been motivated primarily by humanitarian concerns. The instruments of international humanitarian law purporting to regulate the use of anti-personnel landmines were demonstrably ineffective in alleviating the suffering of huge numbers of civilian casualties.[63] Here, complete disarmament has been widely acknowledged as a fundamental step in the process of improving protection for victims of armed conflict. The Ottawa treaty thus represents an unprecedented causal link between the negotiation of arms-control regimes and actual enhancement of respect for fundamental principles of international humanitarian law.[64]

### Other conventional weapons

One of the most encouraging recent developments in the whole area of controlling the weapons of war has been the new Protocol IV to the

**62** *Two Swords for the Beating*, Address by the Hon. Alexander Downer MP, Minister for Foreign Affairs, to the Conference on Disarmament, in Geneva on 3 February 1998, *Peace and Disarmament News*, March 1998, pp. 12-13.

**63** For example and as discussed above, the imperatives of intense human suffering forced the traditionally apolitical ICRC to adopt anything but a neutral position in the campaign to ban anti-personnel landmines. Of course, neutrality was not jeopardized as the ICRC was not critical of specific States during this campaign.

**64** The argument that disarmament regimes are the most effective means of ensuring respect for general principles of international humanitarian law relating to the deployment of weapons is discussed (in relation to the specific example of the CWC) by Christopher Greenwood, *International Humanitarian Law and the Laws of War*, Preliminary Report for the Centennial Commemoration of the First Hague Peace Conference 1899 pursuant to UN General Assembly resolution 52/154 of 15 December 1997 and UN Doc. A/C.6/52/3 (1998), para. 93, p. 41.

CCW, adopted in 1995, to prohibit laser and blinding weapons.[65] This category of weapons was discussed at ICRC conferences convened in the 1970s, but at that time there was no agreement that such weapons should be banned.[66] Protocol IV is unique in arms-control history because the prohibition was negotiated before the weapons were actually used in battle. A number of countries had been developing laser weapons to inflict blindness and in some circumstances these weapons had gone into production. To have reached agreement on prohibition before the weapons were deployed in battle situations is a landmark development. It would seem that concerns about proliferation of such weapons technology and about development of effective defence combined with humanitarian concerns to enable this unprecedented prohibition to be adopted.

By contrast, as noted with concern in a recent ICRC report,[67] achievements in regulating the use of other conventional weapons have been much more modest, despite the increasingly deleterious consequences, particularly for civilians, of the unrestrained transfer of conventional weapons. The UN Register of Conventional Arms is currently the only global cooperative security regime dealing with the transfer and accumulation of major conventional weapons. The idea of an international register may be traced at least as far back as the aftermath of World War I, and such a register was kept for a number of years by the League of Nations. More recently, there have been repeated proposals in the UN to establish a register of arms transfers, but it was only in 1991 that the idea gained wide international support. In December 1991, the UN General Assembly agreed to establish the Register.[68] In December 1992, the details of its initial design were agreed. It first came into operation in April 1993, which was the date by which states were requested to supply data on their arms transfers in 1992.

The UN Register is a transparency measure. Participation is voluntary, includes both suppliers and recipients, and does not involve any controls on arms transfers. The Register aims to improve transparency relating to conventional arms transfers and holdings in the hope that this may

**65** *Additional Protocol to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects (Protocol IV on Blinding Laser Weapons)*, of 13 October 1995; 35 ILM 1218. As at 24 March 1999, there were 31 States Parties.

**66** *Loc. cit.* (note 51), pp. 73-74.

**67** See, for example, *Arms Availability and the Situation of Civilians in Armed Conflict*, ICRC, Geneva, 1998.

**68** UNGA Res. 46/36 L (6 December 1991).

achieve the following: contribute to the timely identification and prevention of excessive and destabilizing accumulations of arms; promote confidence and restraint; and provide a basis for regional or global confidence and security-building measures. The rate of participation in the Register has been encouraging. Most major importing and exporting States now provide data. It has been concluded that the Register already has the potential to contribute to regional and international security and domestic accountability, and may have already done so on a modest scale. However, it is far from achieving its full potential.

With respect to comprehensive multilateral treaty prohibitions on other conventional weapons there is little cause for optimism, at least in the immediate future. This point was succinctly made by former Australian Foreign Minister Gareth Evans in 1991:

> "It has to be acknowledged that the international community has yet to come to grips with the problem posed by the huge volumes of conventional arms transfers. While agreements are in place or under negotiation to control or eliminate weapons of mass destruction, there is as yet no remotely comparable process for conventional weapons. We need to acknowledge openly the difficulties which stand in the way of conventional arms control: compared with weapons of mass destruction, they are relatively readily available; trade is well established and lucrative; and considerations of national sovereignty, and the legitimate responsibility of any government to ensure national security, mean that countries are reluctant to forgo the right to acquire conventional arms."[69]

Unfortunately, very little has happened since 1991 to warrant a more promising prognosis.

Thus, with respect to conventional weapons other than those specifically covered by the 1980 CCW, international humanitarian law instruments are all that is currently available to minimize the risk of these types of weapons causing superfluous injury or unnecessary suffering. The ongoing lack of a definition for superfluous injury or unnecessary suffering makes the ICRC's current project to define the concept all the more significant.[70]

69 "Seize the moment", speech by Senator Gareth Evans to the UN Conference on Disarmament Issues, Kyoto, Japan, 27 May 1991, and extracted in Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1992: World Armaments and Disarmament*, 1992, p. 291.

70 Robin M. Coupland (ed.), *The SIrUS project: Towards a Determination of Which Weapons Cause Superfluous Injury or Unnecessary Suffering*, ICRC, Geneva, 1997.

## Conclusions

Historically, humanitarian concerns have initiated the negotiation of prohibitions on the use of certain weapons by international humanitarian law agreements. Unfortunately, these agreements have often failed during actual conflict. As discussed in this article, examples include:

(i) massive casualties caused by chemical weapons during World War I, despite the prohibition of chemical weapons by the First Hague Conference;

(ii) extensive use of both chemical and biological weapons since 1925, despite the prohibitions enshrined in the 1925 Geneva Protocol; and

(iii) extensive casualties caused by the deployment of anti-personnel landmines in methods prohibited under Protocol II of the CCW.

In each case, the humanitarian concern at the massive suffering caused by these weapons, in spite of existing agreements based on international humanitarian law, led to calls for disarmament treaties. However, while the initial motivation for arms control and disarmament has often been based on humanitarian concerns, the actual negotiations of most of the recent arms control and disarmament treaty regimes have been motivated primarily by national and international security concerns. Arms-control treaties have generally been difficult to negotiate because of the need for balanced reductions and verification of compliance (and the associated concerns about loss of national security or other sensitive information). Thus, despite recent political events including the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War which have provided new opportunities for substantial developments in arms control, negotiation of arms-control treaties is likely to remain a slow, tortuous process through the "conventional" fora of the Conference on Disarmament or ad hoc groups.

Also, in the past, the ICRC has recognized that direct action by it to bring about disarmament is — like any action to achieve peace — difficult, for the choices it implies are open to challenge, which prompts some States to contest the organization's neutrality. So while the ICRC has played a very supportive role in the development of arms-control treaties, it has consistently adopted a position of neutrality on disarmament negotiations,

arguing that this is a political question for the States participating in the negotiation process.[71]

However, the recently concluded Ottawa treaty provides a significant exception to previous treaties, both in the way that it was negotiated and in the role of the ICRC. The international community was confronted with the reality that the convention negotiated through the UN machinery (the 1980 Conventional Weapons Convention) had failed to significantly reduce the extent of superfluous injury and unnecessary suffering caused by antipersonnel landmines. This led to a very strong humanitarian quest which resulted in the negotiation of a disarmament treaty (the 1997 Ottawa treaty) in record time, using a "fast-track approach" external to the UN-based arms-control negotiation machinery. In this case, the community of States was subjected to an unprecedented level of influence from humanitarian concerns in the initiation of the negotiation process, and humanitarian concerns remained the major motivating force throughout the negotiation of the treaty. In what was for the ICRC an unprecedented move, the imperative imposed by the devastating consequences for non-combatants of antipersonnel landmines forced the organization to adopt a political position in pushing not just for international humanitarian law standards on the deployment of anti-personnel mines but for complete disarmament — a comprehensive prohibition which extends to transfer and destruction of existing stockpiles.[72]

While the Ottawa treaty has only recently entered into force and has yet to demonstrate a significant impact on reducing the suffering caused by anti-personnel mines, the significance of the impact of

71 For example, in a policy document entitled *The ICRC and Disarmament*, *loc. cit.* (note 20), the ICRC stated *inter alia* that "the Red Cross is aware of the fact that it is of the utmost priority for mankind that the disarmament cause be vigorously defended and that it must take up its position in the vanguard of this battle ... However, it can take no stand on the methods to be used in achieving disarmament without endangering one of its basic principles, that of neutrality. So it has to act in a general way as it has already done by associating itself, through various resolutions adopted by its international conferences, with the desire for general and complete disarmament which has so often been expressed at the UN".

72 While some within the ICRC might question the validity of the role played by the ICRC in the landmine debate, no one would question that the primary reason that significant progress was achieved in recent years in relation to more comprehensive limitations on landmines was the mobilization of public opinion against the effects of these weapons. A number of organizations, including several international humanitarian relief organizations, professional medical associations, other non-governmental organizations, as well as the ICRC, combined to influence the outcome of the "Ottawa" negotiations.

humanitarian concerns in the conclusion of the Ottawa treaty deserves special recognition. In particular, it emphasizes the importance of the ICRC and other interested organizations continuing to express their concerns about superfluous injury and unnecessary suffering caused by particular weapons, and continuing to be active in supporting efforts to conclude appropriate arms-control treaties relating to such weapons.

●


## *Résumé*

### L'influence des principes humanitaires sur la négociation de traités relatifs au contrôle de l'armement

par ROBERT J. MATHEWS et TIMOTHY L.H. MCCORMACK

*La Conférence de la Paix de La Haye (1899) a tenté de rendre la guerre moins cruelle par deux sortes de mesures : l'adoption de règles internationales qui protègent les victimes de la guerre, d'une part, et l'interdiction de certaines armes particulièrement cruelles ou la limitation de leur emploi, d'autre part. Les auteurs examinent l'impact de ces mesures — qu'ils qualifient d'« approche humanitaire » — sur les négociations pour un contrôle de l'armement par le désarmement. Souvent, l'interdiction pure et simple d'une arme ou la limitation de son emploi n'ont pas réussi à faire disparaître l'arme en question (par exemple, l'arme chimique). Ceci a amené la communauté internationale à chercher une solution dans le cadre des négociations pour le désarmement. Cependant, celles-ci obéissent principalement à des considérations politiques et de sécurité. Mais les auteurs font la démonstration que des réflexions d'ordre humanitaire jouent parfois un rôle important dans l'élaboration de mesures de désarmement. Des chapitres sur les décisions internationales prises en matière d'armes chimiques, biologiques et nucléaires, ou encore par rapport aux mines antipersonnel et à quelques autres armes particulièrement cruelles, mettent cette thèse en évidence.*

# Le Comité international de la Croix-Rouge à l'époque de la première Conférence de La Haye (1899)

par
**ANDRÉ DURAND**

LORSQUE la lutte contre la guerre s'était manifestée en Europe et aux États-Unis au début du XIX[e] siècle (dès la fin des guerres napoléoniennes), par l'action sociale ou religieuse des mouvements pacifistes, cette lutte pouvait trouver un écho dans la politique des grandes nations européennes. En 1815, les principaux États continentaux, la Russie, l'Autriche et la Prusse, avaient tenté, par la conclusion du traité de la Sainte-Alliance, de maintenir un ordre politique qui aurait préservé l'Europe des dangers de la guerre. Mais cet état de choses ne survécut pas aux rivalités des grandes puissances ni aux revendications d'ordre national ou social. Dans son *Essai sur les caractères généraux des lois de la guerre*, Gustave Moynier a montré quelque scepticisme à l'égard de cette tentative, qui, écrit-il, «planait trop haut pour que ses effets se fissent sentir sur la terre». Moynier constate alors que «les lois de la guerre visant des faits précis, des applications concrètes de la même idée, offrent moins d'échappatoires à qui voudrait se soustraire

ANDRÉ DURAND, ancien délégué du CICR, est l'auteur de l'*Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Sarajevo à Hiroshima*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1978, et de plusieurs articles publiés dans la *Revue*.

à leur empire »[1]. Nous retrouvons là la préoccupation constante de Gustave Moynier: restreindre la liberté des belligérants par des normes juridiques.

Rappelons que la stratégie de la lutte contre la guerre se présentait alors sous cinq aspects principaux:

- *l'abolition de la guerre*
  l'objectif des sociétés de la Paix et de certains mouvements religieux;
- *la protection du personnel sanitaire et des militaires blessés ou malades contre les effets de la guerre*
  le programme de la Croix-Rouge;
- *la réglementation des méthodes de combat et la prohibition des armes dont les effets sont cruels ou excessifs par rapport au but recherché*
  le domaine du droit de La Haye;
- *la prévention des conflits, par le recours à l'arbitrage et à la médiation*
  un des sujets traités par la Conférence de La Haye;
- *la réduction des armements, complément indispensable des campagnes pacifistes*
  également au programme de la Conférence de La Haye.

Aux yeux de Gustave Moynier, ces différentes approches méritaient toutes d'être considérées, encore qu'elles lui parussent d'une efficacité inégale.

En ce qui concerne le mouvement pacifiste, Moynier considérait que la Croix-Rouge était un facteur de paix, dont le programme et l'activité créaient un climat favorable à l'action des Sociétés de la Paix. Déjà en 1868, il avait exprimé ces vues à l'économiste Frédéric Passy, en s'inscrivant comme membre fondateur dans la Ligue internationale et permanente de la Paix, que Passy venait de créer.

À la deuxième approche, la protection des victimes de la guerre, Moynier, inspiré par Henry Dunant, a consacré sa carrière et ses travaux. Il venait précisément de publier un projet de révision et d'extension de la Convention[2], qu'il diffusera en février 1899, trois

1 Gustave Moynier, *Essai sur les caractères généraux des lois de la guerre*, Eggimann et Cie, Genève, 1895, p. 87.

2 Gustave Moynier, *La révision de la Convention de Genève — Étude historique et critique, suivie d'un projet de Convention révisée*, Genève, 1898. Dans ce projet Moynier étendait aux marins blessés, malades ou naufragés le bénéfice de la Convention et y incorporait le Projet d'articles additionnels de 1868 relatifs à la guerre sur mer. Il fit envoyer 50 exemplaires de la brochure au ministre des Affaires étrangères du Royaume des Pays-Bas, W.H. de Beaufort, président d'honneur de la Conférence.

mois avant l'ouverture la Conférence de La Haye. Mais il ne s'était pas persuadé que le droit humanitaire fût en mesure d'aboutir par son seul pouvoir à l'abolition de la guerre. L'action simultanée de la Croix-Rouge et des sociétés de la Paix restait donc nécessaire.

La troisième approche, la codification du droit de la guerre, s'était imposée à son esprit aussitôt après la guerre franco-prussienne de 1870. Elle l'a conduit à rédiger et à proposer, en 1880, le Manuel des lois de la guerre sur terre (ou Manuel d'Oxford), qui restait, à l'époque dont nous parlons, le projet le plus complet de normalisation de la guerre par le droit. Mais ici encore, aux yeux de Gustave Moynier, la réglementation a ses limites, et ne pourra jamais, par sa seule vertu, abolir définitivement l'usage de la force.

Le recours à l'arbitrage et à la médiation rencontre généralement un agrément de principe. L'arbitrage de l'Alabama, en 1872 à Genève, avait retenu tout l'intérêt du CICR, qui y avait vu un encouragement à ses propres efforts et un pas important vers le règlement pacifique des conflits. Quant à la réduction des armements, elle est liée à la politique des États.

On comprend dès lors que la proposition du tsar Nicolas II, présentée par le comte Mouravieff à Saint-Pétersbourg le 12 août/24 août 1898, puis complétée par une nouvelle note le 30 décembre 1898/11 janvier 1899, ait parfaitement répondu aux aspirations des peuples. Son champ d'action s'étendait à tous les domaines relatifs à la guerre. Tout d'abord la limitation des armements, par le blocage des effectifs et des budgets militaires. À cela s'ajoutaient l'interdiction de certaines armes, l'adaptation de la Convention de Genève aux guerres maritimes, la révision de la Déclaration de Bruxelles de 1874 concernant les lois et coutumes de la guerre[3], le recours aux bons offices, à la médiation et à l'arbitrage. Les propositions de l'empereur de Russie, accueillies avec faveur, aboutirent à la convocation de la Conférence internationale de La Haye (18 mai au 29 juillet 1899 à La Haye), appelée aussi Conférence de la Paix ou Conférence du Désarmement[4].

3 Sur la Conférence de Bruxelles de 1874 voir Danièle Bujard, « La Convention de Genève de 1864 et la Conférence de Bruxelles de 1874 », *RICR*, n° 670, octobre 1974, pp. 584-594, et n° 671, novembre 1974, pp. 639-649.

4 Voir Pierre Boissier, *De Solférino à Tsoushima, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge*, Plon, Paris, 1963, pp. 486-501, et François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Genève, 1994, pp. 73-77.

La nécessité d'un accord diplomatique sur la paix était d'autant plus pressante que les opérations militaires se poursuivaient en Europe et hors d'Europe, préparant, pour le siècle suivant, la mondialisation de la guerre. Le conflit qui avait mis aux prises les États-Unis et l'Espagne dans les possessions espagnoles de Cuba et des Philippines, commencé le 21 avril 1898, venait précisément de se terminer, le 12 août 1898. S'étendant à deux océans, le conflit combinait les caractères d'une guerre maritime, d'une opération de débarquement et d'une révolte nationale. Alerté par le CICR, le Conseil fédéral suisse obtint des belligérants qu'ils s'engagent à appliquer, dans les opérations maritimes, les articles additionnels de 1868. La Croix-Rouge américaine envoya aussitôt à Cuba deux navires-ambulances, baptisés le *Moynier* et le *Red Cross*[5]. Ainsi, l'adaptation de la Convention de 1864 à la guerre sur mer ne pouvait plus être différée. C'est ce que demandaient les points 5 et 6 de la circulaire du comte Mouravieff:

- adaptation à la guerre maritime des stipulations de la Convention de Genève de 1864, sur la base des articles additionnels de 1868;
- neutralisation, au même titre, des navires ou chaloupes chargés du sauvetage des naufragés, pendant et après les combats maritimes.

Moynier apportait tout son soutien aux propositions du tsar Nicolas II. «Souhaitons donc, écrit-il, que l'assemblée qui doit se réunir prochainement à La Haye entre dans les vues de son promoteur et ouvre à la Convention de Genève de nouveaux champs d'application.»[6] Mais il était toujours attentif lorsqu'il s'agissait de toucher à l'œuvre fondamentale de 1864. La première Convention de Genève a été adoptée à la faveur d'une sorte de créneau humanitaire, entre la fin de la guerre de Lombardie et le déclenchement de la guerre

5 Naviguant sous le bénéfice du Projet d'articles additionnels à la Convention du 12 août 1864 (du 20 octobre 1868), le *Moynier* et le *Red Cross* étaient, conformément à l'article 12 du Projet, peints en blanc avec batterie rouge, et arboraient le pavillon de la Croix-Rouge et le pavillon national des États-Unis. Un troisième navire, le *State of Texas*, jaugeant 1800 tonnes, affrété par le Comité central de secours pour Cuba, ayant à son bord Clara Barton, présidente de la Croix-Rouge américaine, des médecins et des secouristes, apporta à Santiago une cargaison de vivres, de vêtements et de médicaments pour les *concentrados*. Plusieurs navires-hôpitaux furent en outre mis en service pendant le conflit. Voir *Bulletin international*, octobre 1898, pp. 203 - 206.

6 «La Conférence du désarmement», *Bulletin international*, n° 118, avril 1899, p. 122.

austro-prussienne. Il n'était pas certain que des circonstances aussi favorables se reproduiraient. Moynier ne put se défendre d'une certaine appréhension en constatant que les questions relatives à l'adaptation de la Convention de 1864 à la guerre maritime étaient englobées dans un ensemble de matières hétérogènes et qu'elles risquaient de ne pas être examinées par des spécialistes. Il proposa de répartir les travaux de la conférence entre plusieurs assemblées différentes, dont l'une aurait été chargée de l'étude exclusive de la Convention de Genève. Il envisagea même de confier cette partie de l'étude au Conseil fédéral suisse, qui se préparait à convoquer une conférence diplomatique pour traiter de ce même sujet[7].

Dans ces conditions, nul mieux que Gustave Moynier n'aurait pu être désigné pour représenter la Suisse à la Conférence de la Paix à La Haye. Cette délégation aurait couronné les efforts qu'il poursuivait depuis 35 ans en vue d'atténuer les maux de la guerre, et lui aurait permis de défendre les projets de révision de la Convention de Genève qu'il venait de publier. Il fut donc tout naturellement pressenti par le Conseil fédéral pour représenter la Suisse. Mais il refusa, en raison de son état de santé[8]. Craignait-il que le programme étendu de la Conférence, les exigences des travaux des commissions ou la conduite des assemblées ne lui demandent des efforts qu'il n'était pas certain de pouvoir accomplir? Pour remplacer Moynier dans la délégation de la Suisse à la Conférence de la Paix, le Conseil fédéral désigna Édouard Odier, membre et secrétaire du Comité, juriste averti, que ses fonctions de député au Grand Conseil genevois, puis au Conseil des États et au Conseil national suisse, avaient préparé à la conduite des débats parlementaires et diplomatiques[9]. La délégation suisse comprenait en outre le docteur Arnold Roth, ministre plénipotentiaire à Berlin, le colonel Arnold Künzli, conseiller national, et A. Suter, secrétaire adjoint du Département politique fédéral, secrétaire de la délégation. Dans ce congrès intergouvernemental, ni le CICR ni les sociétés nationales de la Croix-Rouge n'étaient représentés, mais plusieurs des délégués des États appartenaient également au monde de

7 *Ibid.*, p. 123.

8 Le 26 mars 1899, selon une note manuscrite de Gustave Moynier.

9 Édouard Odier sera élu au Conseil d'État de Genève le 11 novembre 1900, et nommé ministre de Suisse à St-Pétersbourg en 1906.

la Croix-Rouge et connaissaient bien ses activités. Citons, aux côtés d'Édouard Odier, le conseiller Frédéric de Martens, du Comité central de la Croix-Rouge russe[10], le professeur Louis Renault, du Comité de Paris, et le médecin-général Thaulow, président de la Croix-Rouge norvégienne.

Lorsque l'adaptation de la Convention de Genève vint en discussion dans la première séance de la deuxième commission de la Conférence de La Haye, Odier proposa que la Commission se prononce par voie de déclaration sur l'opportunité du renvoi de ce projet à une conférence spéciale chargée de la révision des textes de 1864 et 1868. Pour procéder à un tel travail, dit-il, il faudrait non seulement le concours d'experts médicaux et sanitaires, mais encore la présence de tous les États parties de la Convention de 1864[11].

En ce qui concerne la Convention de 1864, l'accord se fit facilement. Sa révision ne figurait pas dans le programme établi par le comte Mouravieff. Mais la première sous-commission émettra le vœu, repris par la Conférence, qu'il soit procédé à bref délai à la réunion d'une conférence spéciale ayant pour objet la révision de cette Convention[12]. Le Conseil fédéral pouvait ainsi reprendre l'initiative. Mais il faudra encore plusieurs années avant que ne soit adoptée à Genève, le 6 juillet 1906, la version révisée de la Convention de 1864.

Quant à la révision du Projet d'articles additionnels de 1868 concernant la guerre maritime, elle fut maintenue au programme. Il ne parut pas opportun de lier ce projet à la réunion d'une nouvelle conférence diplomatique. Les objections d'Odier visaient sans doute davantage à rappeler une position de principe qu'à remettre en cause l'opportunité de réviser le texte de 1868. Le CICR abandonna ses réserves au cours de la Conférence et constata avec vive satisfaction que « les principes tutélaires de la Convention de Genève avaient reçu à la Conférence de La Haye une nouvelle consécration, et qu'ils

10 Voir Vladimir Poustogarov, « Un humaniste des temps modernes : Fiodor Fiodorovitch Martens (1846-1909) », *RICR*, n° 819, mai-juin 1996, p. 322 et suiv.

11 Voir Conférence internationale de la Paix, La Haye (18 mai - 29 juillet 1899), ministère des Affaires étrangères, La Haye, 1899, Troisième partie : séance plénière de la deuxième Commission, pp. 12 ss.

12 Dans sa séance du 6 juillet, la deuxième Commission avait exprimé le vœu que le Conseil fédéral suisse prenne l'initiative de la révision souhaitée.

s'étendront désormais, par une entente universelle, à la guerre maritime »[13].

Les sociétés de la Paix avaient salué avec enthousiasme l'annonce de la réunion de la Conférence. Mais certains groupes pacifistes s'inquiétaient, comme le CICR, mais pour de tout autres raisons, de voir la Conférence inclure dans son programme des travaux aussi différents, dans leur problématique, que la protection des victimes de la guerre et la construction de la paix. À leurs yeux, les débats relatifs à l'extension de la Convention de Genève allaient absorber toute l'attention des plénipotentiaires, le droit humanitaire allait servir d'alibi pour éviter de débattre du problème qu'ils considéraient comme le véritable objet de la Conférence, le désarmement. C'était l'opinion de la baronne Bertha de Suttner, éloquente propagandiste du pacifisme, fondatrice et présidente de la Société autrichienne de la Paix, envoyée par le Bureau international de la Paix à la Conférence de La Haye. Bertha de Suttner entretenait avec Henry Dunant, depuis 1895, une correspondance assidue, et l'engageait à se rallier aux campagnes des pacifistes. Dunant, alors retiré à Heiden et éloigné du CICR, venait de publier un manifeste, *La proposition de Sa Majesté l'Empereur Nicolas II*, dans lequel il soutenait avec conviction l'initiative du tsar et lançait lui-même un appel en faveur de l'arbitrage[14]. Bertha de Suttner lui dit alors l'inquiétude des milieux pacifistes devant le programme trop étendu de la Conférence. Craignant que les discussions sur la Croix-Rouge et la Convention de Genève n'occultent le véritable objet de la Conférence, le désarmement, elle alerta Dunant :

« Eh bien, voilà ce qu'il faut contrecarrer. Il faut que ces Messieurs sachent que les peuples attendent davantage et que le fondateur de la Croix-Rouge lui-même, qui marche avec son temps, en attend davantage. Vous avez toujours voulu que la Croix-Rouge fût un achemiment vers le drapeau blanc. Depuis 1859 jusqu'à 1899 le temps a marché... »[15]

13 « La Conférence de la Paix et la Convention de Genève », *Bulletin international*, n° 119, juillet 1899, pp. 157-172.

14 Première publication en français : Heiden, novembre 1898 ; version allemande publiée dans *Deutsche Revue*, janvier 1899.

15 Bertha de Suttner à Henry Dunant, 9 mai 1899, BPU, ms. fr. 2112, p. 145.

Ces appréhensions nous paraissent aujourd'hui excessives, en cela qu'elles mettent en comparaison des mesures qui ne sont pas comparables. Aussi longtemps que la guerre n'aura pas été abolie par un traitement causal efficace, il sera nécessaire d'en atténuer les effets par un traitement symptomatique. Ces deux actions sont conciliables. Il faut donc considérer que la première Conférence de la Paix, en explorant systématiquement tous les domaines qui se rapportent à l'état de belligérance, en dressait en quelque sorte l'inventaire et préparait la voie aux assemblées qui depuis lors, se sont consacrées aux mêmes objets. Comme l'écrit Pierre Boissier: «La première Conférence de la Paix qui vient de se terminer à La Haye a été, dans l'histoire du droit de la guerre, comme l'ouverture d'une écluse. (...) En 1899, le barrage est enfin rompu; le courant législatif s'écoulera à pleins bords, jalonné par deux conférences importantes, à Genève, en 1906, et à La Haye, en 1907.»[16]

La Conférence ne put aboutir à un accord sur la réduction des armements, sujet que les milieux pacifistes considéraient comme essentiel. Mais le poids des nations dans la communauté internationale dépend au premier chef de leur puissance militaire, et nul gouvernement n'était prêt, au moment de franchir le seuil d'un nouveau siècle, à renoncer à ses armes. La possibilité d'une limitation des forces armées de terre et de mer et des budgets de guerre ne fut mentionnée que sous la forme d'un vœu exprimé dans l'Acte final. Ce fut avant tout dans le domaine du règlement pacifique des conflits internationaux, par la constitution de la Cour permanente d'arbitrage, et dans celui de la protection des victimes de la guerre, par l'adoption de la Convention de La Haye sur les lois et coutumes de la guerre, que la Conférence marqua un progrès décisif. Pour la première fois, le traitement des prisonniers de guerre, longuement discuté à Bruxelles en 1874[17], faisait l'objet d'une convention internationale, et les plénipotentiaires réunis à La Haye avaient enfin réalisé l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève, en chantier depuis 1868. Le CICR pouvait se déclarer satisfait.

16 Pierre Boissier, *op. cit.* (note 4), p. 495.

17 Yvonne de Pourtalès et Roger Durand, «Henry Dunant promoteur de la Conférence de Bruxelles de 1874», *RICR*, n° 674, février 1975, pp. 71-96.

Lors de la séance du Comité du 11 octobre 1898, Gustave Moynier avait annoncé à ses collègues qu'il désirait se démettre de ses fonctions de président.

Certes, Gustave Moynier n'était pas seul pour assurer la conduite du CICR. Ses collègues du Comité, Gustave Ador, le plus ancien et le plus consulté, qui lui succédera en 1910, le docteur Frédéric Ferrière, qui avait répondu en 1870 à l'appel du docteur Appia pour l'assister dans une ambulance badoise, Adolphe d'Espine, Édouard Odier, Camille Favre et Alfred Gautier lui apportaient le concours de leur science et de leur jugement. Mais les réunions du Comité n'avaient lieu, à cette époque, et sauf circonstances spéciales, que tous les trois ou quatre mois. Et Moynier était enclin à déléguer ses fonctions. S'il consultait régulièrement ses collègues, s'il ne publiait aucun texte émanant du Comité qui n'eût auparavant reçu leur accord, il cumulait néanmoins presque toutes les tâches de rédaction et de correspondance, se chargeant à la fois de la doctrine, de la communication et de l'intendance.

Le vétéran, le docteur Appia, était mort le 1er mars 1898, à l'âge de 80 ans. C'était un ouvrier de la première heure, dont la disparition a représenté pour Gustave Moynier, après trente-cinq ans de collaboration, une épreuve et peut-être un signal. Moins âgé qu'Appia, il se rendit néanmoins compte que son état de santé ne lui permettrait pas toujours d'assumer, avec suffisamment de rigueur, les responsabilités qui lui incombaient.

C'est pourquoi, peut-être, en octobre 1898, il avait envisagé de se démettre de ses fonctions. Ses collègues, bien entendu, le persuadèrent de revenir sur sa décision, tout en lui proposant de le seconder dans l'accomplissement de ses travaux, comme l'indique le compte rendu de la séance du Comité du 11 octobre 1898. La réunion s'est tenue chez Gustave Ador, rue de Hollande. Étaient présents Gustave Moynier, Gustave Ador, Frédéric Ferrière, Alfred Gautier et Édouard Odier.

Avant de proposer sa démission, Moynier s'était entretenu de la question avec Gustave Ador. Ador l'avait vivement engagé à essayer d'abord d'un *modus vivendi,* consistant en la désignation d'un secrétaire rétribué qui le déchargerait de toute besogne matérielle. Moynier s'est rangé à cette idée et après en avoir conféré avec ses

collègues, il a proposé les fonctions de secrétaire à Paul Des Gouttes, qui sera chargé notamment de la rédaction du Bulletin international.

Avec le choix de Paul Des Gouttes, qui sera nommé membre du Comité le 5 mars 1918, c'est la continuité de la doctrine qui est assurée : jeune avocat, Des Gouttes va maintenant consacrer une partie de sa carrière à la Croix-Rouge. Héritier de la pensée juridique de Gustave Moynier, il jouera un rôle important dans les conférences diplomatiques de 1906 et de 1929 et participera à la mise en place du dispositif du CICR au début de la Seconde Guerre mondiale.

En remplacement du docteur Appia, le Comité a désigné, au cours de la même séance, l'égyptologue Édouard Naville, professeur à la faculté des Lettres de l'Université de Genève. Enfin, pour compléter son effectif, le CICR a fait appel à la collaboration d'Adolphe Moynier, fils du président, licencié en droit, agent de change, consul de Belgique, qui a déjà une bonne connaissance des travaux du Comité, non seulement par l'activité de son père, mais aussi parce qu'il a été secrétaire de la IIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, en 1884 à Genève.

Pour illustrer la fin du siècle par un tableau récapitulatif de l'œuvre humanitaire, Gustave Moynier publia, en juin 1900, une brochure d'un grand intérêt théorique et pratique, le *Manuel chronologique de l'histoire de la Croix-Rouge — 1863-1899*[18]. Il s'agit d'un répertoire à cinq colonnes, indiquant la concordance des principaux événements intéressant l'évolution de la Croix-Rouge et ses interventions lors de conflits armés, sous les rubriques : Dates — Événements intéressant l'histoire de la Croix-Rouge — Prises d'armes dans lesquelles la Croix-Rouge est intervenue — Accession des États à la Convention de Genève — Naissance des Sociétés nationales de la Croix-Rouge. C'est toute l'histoire du Mouvement, depuis la séance fondatrice de février 1863 jusqu'à la fin de l'année 1899, représentant en 36 ans 13 réunions ou conférences internationales, des interventions dans 36 conflits armés, dont 14 guerres internationales, 11 expéditions et 11 luttes intestines, la participation de 42 États à la Convention de Genève et la création de 37 Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou

18 Comité international de la Croix-Rouge, *Manuel chronologique pour l'histoire générale de la Croix-Rouge — 1863-1899*, CICR, Genève, 1900.

du Croissant-Rouge[19]. À la date du 29 juillet 1899, l'avant-dernière de la chronologie, Moynier a mentionné les deux décisions prises par la Conférence de La Haye de cette année qui intéressent la Croix-Rouge: l'adoption d'une Convention étendant aux guerres maritimes les principes de la Convention de Genève, et le vœu que la révision de la Convention de Genève s'opère en Suisse à bref délai. La dernière entrée est datée du 1er octobre 1899: *Guerre entre l'Angleterre et les Républiques du Transvaal et de l'Orange*. La paix était encore à construire.

●


## *Abstract*

### The International Committee of the Red Cross at the time of the First Hague Peace Conference (1899)

by ANDRÉ DURAND

*The then-President of the ICRC, Gustave Moynier, welcomed the initiative taken by Czar Nicholas II to convene a conference to discuss a large number of proposals to ensure peace in Europe. This conference became to be known as the (First) International Peace Conference (The Hague, 1899). While Moynier did not expect very much from a debate on "abolishing war altogether", he expected the Conference to bolster the work started in Geneva in 1864, in particular by adopting an extension to maritime warfare of the 1864 Convention. He nevertheless did everything possible to prevent the Hague Conference from taking upon itself an amendment of the 1864 Convention, which he considered to be a matter for a special meeting to be held under the aegis of "Geneva". In the end, the Conference was unable to make substantial progress on the issues which it considered to be most important, in particular disarmament. It did, however, adopt an initial version of what was to become, in 1907, the Hague Regulations on land warfare, as well as the suggested text on maritime warfare. The ICRC was not represented at the*


19 La Société ottomane avait adopté en 1876 le nom et l'emblème du croissant rouge.

*Conference, as for reasons of poor health Gustave Moynier was unable to attend. Édouard Odier, another member of the ICRC, did take part in the Conference, but as a member of the Swiss delegation.*

# Les projets genevois de révision de la Convention de Genève du 22 août 1864 1868-1898

par
**VÉRONIQUE HAROUEL**

RÉDIGÉE à partir d'un projet de Dufour et Moynier ayant reçu la caution de la France, la Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne du 22 août 1864[1] est rediscutée dès 1867 à Paris, lors de la première Conférence des sociétés de secours. En effet, après la guerre austro-prussienne de 1866, ces dernières demandent à être mentionnées dans une nouvelle convention. Un projet est adopté le 29 août 1867, et le Comité international demande au Conseil fédéral suisse de convoquer un nouveau congrès à Genève pour débattre des vœux exprimés à Paris. En sortiront les 15 articles additionnels de 1868, dont seuls cinq concernent la guerre sur terre, les autres étant relatifs aux conflits maritimes[2].

VÉRONIQUE HAROUEL est maître de conférences à l'Université de Paris VIII, où elle enseigne le droit international humanitaire et son histoire.

1 Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, du 22 août 1864. Voir D. Schindler et J. Toman, *Droit des conflits armés, Recueil des conventions, résolutions et autres documents*, CICR/Institut Henry Dunant, Genève, 1996, p. 341.

2 Projet d'articles additionnels à la Convention du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, du 20 octobre 1868, Schindler/Toman, *op. cit.* (note 1), p. 347. Ces dispositions ne sont jamais entrées en vigueur.

Un peu plus tard, les multiples violations de la Convention de 1864 au cours du conflit de 1870 vont entraîner une véritable remise en cause de ce traité comme des sociétés de secours. Aussi Moynier va-t-il devoir défendre les acquis de 1863 et 1864, tout en reconnaissant que la Convention comporte quelques imperfections auxquelles il conviendra de remédier lorsque les esprits des belligérants de la veille seront apaisés. Gustave Moynier n'est donc pas pressé de réviser la Convention, à laquelle il reconnaît de nombreux mérites. Néanmoins, l'idée d'une révision continue périodiquement d'être agitée. Ce qui amènera les membres du Comité, désireux de conserver leur influence sur le jeune droit né de la Convention de 1864, et d'ailleurs conscients de la nécessité de l'améliorer, à élaborer plusieurs projets de révision. Six au total auront été rédigés à Genève entre 1868 et 1898; cinq sont restés à ce jour inédits, seul le dernier — celui de Moynier de 1898 — ayant été publié.

Avant la Conférence de 1868, le Général Dufour — qui allait en présider les travaux — rédige seul un projet d'actes additionnels à la Convention de 1864 pouvant convenir aux exigences de la France, laquelle refusait une révision complète et la mention des sociétés de secours. Cependant, n'ayant manifestement pas satisfait les autres membres du Comité international, ce texte de Dufour ne sera pas présenté aux délégués de la Conférence diplomatique de 1868. À sa place, Genève leur a distribué, pour leur servir de «fils conducteur», une circulaire en douze points qui en diffère beaucoup[3].

Après le choc de la guerre de 1870, Genève doit défendre l'autonomie de la Convention de 1864 face à une tentative d'intégrer ses dispositions dans une codification plus générale du droit de la guerre. Cela amène le Comité à élaborer, en 1874-1875, trois projets, fort proches les uns des autres, ainsi d'ailleurs que de la Convention de 1864. Puis, en 1885, le Comité international rédige un autre projet qui tranche par rapport aux

3 *Le Comité international de secours pour les militaires blessés à Messieurs les membres du Congrès convoqués pour le 5 octobre 1868*, Genève, 3 octobre 1868. Archives CICR (ci-dessous «ACICR»), carton 21, dossier 5. Archives fédérales (suisses), Berne (ci-dessous «Arch. féd.»), E2, 310. — Cette circulaire veut satisfaire à la fois tous les États — révisionnistes ou non — et les sociétés de secours. Répondant en partie aux exigences françaises, le Comité s'y prononce nettement en faveur de la conclusion d'actes additionnels en évoquant le danger qu'il y aurait à substituer une nouvelle convention à celle de 1864, comme le préconisaient les sociétés de secours. Il propose l'adoption d'un moyen de contrôle empêchant le port illégal du brassard à croix rouge, et pour le reste, il énonce surtout des idées générales.

textes précédents, en raison de l'ampleur des concessions qu'il fait aux points de vue des militaires. Mais cette tendance n'est pas durable. Elle ne se retrouve en effet pas dans le dernier projet genevois rédigé par Moynier en 1898, soit bien avant la révision de 1906.

### Le projet du général Dufour de 1868

La proposition consiste en huit articles non numérotés destinés uniquement à compléter et préciser la Convention de 1864. Dufour n'y fait aucune mention des sociétés de secours. Comme dans la Convention, le matériel des hôpitaux reste soumis au droit de la guerre. Même, le projet soumet les membres du personnel sanitaire retenu à l'autorité de l'ennemi qui les détient et les charge de soigner leurs compatriotes. Il précise en outre que les dispenses prévues par l'article 5 de la Convention de 1864 pour les habitants recueillant les blessés doivent être «compatibles avec les exigences militaires «et être» laissées à l'appréciation des généraux qui s'y conformeront autant que possible».Reprenant l'interprétation donnée à l'époque par le délégué italien Baroffio, Dufour explique que cette disposition «doit être interprétée en ce sens que l'habitant qui aura chez lui un ou plusieurs blessés, sera allégé et non complètement dispensé du logement des troupes, et cela en proportion du nombre des blessés alités qu'il aura chez lui. De même pour les contributions»[4]. Par ailleurs, il prévoit un contrôle et une sanction pour les personnes portant indûment le brassard blanc à croix rouge; ce qui n'est pas prévu dans la Convention de 1864.

### Les projets de 1874-1875

Selon Louis Gillot[5], les années allant de 1868 à 1875 représentent une période de travail législatif et de lutte où est débattue l'opportunité de la Convention de 1864. Ses défenseurs chercheront alors à la rendre plus efficace. En 1871, la Convention n'est plus seulement jugée insuffisante, comme après la guerre austro-prussienne. En effet, certains réclament maintenant sa disparition en prônant le retour à la situation antérieure à 1864. De plus, en 1874, la Russie met en danger l'autonomie de la Convention en projetant d'englober ses dispositions quelque peu modifiées dans un texte

4 Projet élaboré par le général Dufour et écrit de sa main en septembre 1868. Signé de Moynier. ACICR, carton 21, dossier 5. Texte en *annexe*, ch. 1.

5 Louis Gillot, *La révision de la Convention de Genève*, Paris, Arthur Rousseau, 1901.

reprenant les lois et les coutumes de la guerre sur terre. C'est ainsi que l'article 39 du projet russe pour Bruxelles se réfère expressément à la Convention tout en mentionnant, contrairement à son esprit, que les blessés et les malades seront prisonniers de guerre. Mais finalement, grâce aux interventions vigoureuses de Moynier, les conférenciers réunis à Bruxelles se borneront à demander une révision de la Convention. Cependant, s'esquisse alors une tendance — qui se confirmera en 1899 à La Haye, où le Comité international sera également absent — selon laquelle les États semblent faire primer les intérêts militaires sur les préoccupations humanitaires. Le Comité international était jusqu'alors favorable au statu quo. Mais l'imminence de la Conférence de Bruxelles et les dangers y afférents le conduisent à élaborer un projet de nouvelle Convention de Genève qu'il envoie à Berne juste avant l'ouverture des travaux en Belgique. Puis il suggère de convoquer une conférence diplomatique[6]. Une série de séances hebdomadaires est alors consacrée par le Comité international à étudier en détail les améliorations à apporter à la Convention, de manière à pouvoir participer très activement à un travail de révision qui semblait devoir intervenir très vite.

### Les projets de 1874

En octobre 1874, Moynier propose un projet en 19 articles[7]. Les neuf premiers concernent la guerre sur terre, les neuf suivants la guerre maritime. Le dernier article prévoit que les parties à la Convention s'engagent à la faire connaître à leurs troupes et à édicter des peines destinées à punir les contrevenants au traité. Cet article est repris pratiquement dans les mêmes termes dans un second projet, rédigé en décembre 1874 par Favre et Moynier[8]. Disparus dans le projet d'octobre, les termes de «neutre» et de «neutralité» sont repris dans celui de décembre. Y est de plus employée l'expression de «société de la Croix-Rouge», ce qui correspond à la volonté de marquer l'égal rattachement des sociétés à l'œuvre. Le projet de décembre supprime la distinction entre le matériel des hôpitaux et celui des ambulances. C'est ainsi que les établissements mobiles destinés à accueillir les blessés et les malades «peuvent être retenus temporairement par le capteur, en

6 Schenk à Moynier, Berne, 11 juillet 1874, ACICR, carton 36. Moynier à Schenk, Genève, 16 septembre 1874. Arch. féd., E2, 311.

7 *Révision de la Convention de Genève. Texte proposé par M. G.M. (à discuter par le Comité international), octobre 1874, et Convention de Genève. Nouvelle rédaction proposée au Comité international par E. Favre et Moynier*, Décembre 1874, ACICR, carton 21, dossier 5. Texte en *annexe*, ch. 2.

8 *Ibid.* — Texte en *annexe*, ch. 3.

cas de besoins urgents existant au moment de la capture». À la lumière de l'expérience des sièges ayant eu lieu lors de la guerre de 1870, le projet d'octobre 1874 prévoit que les envois de médicaments, de pansements, d'instruments de chirurgie destinés aux places assiégées ou bloquées sont insaisissables. Le départ du personnel sanitaire capturé ne peut être différé que pour une courte durée et son retour doit être facilité autant que possible. Cette disposition s'explique par le souci d'éviter que les belligérants n'imposent de trop longs détours aux convois, comme cela a été le cas lors du conflit franco-allemand. Dans les deux projets, le brassard du personnel sanitaire doit être délivré par l'autorité militaire d'un des belligérants. Il doit porter la marque de son origine et être accompagné d'un titre permettant l'identification du porteur.

Le Comité international répugne à reconnaître expressément le blessé ou le malade comme prisonnier de guerre. Néanmoins, il se résigne à le considérer comme tel. En effet, le projet de décembre n'envisage que le renvoi des hommes incapables de servir. Si les deux projets mentionnent les volontaires, ils vont beaucoup moins loin que ne le souhaitaient les sociétés de secours en 1867. Le Comité a voulu faire «une révision sage et prudente», mais il pensait également que le texte de décembre réaliserait un « grand progrès» et qu'il serait facilement accepté par les gouvernements.

Cependant Moynier estimait que ce projet de décembre 1874 pouvait encore être modifié; aussi ne paraissait-il pas pressé de le divulguer. Ce travail est surtout accompli dans le but d'être prêt pour un éventuel congrès[9]. Une révision semblait en effet «inévitable». La Russie menaçait de réunir une conférence à Saint-Pétersbourg, puisque celle de Bruxelles n'avait donné lieu qu'à une déclaration. Aussi Moynier souhaitait-il que ce soit le gouvernement suisse qui prenne la direction du mouvement révisionniste[10].

### Le projet de 1875

C'est en février 1875 que le Comité international rédige un nouveau projet très fortement inspiré par celui de décembre et qu'il accom-

9 Moynier à Huber-Saladin, Genève, 27 janvier 1875, ACICR, AF 7, 1, 1447, et Copies de lettres, vol. 7, p. 369-370. — Pour cette étude, à laquelle tous les membres du Comité ont participé, sauf Micheli alors malade en Allemagne, le Comité a fait appel au concours de deux nouveaux membres : D'Espine, qui était dans la deuxième ambulance française lors de la guerre de 1870, et Édouard Odier-Sautter, juriste et officier d'artillerie.

10 Moynier à Schenk, 20 février 1875, ACICR, Copies de lettre, vol. 7, p. 384-386. Arch. féd., E2, 311.

pagne d'un «exposé des motifs»[11]. Le texte de 1875 mentionne les sociétés de la Croix-Rouge, ce que justifie Moynier par l'importance de leur rôle pendant la guerre de 1870. Favre estime que ne doivent pas être retirées à la convention «sa largeur et sa simplicité», et qu'il ne faut pas non plus trop demander, au risque de ne rien obtenir. C'est ainsi que la neutralisation des établissements d'eau thermale, la surveillance des champs de bataille et des enterrements, qui avaient été réclamées à la Conférence des sociétés de Berlin en 1869, ne sont pas mentionnées. Il en est de même pour le vœu danois — évoqué à Bruxelles — relatif à la communication des listes de morts et de blessés, ainsi qu'à l'obligation pour les soldats de porter leur nom sur eux. Il n'est pas non plus demandé que la Convention s'applique aux internés en pays neutre, comme le prévoit l'article 56 de la Déclaration de 1874[12].

La «pierre de l'angle de l'édifice» reste le principe de la neutralité du personnel et du matériel sanitaires. Le «capteur» (la puissance détentrice) peut utiliser «momentanément» les établissements sanitaires mobiles en raison du nombre de blessés qu'il aura à soigner. Mais elle doit les rendre «dans les plus brefs délais». Genève insiste donc davantage qu'en 1874 sur la nécessité de rendre rapidement l'établissement occupé à son propriétaire. Le Comité international réduit le droit de l'ennemi sur le matériel et le personnel sanitaires capturés en mentionnant qu'ils seront placés sous la «simple surveillance» de l'occupant. Les blessés et les malades sont considérés par le Comité comme des prisonniers de guerre, mais il ne l'écrit pas dans son projet. Ils doivent être soignés sans distinction de nationalité. Les belligérants doivent s'engager à faire connaître et à respecter la Convention, tant par l'armée que par les civils. Cette disposition est motivée par l'ignorance française de la Convention de 1864 lors de la guerre de 1870. Cependant, le Comité renonce à l'établissement d'une sanction pénale pour punir les contrevenants à la Convention. Sur ce point, Genève pense inutile «de parler d'une pénalité qui ne serait pas définie et qui serait laissée à l'appréciation de chaque État en particulier. En effet, pour définir cette sanction, il faudrait établir un véritable code pénal international (...)»[13].

11 *Convention de Genève. Nouvelle rédaction par le Comité international. Février 1875*, ACICR, carton 21, dossier 5 (texte en *annexe*, ch. 4). *Exposé des motifs à l'appui du Projet de révision de la Convention de Genève élaboré par le Comité international de la Croix-Rouge*, Genève, février 1875 (signé du rapporteur Odier). ACICR, AF 26-3.

12 *Projet d'une Déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre*, du 27 août 1874. Voir Schindler/Toman, *op. cit.* (note 1), p. 25.

13 *Exposé des motifs ...*, *op. cit.* (note 11).

Cependant, en octobre 1875, Genève voit avec satisfaction que la Conférence de Saint-Pétersbourg n'aura pas lieu. Ce danger étant écarté, le Comité revient à sa préférence pour un statu quo, et il n'est plus question du projet de 1875. Aussi n'est-ce qu'au moment des discussions sur la tenue et la préparation de la troisième Conférence internationale de la Croix-Rouge (1884) que ressurgit la question de la révision de la Convention de 1864. Ce sont alors l'attente, l'observation, l'expectative qui dominent. Les gouvernements reconnaissent la nécessité de réviser la Convention, mais aucune conférence diplomatique n'est provoquée. En 1885, le CICR n'en rédige pas moins un nouveau projet, pour faire pièce à un projet d'origine allemande. Ce texte de 1885 tranche avec les précédents, et ses dispositions les plus éloignées de la pensée des rédacteurs de 1864 ne seront d'ailleurs pas reprises par la suite.

## Le projet de 1885 : une rupture non confirmée

Ce nouveau projet est beaucoup plus long que les précédents[14]. Il comprend cinq parties, dont la dernière reprend les articles additionnels sur la marine. Seize articles sont consacrés à la guerre sur terre. Contrairement à la Convention de 1864 et aux précédents projets, celui de 1885 débute par les dispositions concernant les blessés et les malades. Si l'obligation, constante depuis 1864, de les soigner sans distinction de nationalité est reprise, les blessés et les malades sont ici qualifiés de prisonniers de guerre. Le Comité écrit ainsi en 1885 ce qu'il se refusait à mentionner expressément dix ans plus tôt. Et parallèlement, le terme de neutre disparaît. Le projet oblige cette fois les belligérants à communiquer le plus vite possible les listes des blessés et des malades qu'ils détiennent à l'armée ou au gouvernement dont ils sont les ressortissants ; il en sera de même pour les informations permettant l'identification des morts.

L'autorité militaire occupante devra prendre les mesures nécessaires pour que les victimes gisant sur les champs de bataille ne soient pas dépouillées ou mutilées. Cette disposition s'inspire notamment d'un article du projet de Dufour de 1868. Le personnel sanitaire devant être « épargné « lorsqu'il exercera ses fonctions, le projet lie la protection qui lui est due aux fonctions qu'il remplit. Ce personnel peut se trouver dans un hôpital, une

14 *Projet pour servir à la révision de la Convention de Genève. Rédigé d'après les idées qui ont prévalu au sein du Comité international de la Croix-Rouge, dans ses séances des 9, 16, 23 et 30 mars 1885*. Arch. féd., 2200 Paris 1, 122, 434/76 IV. Texte en *annexe* 5.

ambulance ou encore sur un champ de bataille. Le CICR élargit ici la protection accordée au personnel sanitaire et supprime toute équivoque. Le projet précise que le personnel des sociétés de secours ne sera que celui ayant été accepté par l'administration militaire et par conséquent muni d'un brassard ainsi que d'un «permis et d'un certificat d'identité, délivrés par l'autorité compétente de l'une des parties belligérantes». Le personnel sanitaire capturé par l'ennemi devra recevoir un «traitement convenable». Cette disposition est beaucoup moins exigeante que celles de l'article additionnel 2 de 1868 ou du projet de 1875, lesquelles prévoyaient que sa solde lui serait maintenue inchangée. Par ailleurs, ce personnel devra de son côté «se soumettre aux mêmes règles et instructions que celles qui sont en vigueur pour les prisonniers de guerre».

Ainsi, le personnel sanitaire n'est plus neutre et, s'il est capturé, il est provisoirement assimilé aux prisonniers de guerre. Il y a ici une opposition complète avec le projet de 1875. Cette nouvelle disposition suppose que ce personnel ne peut pas demander son départ. Cependant son renvoi est imposé par le projet. Ce dernier attribue donc unilatéralement au commandant de l'armée occupante la décision de laisser partir le personnel sanitaire, alors que le fait de livrer ainsi ce dernier à la volonté de l'occupant n'avait pas été admis en 1868. De plus, les hôpitaux et les ambulances ne sont considérés comme «inviolables» que lorsqu'ils ont des blessés ou des malades. Comme en 1864, l'on retrouve donc la restriction apportée dans le temps au bénéfice de l'inviolabilité de ces établissements. Cette disposition s'applique aux convois d'évacuation qui doivent recevoir l'autorisation de l'ennemi pour sortir des places assiégées ou bloquées.

Comme le projet d'octobre 1874, celui de 1885 prévoit son applicabilité à d'autres situations que les combats en rase campagne, comme cela était le cas dans l'esprit des rédacteurs de la Convention de 1864. En outre, la différence de statut faite par la Convention de 1864 entre le matériel des hôpitaux et celui des ambulances est supprimée. Le matériel des hôpitaux et ambulances de l'État, ainsi que celui du service des transports sanitaires, tombera au pouvoir de la partie adverse lorsqu'il ne sera «plus nécessaire pour le service des blessés et des malades à l'endroit où il se [trouvera]». Mais le matériel des sociétés de secours ne peut toujours pas être confisqué.

Le CICR ne semble plus considérer que l'aide des populations sera forcément nécessaire. Sans doute est-ce en raison du développement des Sociétés nationales de la Croix-Rouge. Contrairement au projet de 1875,

celui de 1885 s'applique au personnel sanitaire, aux blessés et aux malades se trouvant en pays neutres. Cependant il n'envisage que l'hypothèse du transit. Le projet mentionne la nécessité de faire connaître la Convention. Des pénalités devront être requises contre les personnes violant la Convention et le signe de la croix rouge. Une telle disposition — prévue en octobre 1874 — avait été supprimée dans les projets de décembre 1874 et de février 1875. Son retour peut s'expliquer par le fait que la Conférence de 1884 a émis le vœu que les Etats adoptent des mesures législatives ou autres pour prévenir les abus de l'emblème. Il est également prévu que la Convention sera complétée par des clauses pénales établissant les sanctions de ses violations. Si rien n'est spécifié sur la nature de ces clauses pénales, l'on peut penser que le CICR n'exclut pas entièrement l'espoir d'une convention internationale, conformément au projet de Moynier de 1872 portant sur la création d'un tribunal pénal international[15]. Néanmoins, le CICR pensait sans doute plus probablement à des mesures nationales.

Ce projet de 1885 tranche nettement avec les précédents textes élaborés par le Comité international, ainsi qu'avec la Convention de Genève. Les termes de neutre et de neutralité disparaissent. Il est beaucoup plus tenu compte des intérêts militaires, surtout par rapport à la Convention de 1864. Celle-ci avait en effet été rédigée dans l'euphorie du sentiment de participer au progrès de la civilisation européenne du XIX[e] siècle et de l'améliorer encore par la mise en œuvre du souci humanitaire. À l'inverse, ce projet de 1885 représente un maximum dans les concessions faites aux États et aux exigences militaires. C'est le sommet d'une évolution que la Conférence de Bruxelles a imposée au CICR. Certaines traces s'en retrouveront dans la Convention de 1906[16]. Mais sur la plupart des points, Moynier reviendra à des conceptions plus conformes à l'esprit de Genève.

D'ailleurs, le président du CICR va se convertir véritablement à l'idée de la tenue d'une conférence de révision. Au début du mois de mars 1894, Moynier interrogeait le Conseil fédéral suisse sur la question de la révision de la Convention de 1864, alors qu'on allait bientôt fêter son trentième anniversaire. Mais c'est Berne qui allait retarder les choses en répondant qu'il

15 Voir à ce sujet C. K. Hall, «Première proposition de création d'une cour criminelle internationale permanente», *RICR*, n° 829, mars 1998, pp. 59-78 (avec texte en annexe).

16 Convention pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées de campagne, du 6 juillet 1906, Schindler/Toman, *op. cit.* (note 1), p. 369.

fallait agir «avec la plus grande circonspection»[17]. De sorte que Moynier attendra quatre ans pour rédiger un nouveau projet[18].

### Le projet de Moynier de 1898

Dans un ouvrage portant sur la révision de la Convention[19], le président du CICR présente un projet de 37 articles où l'on retrouve les articles additionnels sur la marine. Moynier explique tout d'abord qu'il ne compte ici modifier «ni la physionomie, ni l'esprit de l'acte de 1864», lequel doit conserver son autonomie. En outre, sa version révisée doit être rédigée à Genève. La nouvelle Convention devra reprendre les «grands principes [qui sont] considérés comme au-dessus de toute contestation, et comme constituant des conquêtes morales tenues pour irrévocables». Ainsi, seuls les points perçus comme secondaires pourront-ils être modifiés[20].

Les victimes des guerres doivent être recueillies, soignées, mais aussi respectées. Les blessés et les malades reconnus «incapables de reprendre les armes» seront renvoyés chez eux. Le projet ne précise pas le sort réservé aux autres blessés; cependant Moynier désapprouve la disposition de 1868[21]. Et il considère les blessés et les malades comme des prisonniers de guerre, dont il note que la condition s'est «beaucoup améliorée». Les États doivent se communiquer le signe d'identification porté par leurs soldats. Une liste nominative des prisonniers, des blessés et des morts tombés aux mains de l'ennemi doit être envoyée le plus vite possible aux autorités intéressées.

Les «individus attachés au service de santé militaire» sont «neutres» et «inviolables» partout où ils se trouveront. La suppression de la restriction concernant l'étendue de la neutralité et de l'inviolabilité pour le personnel sanitaire n'est pas nouvelle, mais elle n'était pas aussi bien précisée qu'ici, où elle est accordée dans l'espace comme dans le temps. Cette inconditionnalité résulte d'une maturation de la pensée du CICR, nourrie par les

17 Lettre du Département suisse des Affaires étrangères à Moynier, Berne, 20 mars 1884, ACICR, carton 36.

18 Ce projet de 1898 ne sera pas distribué aux délégués de la Conférence de 1906. Cela peut s'expliquer: en 1903, le Conseil fédéral suisse avait écrit au CICR qu'il n'adhérait pas entièrement à son contenu et qu'il préférait donc laisser au Comité international le soin de le distribuer lui-même aux délégués s'il le jugeait utile. Lettre de la chancellerie de la Confédération au CICR, Berne, 19 mai 1903, ACICR, carton 36.

19 G. MOYNIER, *La révision de la Convention de Genève : étude historique et critique suivie d'un Projet de Convention révisée*, CICR, Genève, 1898.

20 *Ibid.*, pp. 15-16.

21 Renvoi de tous les blessés ou malades (sauf les officiers) même ceux non reconnus incapables de servir (art. add. 5).

expériences des conflits. Dans son commentaire, Moynier critique la règle de 1864 n'accordant la neutralité à ces personnes que lorsqu'elles travaillent dans les hôpitaux ou les ambulances, ou tant qu'il reste des blessés et des malades à secourir. Cette disposition oblige en effet le personnel sanitaire à mettre et à retirer son brassard en fonction des situations. En outre, cela n'est pas respecté. Il faut donc adopter un système plus simple et se conformer ainsi à la pratique. Il est toutefois interdit à ce personnel de passer dans les lignes ennemies, ainsi que de sortir des places assiégées ou bloquées sans une autorisation spéciale.

Le projet de 1898 ne mentionne pas les membres des sociétés de secours ou de la Croix-Rouge mais ceux des «associations civiles de secours, placées sous la dépendance de l'autorité militaire». Le président du CICR pense ici aux Sociétés de la Croix-Rouge, qui ont démontré leur utilité même si elles ne sont pas toutes du même niveau, et donc, «également qualifiées»pour prétendre être reconnues par la Convention. Cette «faveur» ne peut en effet être attribuée «qu'à des associations offrant de sérieuses garanties morales et administratives». Moynier estime en outre que des associations similaires devraient pouvoir — si elles le méritent — bénéficier de la Convention. Les brassards sont délivrés par l'autorité militaire, ainsi qu'un «papier de légitimation» pour les personnes n'appartenant pas à l'armée.

Les militaires hors combat doivent être protégés contre les violences et les mauvais traitements. Mais ce projet ne mentionne pas, comme celui de 1885, la conséquence de cette affirmation, qui est d'obliger les belligérants à prendre les mesures nécessaires pour garantir ce respect des blessés et des malades, ainsi que de leur personnel et de leur matériel sanitaires.

Le projet dispose que les convois de blessés et de malades sont neutres, mais que les convois d'évacuation ne peuvent pas sortir d'une place assiégée ou bloquée sans une autorisation de l'ennemi, et qu'ils ne peuvent pas non plus emprunter n'importe quel itinéraire. Cela est évident, et Moynier écrit qu'il aurait pu s'abstenir d'en faire mention si la Convention de 1864 ne leur accordait pas, dans la pratique, une neutralité absolue à l'occasion de sièges ou de blocus. Le projet de 1898 supprime la transformation momentanée des membres de personnel sanitaire capturés en prisonniers de guerre que prévoyait de fait le texte de 1885. Ce personnel sera en effet placé sous les ordres de l'ennemi et devra être traité «avec égards». Le projet étend le devoir de respect par les belligérants à tous les établissements et matériel

fallait agir «avec la plus grande circonspection»[17]. De sorte que Moynier attendra quatre ans pour rédiger un nouveau projet[18].

### Le projet de Moynier de 1898

Dans un ouvrage portant sur la révision de la Convention[19], le président du CICR présente un projet de 37 articles où l'on retrouve les articles additionnels sur la marine. Moynier explique tout d'abord qu'il ne compte ici modifier «ni la physionomie, ni l'esprit de l'acte de 1864», lequel doit conserver son autonomie. En outre, sa version révisée doit être rédigée à Genève. La nouvelle Convention devra reprendre les «grands principes [qui sont] considérés comme au-dessus de toute contestation, et comme constituant des conquêtes morales tenues pour irrévocables». Ainsi, seuls les points perçus comme secondaires pourront-ils être modifiés[20].

Les victimes des guerres doivent être recueillies, soignées, mais aussi respectées. Les blessés et les malades reconnus «incapables de reprendre les armes» seront renvoyés chez eux. Le projet ne précise pas le sort réservé aux autres blessés; cependant Moynier désapprouve la disposition de 1868[21]. Et il considère les blessés et les malades comme des prisonniers de guerre, dont il note que la condition s'est «beaucoup améliorée». Les États doivent se communiquer le signe d'identification porté par leurs soldats. Une liste nominative des prisonniers, des blessés et des morts tombés aux mains de l'ennemi doit être envoyée le plus vite possible aux autorités intéressées.

Les «individus attachés au service de santé militaire» sont «neutres» et «inviolables» partout où ils se trouveront. La suppression de la restriction concernant l'étendue de la neutralité et de l'inviolabilité pour le personnel sanitaire n'est pas nouvelle, mais elle n'était pas aussi bien précisée qu'ici, où elle est accordée dans l'espace comme dans le temps. Cette inconditionnalité résulte d'une maturation de la pensée du CICR, nourrie par les

17 Lettre du Département suisse des Affaires étrangères à Moynier, Berne, 20 mars 1884, ACICR, carton 36.

18 Ce projet de 1898 ne sera pas distribué aux délégués de la Conférence de 1906. Cela peut s'expliquer: en 1903, le Conseil fédéral suisse avait écrit au CICR qu'il n'adhérait pas entièrement à son contenu et qu'il préférait donc laisser au Comité international le soin de le distribuer lui-même aux délégués s'il le jugeait utile. Lettre de la chancellerie de la Confédération au CICR, Berne, 19 mai 1903, ACICR, carton 36.

19 G. MOYNIER, *La révision de la Convention de Genève : étude historique et critique suivie d'un Projet de Convention révisée*, CICR, Genève, 1898.

20 *Ibid.*, pp. 15-16.

21 Renvoi de tous les blessés ou malades (sauf les officiers) même ceux non reconnus incapables de servir (art. add. 5).

expériences des conflits. Dans son commentaire, Moynier critique la règle de 1864 n'accordant la neutralité à ces personnes que lorsqu'elles travaillent dans les hôpitaux ou les ambulances, ou tant qu'il reste des blessés et des malades à secourir. Cette disposition oblige en effet le personnel sanitaire à mettre et à retirer son brassard en fonction des situations. En outre, cela n'est pas respecté. Il faut donc adopter un système plus simple et se conformer ainsi à la pratique. Il est toutefois interdit à ce personnel de passer dans les lignes ennemies, ainsi que de sortir des places assiégées ou bloquées sans une autorisation spéciale.

Le projet de 1898 ne mentionne pas les membres des sociétés de secours ou de la Croix-Rouge mais ceux des «associations civiles de secours, placées sous la dépendance de l'autorité militaire». Le président du CICR pense ici aux Sociétés de la Croix-Rouge, qui ont démontré leur utilité même si elles ne sont pas toutes du même niveau, et donc, «également qualifiées»pour prétendre être reconnues par la Convention. Cette «faveur» ne peut en effet être attribuée «qu'à des associations offrant de sérieuses garanties morales et administratives». Moynier estime en outre que des associations similaires devraient pouvoir — si elles le méritent — bénéficier de la Convention. Les brassards sont délivrés par l'autorité militaire, ainsi qu'un «papier de légitimation» pour les personnes n'appartenant pas à l'armée.

Les militaires hors combat doivent être protégés contre les violences et les mauvais traitements. Mais ce projet ne mentionne pas, comme celui de 1885, la conséquence de cette affirmation, qui est d'obliger les belligérants à prendre les mesures nécessaires pour garantir ce respect des blessés et des malades, ainsi que de leur personnel et de leur matériel sanitaires.

Le projet dispose que les convois de blessés et de malades sont neutres, mais que les convois d'évacuation ne peuvent pas sortir d'une place assiégée ou bloquée sans une autorisation de l'ennemi, et qu'ils ne peuvent pas non plus emprunter n'importe quel itinéraire. Cela est évident, et Moynier écrit qu'il aurait pu s'abstenir d'en faire mention si la Convention de 1864 ne leur accordait pas, dans la pratique, une neutralité absolue à l'occasion de sièges ou de blocus. Le projet de 1898 supprime la transformation momentanée des membres de personnel sanitaire capturés en prisonniers de guerre que prévoyait de fait le texte de 1885. Ce personnel sera en effet placé sous les ordres de l'ennemi et devra être traité «avec égards». Le projet étend le devoir de respect par les belligérants à tous les établissements et matériel

sanitaires. Si le mobilier et les hôpitaux militaires fixes appartenant à l'État restent soumis au droit de la guerre, ils ne pourront pas être «détournés de leur destination tant qu'ils seront nécessaires aux soldats blessés et malades qui s'y trouvent». Ainsi cette soumission au droit de la guerre ne laisse pas au belligérant le droit de disposer de ces établissements entièrement comme il le veut.

En temps de paix comme en temps de guerre, le signe de la croix rouge sur fond blanc constitue «un monopole réservé aux gouvernements signataires de la présente Convention et aux sociétés civiles de secours aux blessés dont ils auront agréé officiellement le concours». Cette disposition tend, d'une part, à protéger le signe de la croix rouge, mais aussi, d'autre part, à ouvrir très largement aux États son utilisation en leur permettant de l'attribuer à telle société qui leur conviendra. L'utilisation concrète du signe de la croix rouge devient plus encore qu'auparavant la chose des États. Le projet oblige ces derniers à faire connaître la Convention, mais aussi à compléter dans les trois ans leur législation pénale afin de pouvoir en punir toutes les violations. Cette disposition est proche de celle adoptée par l'Institut de droit international lors de sa session de Cambridge en 1895[22]. Dans son commentaire, Moynier justifie cette disposition en expliquant que la «pénalité est encore, de nos jours, d'ordre essentiellement national; elle est considérée comme tenant de trop près au tempérament, aux mœurs, à l'état d'âme de chaque peuple pour pouvoir être universalisée». Moynier a donc abandonné son projet beaucoup plus ambitieux de 1872. Il ne fait plus mention de l'appel aux habitants secourables. Le CICR maintient le monopole du signe de la croix rouge. Mais Moynier ne cache pas que la question liée au croissant rouge (emblème imposé par les Turcs en 1876) se posera fatalement.

Avec ce travail, le CICR est armé pour participer activement à une conférence de révision, dont il souhaite désormais la tenue. Mais il va se heurter au manque de conviction du Conseil fédéral et au retour du danger posé par la position russe. De sorte que cette révision n'aura lieu qu'en 1906. En 1903, Moynier rédigeait quelques considérations «concernant le pro-

22 «Chacune des parties contractantes s'engage à élaborer une loi pénale visant toutes les infractions possibles à la Convention de Genève.» (art. 1er). — Institut de droit international, Session de Cambridge, *Sanction pénale à donner à la Convention de Genève*, Résolutions du 12 août 1895, Arch. dipl. Nantes, Contentieux 130.

gramme de la Conférence»[23], afin de donner l'opinion du CICR sur différents points devant être traités lors de la conférence de révision. Il pensait qu'il fallait insister sur le rôle de la Croix-Rouge, sur les services qu'elle avait rendus, ainsi que sur sa popularité. Il fallait donc citer nommément les Sociétés de la Croix-Rouge dans la nouvelle Convention et accorder officiellement la neutralité à leur personnel.

## Conclusion

Les délégués à la Conférence de 1864 avaient rédigé une convention dans laquelle on partait de l'idée que les militaires et les civils chercheraient d'emblée à la respecter, et il leur était fait confiance. Le Congrès de 1864 a été dominé par les idées optimistes de Rousseau et, encore plus directement, par celles de Dunant. Ainsi, sous l'influence de la pensée généreuse des deux Genevois, la foi en l'homme a été un des moteurs de la Conférence, avec le souci d'améliorer le sort des blessés de guerre.

Le Congrès de 1868 a semble-t-il été animé du même esprit, bien que l'expérience de la guerre de 1866 y ait un peu diminué la confiance en l'homme. La guerre de 1870 a marqué une rupture en raison des trop nombreuses atrocités commises et des multiples violations de la Convention. Cependant, si les guerres ont montré les limites et les lacunes du traité de 1864, ce texte a su résister à l'épreuve des conflits, même si l'on a très vite demandé sa révision. Néanmoins Moynier a préféré garder la Convention de 1864 tant que les États semblaient susceptibles de remettre en cause les grands principes émis à Genève, et tant que rien de mieux n'était proposé.

Après 1870, le CICR se prépare donc à une révision, mais cela sans grand enthousiasme. C'est ainsi qu'il élabore des textes jugés acceptables pour les États, tout en sauvegardant tout ce qui peut l'être du programme humanitaire de Genève. Mais en réalité, le CICR préférera longtemps en rester à la première Convention de Genève, le statu quo protégeant les acquis de 1864. Et ce n'est que dans la dernière décennie du siècle, quand Moynier aura la certitude que la Convention de 1864 peut être remplacée, sans être trahie, par un texte réellement amélioré, qu'il se prête vraiment à l'idée de révision. De fait, en 1906, on restera fidèle aux principes de charité et

23 G. Moynier, *Notes concernant le programme de la Conférence du 14 septembre 1903*, Genève, avril 1903, ACICR, carton 28, dossier 1.

d'humanité qui sont à la base de la fondation de la Croix-Rouge et de la rédaction de la Convention de 1864. Et cela même si, sous l'influence des militaires et des expériences des conflits armés, une partie de l'inspiration idéaliste originelle s'estompe. Architecte de la nouvelle Convention de Genève de 1906, le Français Louis Renault, reprendra certes les idées exprimées par Moynier en 1898, en affirmant que la nouvelle Conférence réunie en 1906 n'avait pas à «faire quelque chose de nouveau»[24], mais que sa tâche était de «consolider les résultats de l'expérience et de l'étude doctrinale, de combler des lacunes, de dissiper des obscurités, d'éliminer des dispositions peu pratiques». Mais ce n'est qu'après avoir pris en compte les préoccupations militaires que les rédacteurs de la Convention de 1906 s'attacheront à organiser juridiquement leur système humanitaire, conscients qu'ils étaient de l'impératif d'applicabilité de règles adoptées[25].

●

**Annexe**

## Révision de la Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, du 22 août 1864 — projets non encore publiés

### 1. Projet du général Dufour
### Projet élaboré par le général Dufour et écrit de sa main en septembre 1868. Signé de Moynier. Archives CICR, carton 21, dossier 5

Art. : Les dispositions de la Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne faite à Genève le 22 août 1864 seront également applicables à la marine dans les limites du possible. / Les Puissances navales qui sont intéressées à cette extension de ladite Convention s'entendront entre elles sur les moyens d'exécution./art.: Lorsque les personnes neutralisées par la Convention du 22 août 1864, et les articles précédents se trouveront tempo-

24 Conférence de révision de la Convention de Genève, *Rapport présenté à la conférence plénière au nom du comité de rédaction*, pp. 2-3, ACICR, carton 28, dossier 1.

25 *Ibid.*

rairement entre les mains de l'ennemi elles seront soumises à son autorité, mais ne pourront être retenues au delà du temps exigé par l'assistance de leurs blessés./Le traitement qui pourra leur être affecté par l'ennemi sera remboursé à la fin de la campagne./art.: Le matériel des hôpitaux que l'art. 4 de la Convention déclare rester soumis aux lois de la guerre ne comprend pas les dépôts de matériel destinés aux ambulances, lesquels ainsi que les ambulances elles-mêmes et les convois du service de santé, seront couverts par une neutralité absolue./art.: Les dispenses stipulées dans l'art. 5 de la Convention doivent s'entendre en ce sens qu'elles soient compatibles avec les exigences militaires et laissées à l'appréciation des généraux qui s'y conformeront autant que possible./La stipulation du 3e alinéa de cet article doit être interprétée en ce sens que l'habitant qui aura chez lui un ou plusieurs blessés, sera allégé et non pas complètement dispensé du logement des troupes, et cela en proportion du nombre des blessés alités qu'il aura chez lui. De même pour les contributions./art.: Tout individu appartenant au personnel sanitaire neutralisé sera muni par les soins de l'autorité militaire d'un certificat attestant que le droit de porter le brassard international lui a été légitimement conféré./Les personnes mises à disposition par la Convention au bénéfice de la neutralité et qui auront abusé de ce privilège, ainsi que celles qui s'en prévaudront indûment seront punies par les lois de la guerre./art. (essentiel): L'armée victorieuse a le devoir de surveiller autant que les circonstances le permettent les soldats tombés sur le champ de bataille pour les préserver du pillage et des mauvais traitements auxquels ils ne sont que trop souvent exposés./De même dans les combats de mer si de semblables excès pouvaient exister./art.: Le présent acte sera annexé à la Convention du 22 août 1864 pour être exécutoire dès qu'il aura été ratifié./Les ratifications en seront échangées à Berne le ... ou plus tôt si faire se peut./En foi de quoi les plénipotentiaires respectifs l'ont signé et y ont apposé le cachet de leurs armes. Fait à Genève le ...

### 2. Projet d'octobre 1874
### Révision de la Convention de Genève. Texte proposé par M. G.M. (à discuter par le Comité international), octobre 1874, et Convention de Genève. Nouvelle rédaction proposée au Comité international par E. Favre et Moynier. Décembre 1874. Archives CICR, carton 21, dossier 5.

Article 1er: Les belligérants doivent s'abstenir d'actes d'hostilité intentionnels à l'égard des établissements sanitaires de tous genres, tels que les hôpitaux, les ambulances, les places de pansement, les évacuations, etc. Pour autant que l'usage de ces établissements demeure exclusivement sanitaire et qu'il s'y trouve des

blessés ou des malades, ils doivent être respectés, protégés contre toute violence, et exempts du logement de troupes valides./Un drapeau blanc à croix rouge, accompagné du drapeau national, doit être arboré sur tous les établissements sanitaires, mais les particuliers ne peuvent s'en servir qu'avec l'agrément de l'autorité militaire. Article 2: Le matériel des hôpitaux, où qu'il se trouve devient, s'il appartient à l'État, la propriété du capteur. Celui-ci toutefois ne peut en prendre possession que lorsqu'il est sans emploi./Le matériel des ambulances, des trains sanitaires, des évacuations, et en général des établissements mobiles destinés à recevoir des blessés ou des malades, est au contraire insaisissable./Il en est de même des envois de médicaments, d'objets de pansement et d'instruments de chirurgie à destination des places assiégées ou bloquées. Leur introduction dans ces places doit toujours être permise et même facilitée, sous réserve du contrôle que le chef de l'armée assiégeante juge à propos d'exercer. Article 3: Le personnel des hôpitaux, des ambulances et des transports sanitaires, (à l'exception des blessés et des malades) n'est pas considéré comme ennemi. Tant qu'il ne sort pas de ses attributions inoffensives, il ne peut être ni maltraité, ni entravé dans l'exercice de ses fonctions, ni capturé./Séparé des établissements sanitaires, il ne jouit de ces immunités que s'il peut justifier, par un ordre écrit, sa présence dans le lieu où il se trouve. Il lui est en tous cas interdit de chercher à franchir les lignes ennemies./Les personnes qui se consacrent volontairement à l'assistance des blessés et des malades, lorsqu'elles ont été agréées par l'autorité militaire, sont assimilées au personnel sanitaire officiel. Article 4: Le personnel officiel ou volontaire mentionné dans l'article précédent continue, même après l'occupation par l'ennemi, à fonctionner sous la simple surveillance du vainqueur, et à donner, dans la mesure des besoins, des soins aux blessés et aux malades de l'hôpital ou de l'ambulance qu'il dessert./Lorsqu'il demande à se retirer, le commandant des troupes occupantes fixe le moment de son départ, qu'il ne peut toutefois différer que pour une courte durée, en cas de nécessités militaires, et facilite autant que possible son retour auprès de son armée./Dans le cas prévu par cet article, la continuation de la solde du personnel dont il s'agit, son entretien et ses frais de rapatriement sont à la charge de l'armée occupante, à titre d'avance remboursable par la puissance ennemie. Article 5: Le personnel officiel ou volontaire mentionné dans l'article trois porte au bras gauche un brassard blanc à croix rouge./Ce brassard ne doit être remis aux ayants droit que par l'autorité militaire de l'un ou de l'autre belligérant. Il doit porter la marque distinctive de son origine, et être accompagné d'un titre qui permette de constater l'identité de l'individu auquel il est délivré. Article 6: Les habitants du pays qui ont prêté leur concours pour l'assistance des blessés et des malades sont, dans la mesure des services

rendus par eux, ménagés lors de la répartition des charges relatives au logement des troupes et aux contributions de guerre./Les généraux des puissances belligérantes doivent porter, en temps utile, cette disposition à la connaissance des habitants, et faire appel à leur humanité. Article 7: Les États neutres ne sont pas considérés comme infidèles aux devoirs de la neutralité, lorsqu'ils permettent aux évacuations de blessés et de malades de traverser leur territoire; mais ils sont en droit d'exercer sur ces transports le contrôle nécessaire pour couvrir leur propre responsabilité. Article 8: Les militaires blessés ou malades doivent être recueillis et soignés, sans distinction de nationalité./On doit avoir pour eux, en toutes circonstances, les plus grands égards et s'abstenir, dans la mesure du possible, de ce qui aggraverait leur état. Article 9: Les commandants en chef ont la faculté de remettre immédiatement aux avant-postes ennemis, les militaires ennemis blessés pendant le combat, lorsque les circonstances le permettent et du consentement des deux parties./Les blessés et les malades qui, restés aux mains de l'ennemi sont, après guérison, incapables de servir, sont renvoyés dans leur pays./Les autres peuvent être également renvoyés, mais le capteur est en droit d'y mettre la condition que chacun d'eux s'engage sur l'honneur à ne pas reprendre du service pendant la durée de la guerre et à s'abstenir de toute participation aux travaux qui s'y rapportent. Articles 10 à 18: (pour la marine). Article 19: Les hautes puissances contractantes s'engagent à prendre les dispositions nécessaires pour que leurs troupes connaissent et observent la présente convention./Elles s'engagent en outre à édicter des peines contre ceux qui la violeraient ou qui manqueraient à la parole donnée, et à punir les coupables.

### 3. Projet de décembre 1874
### Révision de la Convention de Genève. Texte rédigé par Gustave Moynier. Moynier à Schenk, 20 février 1875, Archives CICR, Copies de lettre, vol. 7, p. 384-386. Archives fédérales Berne, E2, 311.

Article 1er: Le personnel et le matériel du service sanitaire des armées, ainsi que ceux des sociétés de la Croix-Rouge dûment autorisées, sont déclarées neutres et doivent, comme tels, être respectés et protégés par les belligérants. Article 2: Par exception à ce principe:/a) Les ambulances et les hôpitaux perdraient leur neutralité s'ils étaient occupés par une force armée autre qu'un poste de police ou s'ils servaient à quelque usage non sanitaire./b) Le personnel perdrait aussi sa neutralité s'il sortait de son caractère inoffensif et de ses attributions charitables. Toutefois le fait de recourir aux armes pour sa propre défense ne lui enlèverait pas

sa qualité de neutre./Séparé des établissements sanitaires, ce personnel perdrait sa neutralité s'il ne pouvait justifier sa présence dans le lieu où il se trouve./c) Le matériel des hôpitaux fixes appartenant à l'État devient la propriété du capteur, qui ne peut toutefois en disposer au détriment des blessés et des malades qui s'y trouvent. d) Les établissements mobiles, destinés à recevoir des blessés ou des malades, peuvent être retenus temporairement par le capteur, en cas de besoins urgents existant au moment de la capture. Article 3: Le personnel mentionné à l'article premier comprend ceux des services de santé, d'administration, des transports sanitaires, les aumôniers et les secoureurs volontaires autorisés./Le poste de police préposé à la garde d'un hôpital ou d'une ambulance ne doit être l'objet d'aucun acte hostile, mais il est considéré comme prisonnier de guerre s'il tombe entre les mains de l'ennemi. Article 4: Le personnel sanitaire continue, après l'occupation par l'ennemi, et sous sa surveillance, à remplir ses fonctions dans l'ambulance ou l'hôpital auquel il est attaché, et à donner, dans la mesure des besoins, des soins aux blessés et aux malades qui s'y trouvent./Dans ce cas sa solde et son entretien lui sont continués par l'armée occupante à titre d'avance remboursable. Lorsque ce personnel demande à se retirer, le commandant des troupes occupantes fixe le moment de son départ qu'il ne peut différer que pour une courte durée en cas de nécessités militaires. Son retour auprès de son armée, ainsi que la restitution du matériel neutralisé, sont facilités autant que possible. Article 5: Un drapeau blanc à croix rouge, accompagné du drapeau national, doit être arboré sur tous les établissements sanitaires, mais les particuliers ne peuvent s'en servir qu'avec l'agrément de l'autorité militaire./Le personnel officiel ou volontaire, mentionné à l'article trois, porte au bras gauche un brassard blanc à croix rouge; ce brassard doit avoir la marque de son origine et être accompagné d'un titre établissant l'identité de l'individu auquel il est délivré./Le brassard et le titre de légitimation ne doivent être remis aux ayants droit que par l'autorité militaire de l'un des belligérants. Article 6: Les militaires blessés ou malades doivent être recueillis et soignés sans distinction de nationalité./Ceux qui, restés aux mains de l'ennemi, sont après guérison, reconnus incapables de servir, sont renvoyés dans leur pays. Article 7: *Même rédaction qu'en octobre 1874, mais restreint* «aux évacuations de blessés et de malades non prisonniers». Article 8: Les habitants du pays qui ont prêté leur concours pour l'assistance des blessés et des malades sont, dans la mesure des services rendus par eux, ménagés lors de la répartition des charges relatives au logement des troupes et aux contributions de guerre./Les généraux des puissances belligérantes doivent porter, en temps utile, cette disposition à la connaissance des habitants et faire appel à leur humanité. Article 9: Les hautes puissances contractantes s'engagent à prendre les

dispositions nécessaires pour que leurs troupes connaissent et observent la présente Convention./Elles s'engagent en outre à édicter des peines contre ceux qui la violeraient et à punir les coupables.

### 4. Projet de février 1875
### Convention de Genève. Nouvelle rédaction par le Comité international. Février 1875. Archives CICR, carton 21, dossier 5

Article 1er: Même rédaction que celle du projet de décembre 1874. Article 2: Comme en décembre 1874, sauf: d) En cas de besoins urgents, les établissements mobiles destinés à recevoir des blessés ou des malades peuvent être utilisés momentanément par le capteur qui doit les restituer dans le plus bref délai. Article 3: Même rédaction que celle du projet précédent, mais le mot «aumôniers» a été remplacé par l'expression: «l'assistance religieuse». Article 4: Comme le projet de décembre 1874, mais il est précisé que les sanitaires continuent à œuvrer après l'occupation de l'ennemi en étant placés «sous la simple surveillance» de celui-ci. Article 5: Même rédaction que le précédent projet, mais il est mentionné que le brassard doit avoir la marque de «son origine officielle». Article 6: Le premier alinéa est identique à celui de décembre 1874, le deuxième est légèrement modifié par rapport à ce projet: Ceux qui, restés aux mains de l'ennemi sont reconnus incapables de servir, doivent être renvoyés dans leur pays, dès que leur état le permet. Article 7: Les évacuations de malades et de blessés avec le personnel qui les dirige, sont couvertes par une neutralité absolue./Le deuxième alinéa reproduit l'article 7 de décembre 1874. Article 8: Même texte que celui de décembre 1874. Article 9: Les hautes puissances contractantes s'engagent à prendre les dispositions nécessaires pour que les troupes et les populations connaissent et observent la présente Convention.

### 5. Projet de 1885
### Projet pour servir à la révision de la Convention de Genève. Rédigé d'après les idées qui ont prévalu au sein du Comité international de la Croix-Rouge, dans ses séances des 9, 16, 23 et 30 mars 1885. Archives fédérales Berne, 2200 Paris 1, 122, 434/76 IV.

**I. Dispositions concernant les blessés, les malades et les morts.**

Art. 1: Les militaires blessés ou malades doivent être épargnés par les belligérants.

Il est interdit d'user de violence envers eux et de les maltraiter. Art. 2: Chaque belligérant doit recueillir, soigner et entretenir comme ses propres ressortissants, les blessés et les malades de l'armée ennemie qui tombent en son pouvoir./La liste nominative des blessés et des malades ennemis capturés doit être communiquée, le plus promptement possible, à leur armée ou à leur gouvernement./Ceux qui sont reconnus incapables de servir doivent être renvoyés dans leur pays, dès que leur état le permet./Les autres blessés et malades capturés sont soumis, après leur guérison, aux règles et instructions en vigueur pour les prisonniers de guerre. Art. 3: Il est interdit de dépouiller et de mutiler les individus gisant sur les champs de bataille./L'autorité militaire occupante doit prendre les mesures nécessaires pour les protéger. Art. 4: Les inhumations ne doivent se faire que conformément aux prescriptions sanitaires./Aucun mort ne sera inhumé avant que l'on ait recueilli sur sa personne tous les indices propres à établir son identité./Les renseignements ainsi recueillis sur les morts ennemis seront transmis, le plus promptement possible, à leur armée ou à leur gouvernement. **II. Dispositions concernant le personnel sanitaire.** Art. 5: Le personnel sanitaire, dans l'exercice de ses fonctions, doit être épargné par les belligérants./Il est interdit de commettre contre lui des actes de violence./Les personnes qui en font partie peuvent sans perdre leur droit à ce privilège faire usage de leurs armes pour leur défense personnelle. Art. 6: Le personnel sanitaire mentionné à l'art. 5 comprend: les médecins, les pharmaciens, les aide-chirurgiens, les infirmiers, les individus attachés au service de l'administration sanitaire et à celui du transport des blessés, les aumôniers; enfin les membres et les agents des sociétés de secours admis par l'autorité militaire sur le théâtre de la guerre. Art. 7: Les individus qui font partie du personnel sanitaire doivent porter comme signe distinctif un brassard blanc à croix rouge./Ceux qui ne sont pas militaires doivent être munis, en outre, d'un certificat d'identité, délivrés par l'autorité compétente de l'une des parties belligérantes. Art. 8: Les individus qui font partie du personnel sanitaire, s'ils sont en fonctions, soit sur un champ de bataille, soit dans une ambulance ou un hôpital, au moment de l'occupation ennemie, doivent y continuer leur service tant que cela est nécessaire./Le vainqueur doit leur procurer un traitement convenable, mais ils doivent de leur côté, se soumettre aux mêmes règles et instructions que celles qui sont en vigueur pour les prisonniers de guerre. Dès que leur présence n'est plus utile au lieu ou dans l'établissement où ils se trouvent, ils doivent être renvoyés à leur armée. Leur retour doit être facilité autant que possible, et s'effectuer même par les avant-postes si cela n'est pas préjudiciable aux opérations militaires. **III. Dispositions concernant le matériel sanitaire.** Art. 9: Les ambulances et les hôpitaux tant qu'il s'y trouve

des blessés et des malades, sont des refuges inviolables pour eux et pour les personnes qui les soignent./Il en est de même des convois d'évacuation qui ne peuvent cependant sortir de places assiégées ou bloquées que si l'ennemi y consent. Art. 10: Un drapeau à croix rouge doit être arboré sur les établissements sanitaires. Art. 11: Les bâtiments publics et privés, consacrés au service de santé par l'autorité militaire, ne peuvent être simultanément employés à d'autres usages militaires sans perdre leur inviolabilité./Le fait d'être protégés par un poste de police ou par des sentinelles ne les prive cependant pas de ce privilège. Art. 12: Le matériel des hôpitaux militaires, des ambulances et du service des transports sanitaires ne devient la propriété du capteur que lorsqu'il n'est plus nécessaire pour le service des blessés et des malades où il se trouve./Toutefois, les objets qui sont la propriété particulière des membres du personnel sanitaire ne peuvent être confisqués./Il en est de même du matériel appartenant aux sociétés de secours. Les personnes non militaires sous la garde desquelles il est placé peuvent l'emporter avec elles, lorsqu'elles sont renvoyées à leur armée conformément à l'art. 8. **IV. Dispositions générales.** Art. 13: Les hautes parties contractantes s'engagent à édicter, si elles ne l'ont pas déjà fait, des pénalités contre les violateurs de la présente convention, et tout spécialement contre ceux qui abuseraient, soit en temps de guerre, soit en temps de paix, du signe tutélaire de la croix rouge sur fond blanc. Art. 14: La présente convention et les clauses pénales qui la compléteront seront portées réglementairement par chaque gouvernement à la connaissance de ses troupes en temps de paix./Au début de chaque campagne, elles leur seront rappelées et les populations intéressées en seront également instruites. Art. 15: En cas de guerre, les habitants du pays où elle a lieu sont informés, par les autorités militaires belligérantes, que le droit des gens interdit de maltraiter les populations inoffensives, et qu'un appel est fait à leur humanité pour concourir, si besoin est, à l'assistance des blessés./Les personnes dont les services auront été ainsi utilisés seront ménagées le plus possible quant au logement des troupes. Art. 16: Les dispositions de la présente convention sont applicables au personnel sanitaire, ainsi qu'aux malades et aux blessés, réfugiés ou transportés en pays neutre./En particulier, les évacuations de blessés et de malades non prisonniers peuvent transiter par un territoire neutre, pourvu que leur personnel et leur matériel soient exclusivement sanitaires. L'État neutre, chez lequel passent ces évacuations, est tenu de prendre à leur égard les mesures de sûreté et de contrôle nécessaires, pour que les conditions qu'elles doivent remplir soient rigoureusement observées. **V. Dispositions concernant la marine.** (Voir les articles additionnels de 1868. N° 6 à 14).

*Abstract*

**The Geneva drafts for revision of the Geneva Convention of 22 August 1864 — 1868-1898**

by VÉRONIQUE HAROUEL

*Only three years after the 1864 Convention — historically the "first" Geneva Convention — was adopted, proposals were made to amend the text by introducing provisions on the National Red Cross Societies. However, the result of this procedure — the 1868 Additional Articles — was never ratified by any of the parties to the original treaty. In the years that followed, no less than five proposals were circulated by the ICRC, none of which led to new treaty provisions until, in 1906, the States adopted a new Convention to replace the original 1864 treaty. Although the proposed texts originated in Geneva — drafted by General Dufour and Gustave Moynier — the ICRC remained sceptical about the wisdom of amending the original Convention. The fear of losing what had been gained in 1864 was stronger than the expectation that new progress would be made in protecting war victims. In an annex to this article the various drafts are published for the first time.*

# Croix-Rouge et Croissant-Rouge

# Red Cross and Red Crescent

*Avec nos nombreux collaborateurs, nous ne cessons de puiser courage et joie dans la pensée que, pour les familles angoissées qui attendent à la maison, une nouvelle est quelque chose d'heureux et d'encourageant, quelque chose de grand, même si elle ne représente que la fin douloureuse d'une longue et angoissante incertitude*[1].

MAX HUBER
Président du CICR

## La recherche des Allemands prisonniers ou portés disparus au cours de la Seconde Guerre mondiale

Une page de l'histoire du Service de recherches de la Croix-Rouge allemande

PAR MONIKA AMPFERL

La Seconde Guerre mondiale a commencé le 1er septembre 1939, ce qui pour des millions d'Allemands a signifié – au plus tard avec la retraite de la *Wehrmacht* – une course pour la vie ou la mort. Cela était vrai non seulement pour les soldats, qui sont restés prisonniers pendant des années, mais aussi dans une large mesure pour la population civile, quelle que soit la partie du *Reich* où elle se trouvait. Certes, de très nombreux habi-

MONIKA AMPFERL a été pendant de longues années collaboratrice et directrice des archives du Service de recherches de la Croix-Rouge allemande, Bureau central d'information et de documentation, à Munich. — Texte traduit de l'allemand par le CICR.

1 Allocution du 22 octobre 1940 (non publiée). Traduction CICR.

tants ont été évacués, mais la plupart sont restés chez eux, subissant de graves bombardements. D'autres ont dû s'enfuir, ont été expulsés, déportés, ou faits prisonniers. Beaucoup n'ont pas supporté ces épreuves et sont morts d'épuisement et de maladie. À la fin de la guerre, des villes étaient détruites, l'économie paralysée et l'approvisionnement de la population extrêmement précaire. Des familles étaient dispersées et sans nouvelles de leurs proches. Qu'étaient devenus les maris et les fils ? Où étaient les pères, les mères, les frères et sœurs ? À peine avait-on organisé tant bien que mal sa propre vie que l'on se mettait à chercher. Après la fin de la guerre, un Allemand sur quatre était à la recherche de quelqu'un ou était recherché.

Les propos de Max Huber, placés en exergue au début de cet article, restent valables aujourd'hui encore. Tous ceux qui travaillent depuis longtemps au Service de recherches pourront le confirmer. S'il est à déplorer que Madame Sternemann[2] de Hambourg n'ait appris qu'en novembre 1994 que son mari, Hans Sternemann, était mort le 2 mars 1944, à peine âgé de 33 ans, dans un hôpital militaire de Wolsk sur la Volga, cette nouvelle était néanmoins la réponse définitive à la question qu'elle se posait depuis des années : qu'est-il devenu ? Le fait que la nouvelle ne soit arrivée que 50 ans après la mort de l'intéressé constitue heureusement une exception.

En 1958, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a chargé le Service de recherches de la Croix-Rouge allemande de faire la lumière sur le sort des personnes disparues en relation avec les événements de la Seconde Guerre mondiale. Il s'agissait alors des catégories de personnes suivantes : membres portés disparus de la *Wehrmacht*, civils disparus (qui avaient été détenus ou déportés par un État tiers), et enfants recherchés ou à la recherche de leurs parents. Le Bureau de recherches de Munich du Service de recherches de la Croix-Rouge allemande remplit toujours cette tâche aujourd'hui.

Il convient toutefois de souligner que les recherches de personnes disparues avaient en fait commencé immédiatement après le début de la guerre. Par conséquent, des millions d'informations – certaines réconfortantes, d'autres accablantes – ont été transmises avant 1958 déjà. Nous retracerons brièvement ci-dessous l'histoire de ces activités de recherches.

2 Tous les noms des personnes recherchées ou à la recherche de quelqu'un sont fictifs.

**1939 – Ouverture du bureau « S » par la Croix-Rouge allemande à Berlin**

Quelques jours après le début de la guerre, la présidence de la Croix-Rouge allemande à Berlin fut chargée par le Haut commandement de la *Wehrmacht* d'assurer, pendant la durée du conflit, la transmission des nouvelles destinées aux membres de l'armée, conformément aux dispositions de la Convention de Genève de 1929 relative aux prisonniers de guerre. Un bureau « S » (*Sonderbeauftragter*/chargé d'affaires spécial) fut mis en place auprès de la présidence de la Croix-Rouge allemande, et relié à toutes les sections régionales et d'arrondissement de la Croix-Rouge. Lorsque, par exemple, la nouvelle de la capture d'un soldat de la *Wehrmacht* arrivait par l'intermédiaire de l'Agence centrale des prisonniers de guerre du CICR, ses proches étaient avertis aussi rapidement que possible par le bureau compétent de la Croix-Rouge allemande. En juillet 1943, donc quelques mois après la défaite de la *Wehrmacht* à Stalingrad, le bureau « S » reçut, via le CICR à Ankara, un envoi provenant de l'Union soviétique : 333 cartes postales d'officiers et de soldats allemands prisonniers. Elles furent d'abord considérées comme étant d'ordre politique par le gouvernement du *Reich* qui ne les fit pas suivre. Cependant, la Croix-Rouge allemande put, en fin de compte, remettre ces messages aux familles concernées.

À l'inverse, si un soldat au front ne donnait plus signe de vie depuis un certain temps, ses proches pouvaient s'adresser à la Croix-Rouge allemande et transmettre une demande à l'unité concernée.

> *C'est ainsi que la section d'arrondissement de Leipzig de la Croix-Rouge allemande répondit, le 30 septembre 1942, à Madame Hanisch, à la suite de sa demande concernant son mari, Paul Hanisch : « Nous regrettons de ne pouvoir vous donner à ce jour aucune certitude quant au sort de votre cher mari. Les recherches n'ayant pas abouti, il faut supposer qu'il a été une nouvelle fois en contact avec l'ennemi et qu'il est tombé aux mains des Russes. Jusqu'ici, l'URSS n'a encore fourni aucun renseignement sur les soldats allemands capturés…*

Les premiers fichiers de personnes disparues furent déjà constitués à cette époque au bureau « S » et dans les sections régionales et d'arrondissement de la Croix-Rouge. Mi-septembre 1942, le Haut commandement de la *Wehrmacht* avait déjà enregistré les noms de 75 000 membres de la *Wehrmacht* disparus sur le front Est. Il tenait également les fichiers des prisonniers de guerre du camp adverse. En 1941, l'armée avait dénombré près de 450 000 prisonniers de guerre polonais et, un an plus

tard, « plusieurs centaines de milliers de prisonniers de guerre », dont également des Anglais et des Français. Ces données furent transmises au CICR, de même que les éventuels messages Croix-Rouge destinés aux membres des familles.

Le CICR s'est révélé être un partenaire particulièrement important pendant la guerre et plusieurs années encore après la fin de celle-ci. Au début de la Seconde Guerre mondiale, le CICR a ouvert successivement des Services nationaux pour prisonniers de guerre à l'intention de tous les belligérants. Cela fut le cas également pour l'Europe de l'Est : Albanie, Bulgarie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Pologne, Roumanie et Hongrie. L'Union soviétique faisait exception, bien qu'elle ait été attaquée par la *Wehrmacht* en juin 1941, en dépit du pacte de non-agression. Elle n'avait pas signé la Convention de Genève de 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre et ne se sentait donc pas tenue de transmettre des listes de prisonniers au CICR.

L'Agence centrale des prisonniers de guerre du CICR à Genève traitait les listes de noms des prisonniers de guerre (qui se trouvaient dans des camps ou dans des hôpitaux) qui lui étaient transmises et, plus tard, les listes de noms de personnes internées. À cette époque, les identités étaient transcrites sur des fiches séparées, qui étaient ensuite classées par secteurs nationaux. Ce travail extrêmement minutieux et qui dura au moins dix ans fut accompli essentiellement par des Suisses bénévoles. Ils y ont consacré leur énergie pendant des durées variables – un mois, un an – bénévolement et pourtant infatigablement. De 1941 à la fin de 1949, le bureau « S » et le commandement en chef de la *Wehrmacht*, puis, après l'effondrement du *Reich*, les Services de recherches de Hambourg et de Munich, reçurent les identités de 9 900 000 prisonniers de guerre ou internés allemands. Ce travail désintéressé, effectué pendant plusieurs années, a permis à plus de huit millions d'internés ou de prisonniers de guerre allemands d'entrer en contact avec leur proches[3].

La destruction massive des villes et l'occupation progressive, mais totale du *Reich*, ont paralysé l'infrastructure vitale. Les routes, ponts et voies d'accès étaient encombrés, la poste et les téléphones ne fonctionnaient plus que partiellement, les journaux ne paraissaient plus. Par ailleurs, à par-

3 Sur l'activité de l'Agence centrale de recherches du CICR, voir notamment Gradimir Djurovic, L'Agence centrale de recherches du Comité international de la Croix-Rouge, Institut Henry-Dunant, Genève, 1981.

tir du début de 1945, l'approche de l'Armée rouge a entraîné un véritable afflux de réfugiés dans le reste de l'Allemagne. Beaucoup étaient originaires des anciennes provinces de Prusse orientale et de Prusse occidentale, de la ville libre de Dantzig, ainsi que de Poméranie orientale. Ils fuyaient par la terre ou par la Baltique pour gagner le Schleswig-Holstein ou le Danemark encore occupé. Complètement pris au dépourvu, les Danois durent faire face à l'arrivée d'un flot de 200 000 réfugiés et installer au plus vite plus de 900 camps. Le gouvernement danois chargea la Croix-Rouge danoise de mettre en place une administration des réfugiés (*Flygtninge Administration*). Le 8 mai 1945, jour de la capitulation sans condition, les Allemands furent internés jusqu'à ce qu'ils puissent gagner l'une des zones d'occupation créées ultérieurement par les Alliés. La recherche de fils, de maris, d'enfants, de frères et de sœurs commença et un fichier volumineux des réfugiés (*Flygtninge Kartothek*), qui existe encore aujourd'hui, fut créé. Pendant ces années difficiles, la Croix-Rouge danoise n'a cessé d'apporter son aide chaque fois qu'elle a pu le faire.

Lorsqu'en avril 1945, Berlin fut prise par l'Armée rouge, la présidence de la Croix-Rouge allemande à Berlin-Babelsberg fut sévèrement endommagée. Une partie des collaborateurs se regroupèrent dans d'autres lieux, emportant les documents et les fichiers dans des endroits qu'ils espéraient sûrs. Mais le plus important est qu'ils conservèrent leurs liens avec la Croix-Rouge. La population était désorientée par l'effondrement de l'ordre public. C'est pourquoi il était d'autant plus rassurant de savoir qu'il y avait quelques endroits – tels que la Croix-Rouge allemande, les mairies, les paroisses protestantes et catholiques ou des associations religieuses – où l'on pouvait s'adresser. On y notait les noms de personnes, dont des enfants, qui venaient de l'est et se dirigeaient vers l'ouest, ou de soldats qui rentraient, mais qui ne pouvaient plus retourner dans leur lieu d'origine.

Parmi les réfugiés se trouvaient également le lieutenant Helmut Schelsky (devenu célèbre plus tard comme sociologue) et le sous-lieutenant Kurt Wagner (qui allait devenir mathématicien). Venant de Prusse orientale en passant par la Baltique, ils étaient arrivés à Flensburg en avril 1945 avec leur unité. Dans cette ville allemande située sur la frontière danoise, tous deux purent voir des milliers d'êtres humains errant sans but. Eux-mêmes étaient certes sauvés mais, épuisés par tout ce qu'ils avaient vécu, ils ne savaient où aller. Ils collèrent des billets portant leur nom sur des murs et des troncs d'arbres, partout ils étaient visibles, pour faire savoir à leurs parents et amis

qu'ils se trouvaient à Flensburg. Schelsky et Wagner prirent cette initiative dans le cadre de la section d'arrondissement de la Croix-Rouge allemande sous le nom d'« Œuvre de secours aux réfugiés de la Croix-Rouge allemande – Service d'investigations – Fichier central ». Grâce à cette action résolue et bien que les hostilités n'aient pas encore cessé partout, le Service de recherches de l'après-guerre était né. Quelques mois plus tard déjà, le Service de recherches déménagea avec ses fichiers de Flensburg à Hambourg, soit à peu près au centre de la zone d'occupation anglaise.

### 1945 – Création des Services de recherches dans les zones d'occupation

Alors que les puissances victorieuses créaient quatre zones d'occupation au début de l'été 1945, des services de recherches étaient mis sur pied partout – des services privés également, puisque, comme nous l'avons dit plus haut, un Allemand sur quatre recherchait quelqu'un ou était recherché. L'autorisation d'ouvrir officiellement de tels services devait chaque fois être négociée avec le gouvernement militaire concerné.

Peu après la fin de la guerre déjà, des dirigeants de l'ancienne présidence de la Croix-Rouge allemande s'adressèrent à la Commission interalliée de contrôle à Berlin en proposant de créer une nouvelle Croix-Rouge allemande pour toute l'Allemagne. Leur demande fut pourtant refusée. Dans le mémorandum du 25 septembre 1945, le gouvernement militaire américain constata que la Croix-Rouge allemande avait cessé d'exister en tant que service national. Sur l'ordre du gouvernement militaire soviétique, daté du 19 septembre 1945, la Croix-Rouge allemande fut officiellement dissoute dans la zone d'occupation soviétique, avec toutes ses sections.

Devant la misère tangible dans les rues de Munich, la Croix-Rouge bavaroise s'adressa, quelques jours après la fin de la guerre déjà, au gouvernement militaire américain en lui demandant l'autorisation de mener des activités humanitaires. Aux problèmes de la population résidente s'ajoutaient en Bavière, ceux des réfugiés de Silésie et des personnes déplacées qui arrivaient depuis le début du mois de mai en provenance de la région des Sudètes, toute proche[4]. En juin 1945, la Croix-Rouge bavaroise reçut l'autorisation de créer une nouvelle société de la Croix-Rouge

4 On estime aujourd'hui à 12 millions le nombre de réfugiés et déplacés allemands.

en Bavière et, en particulier, de mettre également sur pied un Service de recherches, à condition toutefois de « purifier » cet ancien bureau régional VII de la Croix-Rouge allemande « de l'esprit national-socialiste et de ceux qui le représentent ».

Le 1er août 1945, la Croix-Rouge bavaroise lança, par voie d'affiche, un appel pour un premier enregistrement de « réfugiés, personnes évacuées, personnes disparues, etc. » en ajoutant que « le Service de recherches mènera ses activités en Bavière en coopération avec la Croix-Rouge internationale à Genève, les organisations de la Croix-Rouge des autres *Länder* allemands, les autorités bavaroises, les associations caritatives catholiques, les œuvres de secours protestantes pour les internés et les prisonniers de guerre, le *Landesverein für Innere Mission* et le Comité central des Juifs libérés ».

Comme il était impossible de persuader les quatre puissances occupantes, malgré des arguments pertinents, d'autoriser la création d'une Croix-Rouge unique et d'un seul Service de recherches, on s'était rapidement rendu compte à la Croix-Rouge qu'avec cette dispersion forcée, le travail de recherches ne pourrait se faire avec succès que si toutes les organisations travaillaient ensemble volontairement. Ce n'est que parce que ces organisations, avec leurs groupes de personnes différentes, ont travaillé ensemble en toute confiance (comme elles continuent à le faire aujourd'hui encore) et qu'elles ont échangé des informations que 14 millions de personnes ont été retrouvées rien que pendant les cinq premières années de l'après-guerre. D'ailleurs, les structures mises en place à l'époque subsistent, pour l'essentiel, encore de nos jours.

Du fait que la Croix-Rouge allemande avait cessé d'exister en tant qu'organisation et que le bureau « S » ne pouvait donc plus continuer à travailler, les Services de recherches de Hambourg et de Munich, agréés par les puissances occupantes, se sont chargés des listes de noms établies par le CICR. Le Service de Hambourg était responsable des cas concernant la population habitant dans la zone d'occupation anglaise, tandis que le Service de recherches de Munich couvrait la zone américaine. Ce Service de Munich de l'époque est devenu plus tard le Service de recherches de Munich de la Croix-Rouge allemande, qui existe aujourd'hui encore.

À Munich, chaque information était reportée sur une fiche par des équipes qui travaillaient par roulement. En outre, le Service de recherches disposait d'un bureau auxiliaire installé dans un ancien émetteur militaire à

Prien (Bavière). Avec l'autorisation du gouvernement militaire américain, ce bureau captait en permanence des listes de noms de prisonniers de guerre allemands émises par Radio Moscou et Radio Vatican. Ces « signes de vie radio » étaient ensuite transmis à Munich. Dans le meilleur des cas, certains noms correspondaient à des demandes de recherches déposées par les familles et pouvaient donc leur être transmis.

Dans toute l'Allemagne (et par conséquent aussi au Service de Munich), la même question se posait de manière toujours plus pressante : que faire pour que des mères puissent retrouver leur enfants et que des enfants puissent retrouver leur mère ?

> *La petite Frieda Maier, âgée de cinq ans, et son frère Gerhard, sept ans, ont été évacués le 17 février 1945, de Silésie (aujourd'hui en Pologne) avec d'autres enfants, sur ordre de la Volkswohlfahrt (aide sociale national-socialiste). Ils ont été amenés via Görlitz (ville aujourd'hui divisée entre l'Allemagne et la Pologne) à Franzenbad (aujourd'hui en République tchèque), pour arriver le 28 février 1945 à Ratisbonne (Bavière), en transport accompagné. Ils ont été placés dans le home d'enfants* Leonhardistift. *Quelques jours à peine après leur arrivée, Ratisbonne a été bombardé. Frieda a été blessée à la tête. Où était sa mère ? Où était le reste de sa famille ? Des recherches ont révélé par la suite que sa mère avait gagné la zone d'occupation soviétique en décembre 1947.*
>
> Mais dans bien d'autres cas, la mère n'a pu être retrouvée.

Le Service de recherches de la Croix-Rouge allemande s'occupe aujourd'hui encore des cas d'enfants qui recherchent leurs frères et sœurs ou d'autres membres de leur famille ou de parents qui recherchent leurs enfants (depuis longtemps devenus adultes)[5]. Il a été constaté, au cours des dernières décennies, que les personnes portant un nom qui n'est pas le leur, qui ignorent qui sont leurs parents et d'où elles viennent, traversent souvent des crises d'identité. Elles ne cessent de demander au Service de recherches de la Croix-Rouge allemande si de nouvelles sources d'informations sont devenues accessibles. Pour attirer l'attention sur les enfants abandonnés et perdus, les Services de recherches décidèrent d'imprimer des affiches avec leurs photos. C'est ainsi que dès février 1946, les affiches du Service de recherches de Munich furent placées dans tous les lieux publics et dans toutes les administrations. Si l'on avait recherché pendant la guerre déjà – mais sans

5 En Allemagne, après la fin de la guerre, quelque 291 000 demandes concernaient des enfants qui recherchaient leurs parents ou des parents qui recherchaient leurs enfants.

grand succès à vrai dire – les soldats disparus sur le front de l'Est, on s'interrogea d'autant plus, après la fin des hostilités, sur ce qu'il était advenu d'eux. Étaient-ils morts au combat sans qu'on le sache ? Avaient-ils été faits prisonniers ? Étaient-ils morts en captivité ? Telles étaient les questions que se posaient tous les Services de recherches.

En août 1947, le Service de recherches pour réfugiés et personnes disparues de Rastatt, qui remplissait les fonctions de Service de recherches dans la zone française sur la base du décret du 31 décembre 1946, demanda à des militaires rapatriés des nouvelles de leurs camarades qui n'étaient pas revenus ou que l'on recherchait. D'autres organismes de recherches suivirent, comme le Service de secours protestant pour prisonniers de guerre et personnes disparues, à Stuttgart, ou le Service de recherches à Munich. Les rapatriés arrivés dans les camps d'accueil furent interrogés au sujet de prisonniers non libérés ou morts dans les divers camps, ou au sujet de soldats portés disparus appartenant à la même unité. On leur demanda également de raconter ce qu'ils avaient eux-mêmes vécu et de donner, par exemple, des informations sur les moyens de transport ou sur les conditions dans lesquelles ils avaient dû travailler. En 1947, le Service de recherches avait rassemblé les données concernant 400 000 rapatriés et, au moyen d'ordinateurs offerts par IBM, les avait triées par numéro de poste aux armées et par camps de prisonniers. Le Service de recherches de Munich transmit ensuite les adresses aux familles qui recherchaient un proche.

En 1949, à l'exception d'un petit nombre de personnes dont les noms étaient connus, tous les prisonniers de guerre ou internés détenus à l'Ouest étaient rentrés chez eux. De plus en plus de convois de rapatriés en provenance d'Union soviétique arrivèrent à Francfort-sur-l'Oder. Les rapatriés qui avaient des parents dans les zones d'occupation de l'Ouest furent transférés vers Friedland/Leine (Basse-Saxe). En 1948 et 1949, des rapatriés se mirent à déclarer que certains de leurs camarades avaient été condamnés à des peines sévères – 25 ans de travaux forcés par exemple – pour des raisons souvent inconnues.

### 1950 – Vaste enregistrement des prisonniers de guerre et des personnes disparues

Après la fin de la guerre, divers enregistrements ont eu lieu, comme celui (mentionné plus haut) mené par la Croix-Rouge bavaroise

le 1er août 1945. Mais ils n'avaient jamais couvert toutes les zones d'occupation.

> *Ainsi, Madame Sternemann, habitant Hambourg, avait fait enregistrer le 18 septembre 1947 auprès du* Hauptnährungs- und Wirtschaftsamt *(Service principal de l'alimentation et des affaires économiques) de Hambourg, son mari Hans (fils de Friedrich Sternemann, dernier théâtre d'opérations : Stalingrad, dernière nouvelle reçue le 20 décembre 1942) et déposé une demande de recherche à son sujet.*

En 1949, la République fédérale d'Allemagne prit le contrôle des zones d'occupation de l'Ouest. Étant donné que des prisonniers se trouvaient toujours en captivité, un enregistrement volontaire des prisonniers de guerre et des personnes disparues fut organisé du 1er au 10 mars 1950. Comme la *Wehrmacht* avait également comporté quelques divisions étrangères, des familles d'Autriche, de Belgique, de France, du Luxembourg, des Pays-Bas et de la Sarre (qui ne faisait pas partie de la RFA à cette époque) participèrent à cette entreprise. Seule la République démocratique allemande, qui avait remplacé la zone d'occupation soviétique en 1949, ne s'y joignit pas.

À la suite de cet enregistrement, le Bureau fédéral des statistiques à Wiesbaden avait recueilli les noms de 69 000 prisonniers de guerre, détenus ou personnes en détention préventive, ainsi que ceux de 1 148 000 de l'ancienne *Wehrmacht* membres portés disparus – dont Hans Sternemann – et de 190 000 civils portés disparus[6]. Ils avaient été déportés et étaient contraints maintenant de travailler à titre de réparation, essentiellement en Union soviétique[7]. Les activités du Service de recherches, qui se nommait désormais Service de recherches de la Croix-Rouge allemande[8], prirent un tournant décisif avec cet enregistrement. En effet, à partir de ce moment-là, le Service mit l'accent sur la recherche des prisonniers encore retenus, des soldats et des civils disparus, et surtout des enfants.

En novembre 1950, les prisonniers de guerre et les détenus (dont d'anciens détenus civils), retenus en Union soviétique, se remirent à écrire à leurs familles. Ce courrier était transmis aux Services de recherches des

6 À titre de comparaison : au 31 décembre 1997, le Service de recherches de la Croix-Rouge allemande possédait encore les noms de 766 000 membres de la *Wehrmacht* et de 431 000 civils portés disparus.

7 Les accords de Yalta (février 1945) étaient à l'origine de ces réparations.

8 La Croix-Rouge allemande dans la République fédérale d'Allemagne fut recréée le 4 février 1950.

deux États allemands par l'intermédiaire de la Croix-Rouge à Moscou. Les noms et les adresses obtenus par ce biais permirent aux organisations de secours d'envoyer régulièrement des colis aux prisonniers. De plus, cette liste servit de base aux entretiens couronnés de succès, qui eurent lieu en septembre 1955 entre le chancelier allemand Konrad Adenauer et le président du Conseil des ministres soviétique N.A. Boulganine. Jusqu'en janvier 1956, 9 626 « anciens prisonniers de guerre allemands et citoyens allemands » purent rentrer chez eux.

Indépendamment de l'enregistrement par l'État, le Service de recherches de la Croix-Rouge allemande interrogea les rapatriés jusque dans les années 70. Le nombre des questionnaires, qui était de 400 000 environ en 1947, augmenta jusqu'à six millions. Inlassablement, on interrogea les rapatriés sur ce qu'ils avaient vécu et sur ce qu'il était advenu des personnes recherchées. Cela permit de résoudre 240 000 cas.

### 1957 – Accord entre l'Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de l'URSS et la Croix-Rouge allemande

L'Union soviétique n'avait pas signé la Convention de Genève de 1929 relative aux prisonniers de guerre. Par conséquent, Moscou ne se sentait pas obligé de transmettre au CICR les noms des quelque 2 388 000 prisonniers de guerre allemands, et encore moins de donner des informations sur les endroits où ils avaient été transférés, ou sur leur décès.

Lorsque les derniers prisonniers de guerre et détenus civils allemands arrivèrent à Friedland/Leine en janvier 1956 et que la République fédérale d'Allemagne ouvrit sa première ambassade à Moscou, la même année, la Croix-Rouge allemande tenta de développer le dialogue, entamé en 1952 déjà à Toronto avec sa Société sœur soviétique. En mai 1957, G.A. Miterew, président de l'Alliance, et Heinrich Weitz, président de la Croix-Rouge allemande, signèrent un accord entre l'Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de l'URSS et la Croix-Rouge allemande. Le texte de cet accord précisait : « L'intention affirmée, en février 1957 déjà, par les deux Sociétés nationales de se soutenir mutuellement dans le domaine de la recherche des personnes disparues des deux peuples est confirmée. » Cela signifiait en pratique que 420 demandes de recherches pouvaient être adressées chaque mois à l'Alliance. En 1958, le nombre de ces demandes avait déjà atteint 1 900 par mois. Jusqu'en 1991, le Service de

recherches de la Croix-Rouge allemande fit parvenir 445 000 demandes de recherches à Moscou. Cela représentait un travail gigantesque, aussi bien pour tous les services des Archives que pour l'Alliance. Les Archives purent répondre positivement à des demandes concernant plus de 80 000 personnes. Les autres demandes de recherches restèrent sans résultat.

*Ce fut le cas notamment de la demande de recherches relative à Hans Sternemann, qui s'appuyait sur les déclarations de deux de ses camarades. En novembre 1958 déjà, le Service de recherches de la Croix-Rouge allemande avait fait savoir à l'Alliance que Hans Sternemann avait été détenu dans le camp de Beketowka. En août 1960, une réponse négative parvint de Moscou. Le Service de recherches informait Madame Sternemann que, selon des témoignages, son mari n'avait vraisemblablement pas survécu à la guerre et qu'il était décédé en captivité.*

De nombreuses familles étaient reconnaissantes de recevoir même une réponse aussi triste et irrévocable. Elles écrivaient qu'elles se sentaient libérées de la pression psychique et qu'elles pouvaient prendre de nouvelles décisions. Entre 1966 et 1991, le Service de recherches de la Croix-Rouge allemande a établi quelque 1 120 000 attestations. Pour de nombreuses familles allemandes, il s'agissait-là de l'ultime réponse à la recherche d'un proche.

L'accord de 1957 stipulait que les deux Sociétés de la Croix-Rouge se porteraient mutuellement assistance pour la recherche de personnes disparues. Les demandes adressées à la Croix-Rouge allemande par l'Alliance concernant des soldats de l'Armée rouge disparus, qui étaient vraisemblablement tombés aux mains de la *Wehrmacht*, furent transmises à la *Deutsche Dienststelle* (Service allemand), l'ancien Service d'information de la *Wehrmacht*, pour être traitées.

### 1989 – Premières négociations entre la Croix-Rouge allemande et les Archives russes

La Croix-Rouge allemande, au nom de milliers de familles allemandes, est profondément reconnaissante au Service de recherches de l'Alliance pour le rôle d'intermédiaire qu'il a joué pendant des décennies dans un but humanitaire. Elle n'a cessé de le souligner lors de toutes les visites et au cours de nombreux entretiens. Pourtant, la Croix-Rouge allemande a demandé à maintes reprises aux représentants du gouvernement fédéral allemand de s'efforcer, au plus haut niveau, d'obtenir ce que l'on appelait le « livre des morts ». Le temps pressait, car la génération touchée était en droit

de savoir ce qu'il était réellement advenu de ses proches. La présidence de la Croix-Rouge allemande a insisté elle aussi, à chaque occasion, pour obtenir ce « livre des morts ». En vain.

Mais les choses allaient changer en mai 1989. La Croix-Rouge allemande apprit que l'Alliance et les Archives russes avaient pris les mesures nécessaires pour traiter les documents concernant des prisonniers allemands décédés. Trois ans plus tard, des accords furent conclus avec les Archives russes, et notamment avec le Centre pour la conservation des documents et textes historiques. Jusqu'à fin 1994, ces Archives ont transmis sur disquettes les identités de 325 000 prisonniers de guerre allemands morts dans des camps soviétiques et inhumés sur place. L'alphabet cyrillique fut transcrit en caractères latins, afin que les données personnelles pussent être lues par tous les collaborateurs à Munich.

*Un enregistrement concernait aussi « Gans » Sternemann, ou plutôt Hans Sternemann, né à Hambourg en 1911 (dernier domicile : Hambourg, marié, profession : commerçant, grade : adjudant-chef, capturé le 31 janvier 1943 à Stalingrad, prisonnier à Wolsk, décédé le 2 mars 1944, enterré au cimetière de Wolskoe sous le numéro 4876). C'est ainsi, que sa veuve apprit le 29 novembre 1994, soit 50 ans plus tard, la nouvelle du décès de son mari, mort de maladie en captivité.*

Aux données personnelles des prisonniers de guerre décédés s'ajoutèrent des informations concernant des prisonniers civils. Jusqu'à fin 1996, le Centre pour la conservation des documents et textes historiques remit à la Croix-Rouge allemande 199 000 enregistrements concernant des civils allemands déportés, qui avaient été rapatriés ou étaient morts en captivité.

*Ce fut le cas notamment de Pauline Gölner, née en 1926 à Wolkendorf (Transylvanie, Roumanie). Arrêtée à Wolkendorf le 15 janvier 1945, elle a été déportée en Ukraine et a travaillé dans la mine de charbon du camp de Chanchenkowo. Pauline Gölner mourut le 26 février 1949, à l'âge de 23 ans.*

Presque tous les quotidiens d'Allemagne et de nombreuses stations de radio et de télévision régionales ont transmis la nouvelle de l'ouverture des archives russes. Pour le Service de recherches de la Croix-Rouge allemande, l'événement médiatique le plus important dans ce contexte fut l'émission « Après 50 ans de silence », au cours de laquelle on demandait aux familles qui recherchaient des proches de se faire connaître. Cet appel était valable surtout pour les familles des nouveaux *Länder* alle-

mands. Dans bien des cas, ces personnes ne purent faire rechercher des proches d'une manière systématique qu'après 1989. Des milliers de familles déposèrent une demande de recherches : une nouvelle demande ou une première demande. C'est ainsi que 65 800 familles ont appris, dans les années 90, le décès d'un proche.

### 1991 – Fusion des Services de recherches des deux Croix-Rouges allemandes

Avec la réunification des deux États allemands la fusion des deux Croix-Rouges allemandes s'imposa, de même que celle des deux Services de recherches. Ainsi, au début de 1991, le Service de recherches disposait de quelque 68 millions de fiches au total. Certes, des contacts avaient eu lieu auparavant entre les deux Services, mais uniquement lorsqu'on supposait qu'une personne recherchée habitait dans l'autre Allemagne. À partir de 1991, les informations fournies par le Service de recherches (réunifié) de la Croix-Rouge allemande ont permis chaque année à 900 personnes (800 à partir de 1995) de se retrouver.

> *Ce fut le cas pour les frères jumeaux Alfred et Rudolf Kolb. Originaires de Prusse-Orientale, ils furent enrôlés dans la* Wehrmacht. *Une fois démobilisés, ils s'installèrent respectivement à Erfurt (RDA) et à Mönchengladbach (RFA). Ils étaient sans nouvelles l'un de l'autre. En outre, le Service de recherches de la Croix-Rouge allemande à Munich ne reçut aucune information indiquant qu'Alfred Kolb pouvait habiter en RDA. Un employé attentif de la* Deutsche Dienststelle *de Berlin*[9] *s'aperçut qu'une demande de recherches était encore en suspens lorsqu'Alfred Kolb demanda, en vue d'une réévaluation de sa rente, une attestation confirmant la durée de son service dans la* Wehrmacht. *La* Deutsche Dienststelle *prévint immédiatement le Service de recherches de la Croix-Rouge allemande à Munich. Celui-ci demanda à Alfred Kolb s'il était déjà en contact avec son frère Rudolf. Non, il ignorait qu'il était encore en vie.*

Des proches continueront ainsi à se retrouver, car quatre millions d'Allemands, après avoir fui et avoir été expulsés, avaient trouvé une nouvelle patrie sur le territoire de l'ancienne zone d'occupation soviétique.

9 Anciennement « Wehrmachtauskunftstelle » (bureau d'information de la *Wehrmacht*).

## Perspectives

Des demandes arrivent jour après jour. Elles émanent d'étrangers vivant en Allemagne ou d'Allemands, surtout de familles des nouveaux *Länder* ou de personnes de nationalité allemande qui arrivent du Kazakhstan ou du Kirghizistan et recherchent des parents en Allemagne. Même si des nouvelles sont échangées quotidiennement, si chaque jour des destins sont élucidés, et si des proches se retrouvent, il reste pourtant toujours des demandes de recherches « en cours ». Le Service de recherches de la Croix-Rouge allemande traite encore quelque 1 377 000 cas non élucidés relatifs à la Seconde Guerre mondiale. De nouvelles sources d'information deviennent encore accessibles ; c'est le cas notamment à Podolsk, à Saint-Pétersbourg ou à Moscou.

Le Service de recherches de la Croix-Rouge allemande continuera de déployer ses activités pour les personnes qui s'adressent à lui. Il examinera les demandes de recherches et prodiguera ses conseils judicieux encore bien après les années 90. ●

## Bibliographie

Kurt W. Böhme, *Gesucht wird..., Die dramatische Geschichte des Suchdienstes*, Munich, 1965 et 1970.

Walter Gruber, *Das Rote Kreuz in Deutschland: zum 125. Jahrestag von Solferino*, Wiesbaden, 1985.

Croix-Rouge allemande, *50 Jahre Suchdienst in Deutschland*, Munich, 1995.

Maren Köster-Hetzendorf, *Ich hab dich so gesucht..., Der Krieg und seine verlorenen Kinder*, Augsbourg, 1996.

## *Abstract*

### The search for German prisoners and persons missing since the Second World War — a chapter in the history of the German Red Cross tracing service

by Monika Ampferl

*The Second World War was responsible for the death and disappearance of millions of Germans. Soon after the outbreak of hostilities the German Red Cross set up a tracing service in accordance with the 1929 Geneva Convention on prisoners of war. During the war, the tracing activity of the German Red Cross was expanded to include the search for civilian victims of the conflict. This article examines the activities of the tracing service both during the war and after it was over: restoring links between members of families, searching for lost children, establishing contact with prisoners, determining the whereabouts of displaced persons, etc. With the end of the Cold War, German reunification and a new relationship with Russia made it possible for the German Red Cross Society to intensify its search for missing persons.*

## Le conflit dans les Balkans et le respect du droit international humanitaire

### Intervention de l'OTAN en Yougoslavie : le CICR rappelle leurs obligations aux États

SUITE à l'annonce de Javier Solana, secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), qui autorise une action militaire contre la République fédérale de Yougoslavie, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a envoyé le 24 mars 1999 une note verbale à l'OTAN et aux États membres concernés, ainsi qu'aux autorités yougoslaves, pour leur rappeler leurs obligations découlant du droit international humanitaire et en particulier des quatre Conventions de Genève de 1949.

En vertu de cet ensemble de règles, ceux qui mènent les hostilités doivent prendre toutes les précautions nécessaires afin d'épargner les civils, de traiter les personnes capturées avec humanité, de veiller à ce que les blessés et les malades aient accès aux soins médicaux, de protéger les installations médicales et leur personnel et de respecter la Croix-Rouge et son emblème.

Le CICR entend rester en République fédérale de Yougoslavie et ne pas retirer ses délégués en poste à Belgrade, Podgorica et Pristina, pour continuer à fournir assistance et protection à toutes les victimes, conformément au mandat qui lui a été confié par la communauté internationale. Cette semaine au Kosovo, des équipes ont distribué des secours, procédé à des évacuations vers des lieux plus sûrs et soigné les blessés.

*CICR*
Communiqué de presse 99/15
24 mars 1999

## Déclaration du Comité international de la Croix-Rouge du 26 avril 1999

DEPUIS le début des opérations de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie, deux conflits simultanés et imbriqués l'un dans l'autre ont lieu dans le pays: d'une part, celui entre la Yougoslavie et les États membres de l'OTAN (qui a débuté le 24 mars 1999) et, d'autre part, celui entre les forces yougoslaves et l'Armée de libération du Kosovo (UCK), qui date d'avant les derniers événements.

Le Comité international de la Croix-Rouge n'a cessé de rappeler à tous ceux qui prennent part aux hostilités leur obligation de respecter le droit international humanitaire. Toutefois, l'institution est de plus en plus préoccupée par l'application des règles et principes de ce droit, et en particulier par les effets de ce double conflit sur la population civile. Pendant les quatre dernières semaines, le CICR a été en contact permanent avec toutes les parties belligérantes pour leur faire part de ses préoccupations. La présente déclaration précise ces préoccupations et demande que tout soit mis en œuvre pour que les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, ainsi que tous les autres principes et règles conventionnelles et coutumières du droit applicable, soient pleinement respectés.

### Civils chassés de leurs foyers

Des centaines de milliers de civils albanais du Kosovo sont arrivés dans les pays voisins et dans la république du Monténégro. Ils ont déclaré avoir été contraints de quitter leurs foyers, agressés, dépouillés et, dans de nombreux cas, menacés de mort. En outre, de nombreuses informations font état de civils tués. L'état de ces réfugiés et de ces personnes déplacées — démunis de tout et terrorisés — corrobore à l'évidence leurs affirmations selon lesquelles ils ont été forcés de partir.

Tous ces éléments font que le CICR n'a aucun doute quant au sort tragique des civils qui se trouvent toujours au Kosovo. C'est pourquoi il estime que son retour dans la province est de plus en plus impératif.

La détresse de ceux qui ont fui a encore été aggravée par la situation aux points d'arrivée, où ils ont parfois dû attendre plusieurs jours avant de recevoir un abri et toute autre forme d'assistance, et par le fait qu'ils ignorent quel avenir les attend. Bien que le CICR défende le principe selon lequel les frontières doivent rester ouvertes pour que les réfugiés soient provisoi-

rement en sécurité, cela doit se faire d'une manière humaine qui tienne compte des souhaits individuels et respecte la dignité de chacun.

Des milliers de familles serbes et tziganes ont, elles aussi, devant elles un avenir incertain, car elles ont fui leurs foyers au Kosovo par crainte des frappes aériennes ou de représailles.

Les principes essentiels du droit international humanitaire sont notamment que les civils ne doivent pas subir de violence, qu'ils doivent être traités humainement en toutes circonstances, qu'ils ne peuvent pas être déplacés contre leur gré, et que leurs biens doivent être respectés. En particulier l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève stipule que les personnes qui ne prennent pas directement part aux hostilités doivent être traitées avec humanité en toutes circonstances. Il interdit également les atteintes portées à leur vie, à leur intégrité corporelle et à leur dignité. En outre, le droit international humanitaire interdit le déplacement forcé de civils.

### Civils victimes des frappes aériennes

Le droit international humanitaire prévoit l'obligation d'éviter autant que possible de faire des victimes civiles.

Au cours de la première semaine des frappes aériennes, le nombre des morts et des blessés civils est en fait apparu comme faible. Toutefois, à mesure que l'offensive aérienne s'intensifiait et que le CICR, avec la Croix-Rouge yougoslave, a mené des évaluations des besoins humanitaires sur place, une augmentation correspondante du nombre des victimes civiles serbes, ainsi que des dommages plus importants infligés aux biens civils ont été observés. La destruction d'installations industrielles a privé des centaines de milliers de civils de leurs moyens d'existence.

Des incidents majeurs ont impliqué des civils : d'une part, la destruction d'un train de voyageurs sur un pont et, d'autre part, l'attaque de véhicules civils au Kosovo. Dans les deux cas, on a déploré des morts et des blessés.

Un organe impartial et indépendant doit être autorisé à évaluer les besoins et à fournir une assistance aux victimes, où qu'elles se trouvent et quelles qu'elles soient.

En vertu du droit international humanitaire, les parties au conflit doivent prendre toutes les précautions possibles lorsqu'elles lancent des attaques. Cela inclut de renoncer à des missions, s'il apparaît que l'objectif n'est pas de nature militaire ou que l'attaque risque de causer incidemment des pertes en vies humaines, qui seraient excessives par rapport à l'avantage militaire attendu.

**Personnes privées de liberté ou portées disparues**

Le CICR, depuis la début de la crise au Kosovo, a abordé activement la question des personnes détenues par les autorités yougoslaves, de celles détenues par l'UCK ou de celles dont on ignore tout simplement où elles se trouvent. Il a pu visiter 720 des quelque 1000 prisonniers qui lui ont été officiellement notifiés par les autorités yougoslaves et cherche à obtenir des éclaircissements concernant des personnes qui se trouveraient aux mains de l'UCK.

Le CICR continuera à récolter des informations sur les personnes qui auraient été arrêtées et à tenter d'obtenir la notification officielle de la détention des personnes – civiles ou militaires – qui ont été capturées et sont par conséquent protégées par les Conventions de Genève. Il s'efforcera également d'obtenir l'accès à ces personnes.

Depuis plus de trois semaines maintenant, trois soldats des États-Unis sont détenus par les autorités yougoslaves. Celles-ci n'ont pas notifié leur capture au CICR et ne lui ont pas accordé l'autorisation de les visiter et de leur permettre d'écrire à leurs familles. Le CICR déplore de n'avoir pu obtenir l'accès à ces prisonniers et exhorte les autorités yougoslaves à respecter leurs obligations découlant de la III[e] Convention de Genève en lui accordant sans délai l'accès aux prisonniers de guerre.

Les prisonniers de guerre et les ressortissants civils étrangers, qui sont internés ou détenus, sont protégés respectivement par les III[e] et IV[e] Conventions de Genève. Par conséquent, ils sont en droit d'être visités par des représentants d'une puissance protectrice dûment désignée et par le CICR.

C'est pourquoi le CICR demande instamment à tous ceux qui sont impliqués dans les hostilités menées en République fédérale de Yougoslavie de respecter le droit international humanitaire, de procéder à des enquêtes sur les incidents au cours desquels ce droit aurait été violé, de prendre toutes les mesures pour mettre un terme à de telles violations et d'empêcher qu'elles ne se reproduisent.

Il rappelle en outre aux 188 États parties aux Conventions de Genève qu'ils partagent la responsabilité de garantir que ces Conventions, et plus généralement toutes les règles humanitaires coutumières, soient respectées.

Le CICR continuera à venir en aide aux personnes qui ont fui le Kosovo en leur fournissant des vivres et une assistance médicale ainsi qu'en rétablissant les liens familiaux. Il est résolu à retourner dans la province dès

qu'il aura obtenu les garanties de sécurité et de respect de ses principes et de ses procédures de travail, afin d'assister et de protéger ceux qui ont un urgent besoin d'aide. Les visites aux personnes détenues par les deux parties constituent également une priorité urgente.

*Comité international de la Croix-Rouge*

# The Balkan conflict and respect for international humanitarian law

## Nato intervention in Yugoslavia: ICRC reminds States of their obligations

In view of the announcement by Javier Solana, Secretary-General of the North Atlantic Treaty Organization (NATO), authorizing military action against the Federal Republic of Yugoslavia, the International Committee of the Red Cross (ICRC) on 24 March 1999 sent a diplomatic note to NATO and the respective member States, as well as to the Yugoslav authorities, reminding them of their obligations under international humanitarian law, in particular the four Geneva Conventions of 1949.

Under this body of law, those conducting hostilities must take all necessary precautions to spare civilians, to treat captured persons humanely, to ensure that the wounded and sick have access to medical care, to protect medical facilities and their staff and to respect the Red Cross and its emblem.

The ICRC intends to remain in the Federal Republic of Yugoslavia with delegates based in Belgrade, Podgorica and Pristina in order to continue to provide assistance and protection to all victims in accordance with the mandate entrusted to it by the international community. Teams have been active in Kosovo this week delivering relief supplies, evacuating people to safety and providing treatment for the wounded.

*ICRC*
Press release 99/15
24 March 1999

## Statement by the International Committee of the Red Cross of 26 April 1999

SINCE NATO operations began against the Federal Republic of Yugoslavia there have been two concurrent and overlapping conflicts taking place in the country: that between Yugoslavia and the NATO member States which began on 24 March 1999 and that between Yugoslav forces and the Kosovo Liberation Army (KLA) which predates the latest events.

The International Committee of the Red Cross has consistently reminded all those taking part in the hostilities of their obligation to respect international humanitarian law. However, the organization has become increasingly concerned about compliance with the rules and principles of that law, in particular the impact that this dual conflict is having on the civilian population. Over the past four weeks, the ICRC has been in constant touch with all the warring parties to make known its concerns. The present statement specifies those concerns and calls for every effort to be made to ensure full compliance with the Geneva Conventions and their Additional Protocols as well as with all other treaty-based and customary rules and principles of applicable law.

### Civilian population driven from their homes

Hundreds of thousands of Kosovo Albanian civilians have arrived in neighbouring countries and in the republic of Montenegro. They have stated that they had been forced to leave their homes, assaulted, robbed and in many cases threatened with death. There are also widespread reports of civilians being killed. The condition of these refugees and displaced people — their destitution and their terror — strongly support their claims of forced departure.

All of this leaves the ICRC in no doubt about the plight of those civilians still remaining in Kosovo. It therefore regards its return to the province as increasingly imperative.

The misery of those who have fled has been compounded by the conditions at the arrival points, where they have sometimes been forced to wait for days before receiving shelter and other assistance, and by the fact that they do not know what future awaits them. While the ICRC supports the principle that borders must be kept open to provide temporary sanctuary for refugees, this must be done in a humane manner that takes into account individual wishes and respects personal dignity.

Thousands of Serb and Romany families also face an uncertain future, having fled their homes in Kosovo out of fear of airstrikes or retaliation.

Among the essential principles of international humanitarian law are the requirements that civilians must be spared violence, that they must be treated humanely in all circumstances, that they may not be forcibly displaced and that their property must be respected. In particular, Article 3 common to the four Geneva Conventions stipulates that those persons who do not take part directly in the hostilities be treated with humanity in all circumstances. It also prohibits threats to their lives, their physical integrity and their dignity. In addition, international humanitarian law prohibits the forced displacement of civilians.

### Civilian victims of airstrikes

It is an obligation under international humanitarian law to avoid civilian casualties as far as possible.

During the first week or so of airstrikes, the number of civilian casualties did in fact appear to be low. As the air campaign has intensified, however, and the ICRC together with the Yugoslav Red Cross has conducted on-the-spot assessments of the need for humanitarian aid, both a corresponding rise in the number of Serbian civilian victims and increased damage to civilian objects have been observed. The destruction of industrial installations has deprived hundreds of thousands of civilians of their livelihood.

Major incidents involving civilians have been the destruction of a passenger train on a bridge and the attack on civilian vehicles in Kosovo. Both resulted in deaths and injuries.

An impartial and independent body must be allowed to survey requirements and provide assistance to the victims, whoever and wherever they may be.

According to international humanitarian law, the parties to the conflict must take every feasible precaution when carrying out attacks. This includes aborting missions if it becomes clear that the objective is not military in nature or that the attack may be expected to cause incidental loss of civilian life that would be excessive in relation to the military advantage anticipated.

**Persons deprived of their freedom or unaccounted for**

Since the beginning of the Kosovo crisis the ICRC has been actively addressing the issue of people detained by the Yugoslav authorities, held by the KLA, or whose whereabouts are simply unknown. The organization's staff has been able to visit 720 of some 1,000 prisoners of whom it has been officially notified by the Yugoslav authorities and has been seeking clarification regarding people reportedly in the hands of the KLA.

The ICRC will continue to gather information on persons reportedly arrested and to seek official notification of detention, and access to, persons — civilian or military — who have been captured and are thus protected by international humanitarian law.

For over three weeks now, three United States servicemen have been held by the Yugoslav authorities, who have neither notified the ICRC of their capture nor granted it permission to visit them and enable them to write to their families. The ICRC regrets this lack of access and calls on the Yugoslav authorities to comply with their obligations under the Third Geneva Convention by allowing the ICRC immediate access to the prisoners of war.

Prisoners of war and civilian foreign nationals who are either interned or detained are protected by the Third and Fourth Geneva Conventions respectively. They are thus entitled to be visited by representatives of a duly designated protecting power and by the ICRC.

The ICRC therefore urgently calls on all those involved in the hostilities being waged in the Federal Republic of Yugoslavia to respect international humanitarian law, to investigate incidents in which that law might have been violated and to take every step to put an end to such violations and prevent them from recurring.

It further reminds all 188 States party to the Geneva Conventions that they share the obligation to ensure that those Conventions, and more generally all customary humanitarian rules, are respected.

The ICRC will continue to assist those who fled Kosovo by providing food and medical aid and re-establishing family links. It is determined to return to the province as soon as it receives the guarantees of security and of respect for its principles and working procedures in order to assist and protect those urgently in need of help. Visits to those held on all sides is also an urgent priority.

*International Committee of the Red Cross*

## Le Comité international de la Croix-Rouge réaffirme sa politique de «porte ouverte» sur son rôle pendant et après la Seconde Guerre mondiale

Le Comité international de la Croix-Rouge a réaffirmé sa politique de «porte ouverte» pour les chercheurs qui s'intéressent au rôle de l'institution pendant et après la Seconde Guerre mondiale, les médias ayant à nouveau fait état d'informations selon lesquelles le criminel de guerre nazi, Josef Mengele, a amené par tromperie le CICR à lui délivrer un document de voyage.

Le document du CICR, que Mengele a obtenu en utilisant une fausse identité à Gênes (Italie) en 1949, lui a permis d'échapper à la justice et de fuir pour l'Argentine.

Le CICR avait déjà révélé des cas similaires, il y a quelques années, lorsqu'il avait annoncé publiquement qu'Adolf Eichmann et Klaus Barbie avaient également obtenu des documents de voyage en utilisant de fausses identités.

Le 10 mars 1992, Yves Sandoz, directeur du département de la doctrine et du droit du CICR, a écrit dans le *International Herald Tribune*: «Ces hommes [Barbie, Eichmann et Mengele] et ceux qui les soutenaient en secret ont profité impudemment d'un service humanitaire qui a permis d'aider un demi-million de personnes, essentiellement des survivants des camps de concentration et des réfugiés d'Europe de l'Est.»

Après la Seconde Guerre mondiale et les mouvements massifs de population qu'elle a entraînés, des centaines de milliers de personnes se sont trouvées dépourvues de papiers, et parfois sans nationalité. Beaucoup d'entre elles souhaitaient commencer une nouvelle vie sur un autre continent. Le CICR est venu en aide à des dizaines de milliers de ces victimes en leur fournissant des documents de voyage, conformément aux critères approuvés par les gouvernements concernés.

Dans certains cas, ce système a été utilisé de manière abusive.

«Nous nous engageons à appréhender aussi ouvertement que possible les pénibles et regrettables expériences du passé», a déclaré aujourd'hui Yves Sandoz. «Nous ne serions pas humains si nous ne ressentions pas au moins en partie l'angoisse que les survivants et les proches des survivants des expériences de Mengele doivent avoir connue en apprenant de quelle manière

cet être malfaisant a réussi à échapper à la justice dans le chaos de l'Europe de l'après-guerre.»

Il y a un peu plus de trois ans, le CICR a ouvert aux chercheurs ses archives vastes et détaillées. Depuis, plus de 150 universitaires, journalistes et étudiants ont examiné des documents rendus accessibles au public en vertu de la règle des 50 ans.

René Kosirnik, chef du Groupe de travail du CICR sur la Seconde Guerre mondiale, a déclaré: «En tant qu'institution qui s'efforce de tirer les leçons de son passé, le CICR tient à compléter ses propres recherches par un examen minutieux effectué par des chercheurs indépendants et externes.»

Au cours des dernières années, après avoir reçu une liste de faux noms utilisés par des criminels de guerres et des nazis de haut rang qui étaient arrivés en Argentine, les chercheurs du CICR ont découvert que dix d'entre eux au moins avaient reçu des documents de voyage du CICR en utilisant des moyens trompeurs. Parmi ces personnes figuraient notamment Erich Priebke, Erich Müller et Gerhard Bohne.

«Ce n'est pas une science exacte», a affirmé René Kosirnik. «Tout ce que nous pouvons faire est de vérifier si nous avons émis des documents de voyage qui correspondent aux faux noms qui nous ont été indiqués. Certains correspondent exactement, d'autres moins. Ce qui est certain c'est que nous allons faire des recherches dans nos dossiers aussi minutieusement que possible, et traiter les problèmes qui surgissent.»

*CICR*
Communiqué de presse 99/09
17 février 1999

## The International Committee of the Red Cross reaffirms "open door" policy on its role during and after World War II

THE International Committee of the Red Cross has reaffirmed its "open door" policy towards researchers looking into the organization's role during the Second World War and its aftermath, following the resurfacing of reports in the media that Nazi war criminal Josef Mengele tricked the ICRC into issuing him a travel document.

The ICRC document, which Mengele obtained by using a false name in Genoa (Italy) in 1949, enabled him to escape justice and flee to Argentina.

The ICRC had already brought similar cases to light several years ago, when it publicly announced that Adolf Eichmann and Klaus Barbie had also obtained documents by using false identities.

Writing in the *International Herald Tribune* on 10 March 1992, Yves Sandoz, Director of the ICRC's Department of Principles and Law, wrote: "These men [Barbie, Eichmann and Mengele] and their secret supporters took shameless advantage of a humanitarian service which benefitted half a million people, mostly survivors of concentration camps and refugees from Eastern Europe."

In the wake of the Second World War and the mass population movements it caused, hundreds of thousands of people found themselves without legal documents, and sometimes with no nationality. Many wanted to start a new life on another continent. The ICRC helped tens of thousands of these people by giving them travel documents in accordance with guidelines agreed with the governments concerned.

In a number of cases this system was abused.

"We are committed to dealing as openly as possible with painful and regrettable experiences from the past", said Yves Sandoz today. "We would not be human if we did not feel at least some of the anguish that survivors of Mengele's experiments and their relatives must have felt when they heard how this evil man managed to escape justice in the chaos of post-war Europe."

Just over three years ago, the ICRC opened its detailed and extensive collection of archives to researchers. Since then more than 150 academics, journalists and students have consulted documents released under the 50-year rule.

René Kosirnik, the head of ICRC's Working Group on the Second World War, said: "As an institution that seeks to learn from its past, the ICRC is keen to supplement its own research with independent, external scrutiny."

In recent years, after being supplied with a list of aliases used by war criminals and high-ranking Nazis who arrived in Argentina, ICRC researchers have discovered that at least ten of them received ICRC travel documents by deceitful means. They include Erich Priebke, Erich Müller and Gerhard Bohne.

"This is not an exact science", said René Kosirnik. "All we can do is check whether we issued travel documents that correspond to the aliases we have been given. Some correspond precisely, others less so. What is certain is that we will search our files as thoroughly as possible and address the issues that arise."

*ICRC*
Press release 99/09
17 February 1999

## Adhésion de la République du Kenya aux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949

LA République du Kenya a adhéré sans faire de déclaration ni de réserve, le 23 février 1999, aux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) et non internationaux (Protocole II), adoptés à Genève le 8 juin 1977.

Les Protocoles entreront en vigueur pour la République du Kenya le 23 août 1999.

La République du Kenya est le 153e État partie au Protocole I et le 145e au Protocole II.

## Accession to the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 by the Republic of Kenya

THE Republic of Kenya acceded on 23 February 1999, without making any declaration or reservation, to the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), adopted in Geneva on 8 June 1977.

The Protocols will come into force for the Republic of Kenya on 23 August 1999.

This accession brings to 153 the number of States party to Protocol I and to 145 those party to Protocol II.

## Déclaration du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord selon l'article 90 du Protocole I

LE Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, par déclaration du 17 mai 1999, a reconnu la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits, conformément à l'article 90 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I).

## Declaration of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in accordance with Article 90 of Protocol I

ON 17 May 1999 the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland made a declaration accepting the competence of the International Fact-Finding Commission, in accordance with Article 90 of Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I).

## Ratification des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 par l'Irlande

L'IRLANDE a ratifié, le 19 mai 1999, les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) et non internationaux (Protocole II), adoptés à Genève le 8 juin 1977. Par ailleurs, l'Irlande a reconnu la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits, conformément à l'article 90 du Protocole I.

Les Protocoles entreront en vigueur pour l'Irlande le 19 novembre 1999.

L'Irlande est le 154e État partie au Protocole I et le 146e au Protocole II.

Cette ratification est accompagnée de plusieurs déclarations et réserves (voir texte original anglais ci-dessous).

## Ratification of the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 by Ireland

ON 19 May 1999, Ireland ratified the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), adopted in Geneva on 8 June 1977. Ireland also made a declaration accepting the competence of the International Fact-Finding Commission, in accordance with Article 90 of Protocol I.

The Protocols will come into force for Ireland on 19 November 1999.

This ratification brings to 154 the number of States party to Protocol I and to 146 those party to Protocol II.

The instrument of ratification is accompanied by various declarations and reservations, the text of which is given below:

## Declarations and Reservations in relation to Additional Protocol I

1. Ireland, in ratifying Protocol I Additional to the Geneva Conventions of 1949 adopted at Geneva on 8 June 1977, declares its belief that the provisions of this Protocol represent the minimum level of legal and actual protection bound to be afforded to persons and civilian and cultural objects in armed conflicts.

2. **Article 11**
For the purposes of investigating any breach of the Geneva Conventions of 1949 or of the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949 adopted at Geneva on 8 June 1977, Ireland reserves the right to take samples of blood, tissue, saliva or other bodily fluids for DNA comparisons from a person who is detained, interned or otherwise deprived of liberty as a result of a situation referred to in Article 1, in accordance with Irish law and normal Irish medical practice, standards and ethics.

3. **Article 11, paragraph 2(c)**
Ireland declares that nothing in Article 11, paragraph 2(c) shall prohibit the donation of tissue, bone marrow or of an organ from a person who is detained, interned or otherwise deprived of liberty as a result of a situation referred to in Article 2 to a close relative who requires a donation of tissue, bone marrow or an organ from such a person for medical reasons, so long as the removal of tissue, bone marrow or organs for transplantation is in accordance with Irish law and the operation is carried out in accordance with normal Irish medical practice, standards and ethics.

4. **Article 28, paragraph 2**
Given the practical need to make use of non-dedicated aircraft for medical evacuation purposes, Ireland does not interpret this paragraph as precluding the presence on board of communication equipment and encryption materials or the use thereof solely to facilitate navigation, identification or communication in support of medical transportation as defined in Article 8(f).

5. **Article 35**

Ireland accepts, as stated in Article 35, paragraph 1, that the right of Parties to the conflict to choose methods or means of warfare is not unlimited. In view of the potentially destructive effect of nuclear weapons, Ireland declares that nuclear weapons, even if not directly governed by Additional Protocol I, remain subject to existing rules of international law as confirmed in 1996 by the International Court of Justice in its Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons.

6. **Articles 41, 56, 57, 58, 78 and 86**

It is the understanding of Ireland that in relation to Article 41, 56, 57, 58, 78 and 86 the word "feasible" means that which is practicable or practically possible, taking into account all circumstances at the time, including humanitarian and military considerations.

7. **Article 44**

It is the understanding of Ireland that:

a. The situation described in the second sentence of paragraph 3 of Article 44 can exist only in occupied territory or in armed conflicts covered by paragraph 4 of Article 1; and

b. The word "deployment" in paragraph 3 of Article 44 includes any movement towards a place from which an attack is to be launched.

8. **Article 47**

It is the understanding of Ireland that Article 47 in no way prejudices the application of Articles 45(3) and 75 of Protocol I to mercenaries as defined in this Article.

9. **Articles 51 to 58**

In relation to Articles 51 to 58 inclusive, it is the understanding of Ireland that military commanders and others responsible for planning, deciding upon, or executing attacks necessarily have to reach decisions on the basis of their assessment of the information from all sources which is reasonably available to them at the relevant time.

10. **Article 53**
It is the understanding of Ireland in relation to the protection of cultural objects in Article 53 that if the objects protected by this Article are unlawfully used for military purposes they will there-by lose protection from attacks directed against such unlawful military use.

11. **Article 55**
In ensuring that care shall be taken in warfare to protect the natural environment against widespread, long-term and severe damage and taking account of the prohibition of the use of methods or means of warfare which are intended or may be expected to cause such damage to the natural environment thereby prejudicing the health or survival of the population, Ireland declares that nuclear weapons, even if not directly governed by Additional Protocol I, remain subject to existing rules of international law as confirmed in 1996 by the International Court of Justice in its Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Ireland will interpret and apply this Article in a way which leads to the best possible protection for the civilian population.

12. **Article 62**
It is the understanding of Ireland that nothing in Article 62 will prevent Ireland from using assigned civil defence personnel or volunteer civil defence workers in Ireland in accordance with nationally established priorities regardless of the military situation.

13. **Article 75, paragraph 4(e)**
Article 75 will be applied in Ireland insofar as paragraph 4(e) is not incompatible with the power enabling a judge, in exceptional circumstances, to order the removal of an accused from the court who causes a disturbance at the trial.

14. **Article 90**
Ireland declares that it recognises ipso facto and without special agreement, in relation to any other High Contracting Party accepting the same obligation, the competence of the International

Fact-Finding Commission to enquire into allegations by such other Party, as authorised by Article 90 of Protocol I Additional to the Geneva Conventions of 1949. The exercise by the Commission of powers and functions in Ireland shall be in accordance with Irish law.

15. **Article 96, paragraph 3**
It is the understanding of Ireland that the making of a unilateral declaration does not in itself validate the credentials of the persons making such a declaration and that States are entitled to satisfy themselves as to whether in fact the makers of such a declaration constitute an authority referred to in Article 96. In this respect, the fact that such authority has or has not been recognised as such by the UN or an appropriate regional intergovernmental organisation is relevant.

## Additional Protocol II

1. Ireland, in ratifying Protocol II Additional to the Geneva Conventions of 1949 adopted at Geneva on 8 June 1977, declares its belief that the provisions of this Protocol represent the minimum level of legal and actual protection bound to be afforded to persons and civilian and cultural objects in armed conflicts.

2. **Article 6, paragraph 2(e)**
Article 6 will be applied in Ireland insofar as paragraph 2(e) is not incompatible with the power enabling a judge, in exceptional circumstances, to order the removal of an accused from the court who causes a disturbance at the trial.

# Livres et revues

# Books and reviews

Michel Deyra

## Droit international humanitaire

Gualino éditeur, Paris, 1998, 150 pages

Maître de conférences à la faculté de Droit de Clermont-Ferrand, vice-président de l'Institut français de droit humanitaire et co-fondateur du Concours de plaidoirie Jean Pictet, Michel Deyra compte parmi les universitaires français les plus impliqués dans l'étude et la diffusion du droit international humanitaire. L'ouvrage qu'il nous propose ici répond à une nécessité évidente : celle d'offrir au public francophone une publication concise, maniable, synthétique, bien structurée et tenant compte des derniers développements intervenus dans le domaine du droit international humanitaire.

Après quelques réflexions pénétrantes sur l'insoluble dilemme existant entre la prévention ou l'interdiction des conflits et la nécessaire «sauvegarde de l'humanité face à la réalité de la guerre» (p. 11) — objectif premier du droit humanitaire —, l'auteur évoque brièvement les principales étapes du développement de ce droit et la place qu'il occupe dans la systématique du droit international général. Les chapitres suivants analysent certains problèmes clefs : champ d'application des traités ; distinction entre civils et combattants ; principes essentiels réglementant ou interdisant l'emploi de certaines méthodes ou moyens de combat. Bien que succincts, ces développements proposent de très utiles définitions et clarifient certains concepts souvent mal compris.

Dans une deuxième partie de l'ouvrage, l'auteur passe en revue, en les assortissant de commentaires très pertinents, les règles et principes du droit international humanitaire protégeant les catégories les plus vulnérables de victimes des conflits armés : blessés, malades, civils et prisonniers de guerre.

La dernière partie est dédiée à une présentation des principaux moyens de mise en œuvre du droit international humanitaire. L'auteur s'at-

tache ici non seulement à présenter les dispositions et mécanismes prévus à cet effet; il se livre également à un examen parfois très critique de l'efficacité de ceux-ci. Il convient de souligner qu'il est tenu compte des développements les plus récents, dont l'adoption, le 17 juillet 1998, du traité instituant la Cour pénale internationale.

De par sa structure et son format, l'étude de Michel Deyra est d'un abord aisé. L'auteur sait en outre trouver des formules incisives. Ainsi, lorsqu'il écrit (p. 13) que «le droit humanitaire n'impose pas une vision de l'humanité», ou lorsqu'il nous rappelle (p. 26) que «le droit n'est pas obligatoire parce qu'il est sanctionné, mais bien qu'il est sanctionné parce qu'il est obligatoire». Cela rend la lecture tout à fait attrayante.

On peut naturellement regretter le caractère sommaire de la bibliographie proposée, certaines imprécisions et nombre de «coquilles» qui subsistent dans le texte. Il n'en demeure pas moins que cet ouvrage rendra sans aucun doute de très utiles services aux lecteurs (étudiants, membres des forces armées, représentants d'organisations non gouvernementales ou de Sociétés nationales) auxquels il est destiné.

**ANTOINE BOUVIER**
Conseiller juridique
Délégué auprès des milieux académiques
CICR

Véronique Harouel

## Histoire de la Croix-Rouge

Que sais-je, Presses Universitaires de France (PUF), Paris, 1999, 127 pages

Découvrir cet ouvrage de Véronique Harouel (docteur en droit et maître de conférences à l'Université de Paris VIII) a été un véritable plaisir, d'abord en raison du langage utilisé — simple et clair, concis et précis —, puis en raison du contenu. À mon avis, l'auteur a réussi à résumer, dans les 127 pages de cette prestigieuse édition de poche, les 136 années d'existence d'une organisation qui, sans avoir jamais eu le monopole de la

charité et de l'action humanitaire, n'en représente pas moins, comme l'écrit l'auteur, «le plus universel des mouvements œuvrant dans ce domaine et le mieux accepté par la communauté internationale».

L'ouvrage comprend six chapitres :

Le premier chapitre fait partager au lecteur l'expérience vécue par Dunant en Lombardie et les réflexions qu'il formule dans son livre *Un souvenir de Solférino.* Elles constitueront plus tard les fondements de la naissance de la Croix-Rouge et des règles codifiées du droit international humanitaire moderne. Un juste hommage est rendu à Gustave Moynier, véritable maître d'œuvre, grâce à qui il fut possible de bâtir l'édifice qu'est aujourd'hui le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et plus particulièrement le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Ce chapitre passe en revue, de manière résumée mais pertinente, tous les intérêts, prises de position et actions des États de l'époque par rapport à la mission du CICR (lequel s'appelait alors le Comité international de secours aux blessés de guerre) et des toutes premières Sociétés nationales de la Croix-Rouge. Il évoque aussi la première Conférence diplomatique, l'adoption d'un emblème, et la première intervention du CICR sur un champ de bataille, pendant la guerre franco-allemande de 1870, premiers pas d'un long cheminement qui se poursuit de nos jours.

Le chapitre II décrit une période (1871-1913) difficile pour la Croix-Rouge et pour le droit naissant qui lui permet d'intervenir dans les conflits armés; les initiatives du gouvernement russe qui conduiront à la naissance du droit de La Haye, rival mais également complémentaire du droit de Genève; l'adoption de fait d'un nouvel emblème, celui du croissant rouge; les diverses démarches entreprises pour pouvoir agir en faveur des victimes; enfin, les guerres balkaniques, prélude de la Première Guerre mondiale.

Le chapitre III évoque la première grande épreuve du CICR et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, lors de la Première Guerre mondiale ; la gageure qu'a représenté la protection des prisonniers de guerre; les premières initiatives en faveur de la population civile; l'importante étape de consolidation du CICR et les défis immédiats des révolutions en Russie et en Hongrie.

Le chapitre IV fait découvrir au lecteur les difficultés, en particulier pour les vaincus de la guerre de 1914-1918. Il traite de la naissance de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge (aujourd'hui appelée Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) et de la

nécessité d'organiser les différentes composantes du Mouvement (répartition des tâches, adoption indispensable de statuts, etc.). Ce chapitre évoque aussi les nouveaux défis auxquels le droit international humanitaire est confronté, en raison des progrès de la technologie militaire et des nouvelles formes de guerre; les Conventions de 1906 et de 1929; le projet de Tokyo, nouvelle tentative pour protéger la population civile; les guerres des années 30; l'action de la Croix-Rouge en général.

Le chapitre V, consacré à la Seconde Guerre mondiale, évoque en particulier les multiples obstacles surmontés par le CICR dans son action pour les prisonniers de guerre, ainsi que les difficultés rencontrées pour intervenir en faveur des populations civiles dans les différents pays occupés.

Le chapitre VI retrace la période qui s'étend des débuts de la guerre froide à nos jours, avec la naissance du conflit Est-Ouest, les luttes de libération nationale et anticolonialistes, notamment, résume les Conventions de Genève de 1949 et décrit le processus de négociation des Protocoles additionnels de 1977. Il évoque la fusion, dans le Protocole I, des normes du droit de La Haye (conduite des hostilités) et du droit de Genève (protection et assistance en faveur des victimes de la guerre). Les problèmes rencontrés par le CICR pour obtenir d'être reconnu comme «intermédiaire neutre» dans certains conflits postérieurs à la Seconde Guerre mondiale sont brièvement mentionnés. En conclusion, l'auteur rappelle le bouleversement que signifie pour le monde la fin du conflit Est-Ouest et ses conséquences. Il passe en revue les nouveaux conflits, le statut d'observateur du CICR auprès des Nations Unies, et la coopération entre les composantes du Mouvement et les organes de l'ONU. Une section est consacrée à l'action de la Fédération lors de catastrophes naturelles, au rôle du CICR en tant que promoteur du droit international humanitaire, et à l'approbation, en 1965, des sept Principes fondamentaux sur lesquels repose l'action du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

L'auteur a réussi à recueillir les principales données historiques dans le développement du Mouvement, dans celui du droit international humanitaire et de son principal promoteur, le CICR. Même si ce thème a déjà été abordé par beaucoup de spécialistes, le grand mérite de cet ouvrage est qu'il a été écrit pour être compréhensible au grand public, c'est-à-dire d'une façon simple et agréable à lire, ce qui permettra au lecteur d'avoir une meilleure connaissance du Mouvement et de ses composantes. Pour les millions de volontaires membres de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

ce livre apprend à garder toujours en mémoire l'initiative de leurs premiers dirigeants, mélange d'esprits visionnaires, idéalistes et grands pragmatiques, et d'excellents organisateurs, qui ont permis la création d'une œuvre qui continue, de nos jours, à inspirer plus de confiance et de crédibilité qu'aucune autre dans le monde. Une œuvre porteuse d'espoir pour de nombreux êtres humains dans les situations les plus difficiles et les plus imprévisibles.

**ADOLFO J. BETETA H.**
Juriste au CICR

Michael A. Meyer and Hilaire McCoubrey (eds)

## Reflections on Law and Armed Conflicts. The Selected Works on the Laws of War by the late Professor Colonel G.I.A.D. Draper, OBE

Kluwer Law International, The Hague/Boston/London, 1998, XXX + 288 pages

This is a book devoted to an unforgettable man, his thought and the cause he defended: the protection of the individual in times of armed conflict. For those who knew Gerald Draper personally, it requires no justification. Reading him, and reading about him, we are flooded by memories and recollections. All those who met him were deeply impressed by the man and have stories about him which they never tire of telling; people were struck as much by the manner in which he said things as by what he had to say. In short, Gerald Draper was inseparable from his ideas, and for those who did not have the privilege of knowing him it is the great merit of the editors to have presented both the man we revered and his message.

Since there would be little point in attempting to summarize such a book, I would simply like to whet the reader's appetite.

History matters very much in international relations, sometimes too much. Many of Draper's writings are about history, the history of legal constraints in warfare. The first item in this collection explains how Christianity inherited the old Roman doctrine of just and pious war after the emperor Constantine converted to the Christian faith and granted it official recog-

nition in 313 AD (pp. 5 ff). By the same token it helps us to understand the predicament in which Christians of all denominations find themselves in wartime when they are ordered to kill.

Although deeply Christian himself, Gerald Draper was very curious about humanitarian thought in other religious traditions, and for anyone interested in the question of Buddhism and humanitarian law "The contribution of the Emperor Asoka Maurya to the development of the humanitarian ideal in warfare" (pp. 37 ff) is recommended reading. A historian of international law must of course discuss Grotius, his theories on just war and what he called the *temperamenta belli*, or restraints on warfare (pp. 48 ff). Although current international law is fortunately more ambitious in this respect than Grotius was, Draper stresses the positive impact which Grotius had by establishing that international relations were subject to the rule of law, especially in the extreme situation of war.

A number of items are concerned with the development of international humanitarian law after the adoption of the Geneva Conventions, especially in the sixties and seventies. Draper was a sceptical and critical observer and participant in this process. The doubts he raised about the realism of the emerging law of weapons restraint were quite justified at the time (pp. 63 ff). Indeed, it was impossible to foresee to what extent the rules that were being drafted in the seventies would be relied on by the International Court of Justice in giving its advisory opinion that the use of nuclear weapons is prohibited (the only issue that remains controversial being the *in extremis* exception).

Gerald Draper was a realist who knew that it was not enough to make good laws: they had to be implemented. A large part of his writings is devoted to this question. For example, he put a certain emphasis on criminal responsibility at a time when one could wonder whether the Nuremberg and Tokyo precedents had fallen into oblivion, which, as we now know, is no longer the case. However, Draper stressed that criminal responsibility was not the only means of ensuring the application of international humanitarian law. As early as 1966 he called for the introduction of a reporting system for national measures implementing humanitarian law (p. 112 ff), something which is still on the agenda of the Red Cross and the States parties to the Geneva Conventions and their Additional Protocols. He also stressed the role of education and military manuals, a subject to which the most recent item in the book is devoted (1988, pp. 115 ff.).

I do not agree with Draper's critical and sometimes devastating remarks on the relationship between humanitarian law and human rights (pp. 125 ff), which are to a certain extent contradictory. It is true that at the time when they were made, the process of revising international humanitarian law was accompanied by a great deal of human rights verbiage. But with the wisdom of hindsight, it must be said that the human rights impetus proved useful.

Draper's comments on world events are also to be recommended. These include his positive appraisal of the two Israeli judgements in the Eichmann case (pp. 174 ff), an article on the repatriation of Russian nationals at the end of the Second World War which strongly criticizes the position of the British government of that time (pp. 255 ff), and, last but not least, his legal analysis of the terrible massacre that occurred in the Beirut Palestinian refugee camps in 1982 (Draper concludes that the international legal responsibility of Israel is engaged, pp. 269 ff).

The book makes useful and challenging reading. For the record, its basic message is that the rule of law can and must be maintained to ensure that people are afforded protection even in the extreme situation of armed conflict.

**MICHAEL BOTHE**
Professor of Law
Johann Wolfgang Goethe University
Frankfurt/Main, Germany

Caroline Moorehead

## Dunant's Dream — War, Switzerland and the History of the Red Cross

Harper Collins, 1998, XXXI + 780 pages

Caroline Moorehead's book on the Red Cross is an account of Henry Dunant's dream: to assist victims of warfare without distinction or discrimination. This idea has not only become in itself part of the world's

heritage but is also at the origin of a worldwide movement — the International Red Cross and Red Crescent Movement — and of an organization — the International Committee of the Red Cross. The author has written a sometimes fascinating, always informative and very readable story about the Red Cross. Her experience as a writer for radio and television clearly had an influence on the clever way she presents the overwhelming mass of facts relating to an institution which is accused of working behind closed doors, and to the "obscure" Geneva Conventions. In particular, the author obviously likes to write about the people who shaped the Red Cross, with special emphasis on ICRC delegates in the field. That gives her many opportunities to switch from serious discourse on facts and figures to amusing stories. Since the ICRC has opened its archives dating back more than 50 years, the author had unlimited access to ICRC documents at least up to the end of the Second World War. This book will no doubt become essential reading for anyone looking for a comprehensive presentation not only of the history of the Red Cross, its activities during almost a century and a half, its institutions and the forces that have guided their activities, but also of the Geneva Conventions and the secrets of international humanitarian law. However, to claim that this is "the only authoritative book" on the subject (as the publisher does on the cover) may be somewhat overstating the case.

The following brief summary is intended to give an idea of how broad the subject matter covered by Moorehead's book actually is. The first chapter features the man — Henry Dunant — and the book — *A memory of Solferino* — which are at the origin of the Geneva Conventions, the Red Cross Movement and the ICRC, whose common endeavour, in Dunant's dream, was supposed to be to "humanize war". The following chapters report on the negotiation and adoption, in 1864, of the original Geneva Convention and on the creation of Red Cross Societies all over Europe and in the United States. The first strong personalities, like Clara Barton and, in Geneva, Gustave Moynier, appear on the scene, but the author does not fail to give credit also to persons pursuing humanitarian goals outside the Red Cross Movement, such as Florence Nightingale.

During the numerous wars of the 19th century the different members of the Red Cross family established their identity: the National Societies as auxiliaries to the armed forces of their respective countries and the ICRC as a neutral intermediary between the warring parties. The First

World War obliged the Red Cross to cope with humanitarian problems of unprecedented magnitude. After the end of the war, the Red Cross Societies established the League of Red Cross Societies (today the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies), and the Movement had to find a new structure, a process not without painful moments. "Never (...) was the International Committee's fundamentally paradoxical position on war and its own power clearer than in the 1930s." The wars in Ethiopia and Spain, and events in the Soviet Union and Germany obliged the "amiable gentlemen in Geneva" to find new ways to protect victims of violence through international law. That development was of course reinforced by the Second World War, as the author demonstrates in several chapters.

The remaining chapters lead up to Red Cross action in the most recent conflicts: Somalia, Rwanda, the Balkans. The author interviewed a great many delegates and former delegates who played a role in these contexts or who shaped the ICRC's policy at headquarters. The picture she paints is a very lively one indeed and includes some rather colourful descriptions of members of the Committee and of individual delegates.

The author's purpose, however, is not only to state the facts and discuss the forces which guide the Red Cross, but also to cover "issues and moral dilemmas which seem to have had the most determining effect on the growth of the modern Red Cross". She does this on many occasions, with insight and great skill. There is but one such issue which should be mentioned in this short review: the ICRC's decision, during the Second World War, not to speak out publicly on the crimes being committed in German concentration camps and, in particular, on the fate of the Jews caught in the Nazi extermination machinery. On the basis of the ICRC archives and on the findings of previous research — in particular by Jean-Claude Favez (*Une mission impossible*, Geneva, 1988) — the author recounts in great detail the discussions which led the Committee to the decision not to launch a public appeal. Her account of what an ICRC representative (quoted by the author) recently called "the greatest defeat in the 125-year history of our humanitarian mission" gives a clear picture of a "moral compromise" which is difficult to apprehend today. Although, in the author's view, "there is no episode more important to [the ICRC's] sense of itself than the decision taken that day", she does not believe, like most other observers, that a dif-

ferent course of action involving a public statement would have changed the course of history.

On the other hand, it is surprising to note that the author does not make any reference to the ICRC's rather courageous attempt, a few days after the explosion of the nuclear bombs over Hiroshima and Nagasaki at the end of World War II, to draw the world's attention to the new dimension brought to warfare by "the bomb" and its horrendous potential for destruction. It was the same ICRC with the same President — Max Huber — who took that initiative on 5 September 1945. That this appeal to the great powers had no success in a world which was about to enter the Cold War is well known, but its moral weight is beyond doubt.

The book also has something to say about the *Bulletin*, the "first magazine" published by the ICRC in 1869 which today is called the *International Review of the Red Cross*. It seems that prior to the age of instant communication the *Review* was a mirror of the major concerns of the ICRC and of National Red Cross Societies and published a great deal of information on their activities. The author quite often quotes from old issues. It appears that at least sometimes the periodical was much more entertaining and fun to read than is probably the case today. Who would care to open the *Review* nowadays for information on whether stretchers would be better pulled by bicycles, reindeer, camels — or balloons?

In short, all those interested by the Red Cross, past and present, will gain much information and much benefit from reading Caroline Moorehead's description of *Dunant's dream*.

**HANS-PETER GASSER**
Editor
International Review of the Red Cross

Ameur Zemmali

## Combattants et prisonniers de guerre en droit islamique et en droit international humanitaire

Éditions A. Pedone, Paris, 1997, 519 pages

L'ouvrage que nous devons à Ameur Zemmali, *Combattants et prisonniers de guerre en droit islamique et en droit international humanitaire,* comble une lacune importante, à la fois dans la bibliothèque du droit international humanitaire et dans celle du droit islamique. En effet, il permettra d'abord à un corpus normatif — celui du droit islamique — resté longtemps inconnu, ou à tout le moins peu connu par les non-musulmans et, de ce fait, objet des déformations les plus insoutenables, d'être perçu plus correctement par les non-spécialistes.

Quant au droit international humanitaire (ou droit des conflits armés), composé de règles dont la codification est relativement récente et qui est en pleine mutation, il est toujours très intéressant de le comparer à d'autres corpus normatifs qui sont censés relever de traditions différentes. Et l'auteur s'est attelé, avec beaucoup de mérite, à cette tâche fort délicate. Dans cette perspective, on découvre qu'il a accompli un premier tour de force, c'est de nous avoir rassemblé un appareil bibliographique impressionnant et quasiment complet. Et cet outil de recherche a été — on le découvre au fur et à mesure des pages — savamment utilisé. La remarque vaut surtout pour la littérature musulmane qui se rapporte au sujet et qui est peu connue par les non-musulmans.

En ce qui concerne la méthode, l'auteur aborde son sujet à partir d'une comparaison, ou disons plutôt, d'une mise en parallèle des notions de combattant et de prisonnier de guerre en droit islamique et en droit des conflits armés, c'est-à-dire dans deux corpus juridiques qui se présentent de prime abord comme étant de nature différente. Même si cette méthode peut paraître contestable à certains, on relèvera que cette mise en parallèle successive des deux notions dans les deux systèmes est réalisée par Zemmali avec beaucoup de profondeur et de subtilité. Et il faudrait lui en rendre grâce, car la gageure était de taille.

Ainsi, dans un chapitre préliminaire fort utile, puisque destiné à la définition des concepts, l'auteur s'attaque, tour à tour et à travers un classement remarquable, à la terminologie propre au droit islamique (*chariaâ*,

*fikh*, *quanoun*), aux sources de ce dernier ainsi qu'à ses écoles: travail destiné à familiariser le lecteur avec ces concepts. Ce qui, il faut le remarquer, ne prend aucunement le pas sur la rigueur propre au droit humanitaire, loin de là. Zemmali s'est attaqué valablement à cette entreprise de clarification de notions aussi ésotériques que la *chariaâ* et *fikh*. Et il a essayé, par là, de restituer toute sa rationalité à l'Islam, menacé en cette fin de siècle, par des pratiques internes, condamnables, qui ne correspondent en rien au message tolérant de cette religion et par des campagnes médiatico-politiques, vecteurs de déformations grossières de ces notions que Zemmali est arrivé à maîtriser parfaitement, avant de les soumettre à l'analyse scientifique. Dans la sérénité de cette démarche, il a su délimiter le contour de ces notions souvent fort complexes, dans un style parfaitement clair et accessible. Il est même arrivé à les débarrasser de leur gangue. Et le lecteur, surtout non initié, lui en saura certainement gré.

À la suite de ce chapitre préliminaire l'auteur a tenté une démonstration que l'on va essayer de résumer, sans trahir sa pensée. Pour lui, rien dans le droit islamique n'est vraiment en opposition avec le droit des conflits armés contemporain. Bien au contraire. L'auteur pousse sa démonstration fort loin, pour nous montrer que le droit islamique renferme de grandes idées qui sont en avance sur certaines notions du droit contemporain des conflits armés, comme le principe de l'obligation de rapatriement du prisonnier, sans réciprocité. La tentative de conciliation est audacieuse et séduisante. Elle permet à l'auteur de conclure: «Il est normal (...) que le *fikh* et le droit international humanitaire se rejoignent.» (p. 460).

Mais l'auteur ne s'arrête pas là. Il pousse sa démonstration bien au-delà, pour nous montrer que le droit islamique renferme de grandes potentialités qui permettent que de nouveaux espaces s'épanouissent dans le droit des conflits armés contemporain. À titre d'illustration, on se reportera à sa démonstration selon laquelle le droit islamique reconnaît le statut de combattant aux personnes participant aux conflits non internationaux. Elle indique bien à quel point la tentative de conciliation entre les deux corpus juridiques est audacieuse et séduisante. Zemmali se situe, ainsi, dans cette grande lignée des auteurs arabo-musulmans, comme Rifaât Tahtaoui, Mohamed Abdou, Chakib Arslan, Khéreddine et leurs continuateurs qui, depuis deux siècles, tentent de parvenir à une lecture rationnelle de l'Islam, autrement dit à une lecture susceptible de permettre à cette religion de mieux affronter les problèmes de notre temps et de démontrer qu'Islam et modernité ne sont

pas antagoniques, mais tout à fait conciliables. Sur ce point, cependant, le lecteur averti risque d'avoir quelque hésitation à suivre l'auteur, si tant est que la modernité, en Occident, s'est construite dans une logique de rupture avec la religion, et non dans une logique de conciliation.

Encore faut-il ajouter que l'auteur conduit sa démonstration dans une démarche centrée essentiellement sur deux notions clés de la protection assurée par le droit humanitaire : celle du combattant et celle du prisonnier de guerre. Pour la première, l'analyse démontre l'ancrage du principe de la distinction entre combattants et non-combattants dans les deux corpus juridiques. Et nous avons droit, successivement, à un tour d'horizon historique complet, relatif à l'application de ce principe, à sa fonction, mais aussi à son atténuation et à la portée de la notion de combattant, face aux impératifs des nécessités militaires et de la guerre totale. Sur ce point, Zemmali conclut : « En somme, la conception de la guerre totale est inconciliable avec les enseignements de l'Islam, contraires à toute forme d'anéantissement. » (p. 153).

L'auteur s'attaque, ensuite, à la question très délicate des conflits armés à caractère non international, pour nous présenter une remarquable mise en parallèle des deux corpus juridiques, suggérant, à la fois, leurs traits communs et leurs spécificités respectives. Il note, à ce sujet, que « la comparaison entre les normes islamiques et les règles du droit des conflits armés en la matière nous a permis de voir que le droit islamique reconnaît aussi bien le statut du combattant des conflits entre l'État islamique et les ennemis de l'extérieur que celui du combattant des conflits l'opposant aux ennemis de l'intérieur », alors que « (...) le droit international humanitaire ne reconnaît ce statut qu'aux combattants des conflits armés internationaux » (p. 281).

Pour la seconde notion, l'auteur se livre à l'analyse du statut de prisonnier de guerre dans les deux corpus juridiques, des garanties attachées au statut du prisonnier de guerre, au respect de la personne du captif et aux conditions de vie en captivité.

Au total, la publication de cette thèse sera utile à plusieurs publics différents. Elle le sera, surtout, aux praticiens du droit des conflits armés, opérant en terre d'Islam. À un moment où plusieurs États musulmans sont secoués par des conflits tragiques, cet ouvrage constitue une véritable clé pour une meilleure compréhension du droit islamique de la guerre, surtout lorsqu'on sait que ce droit se caractérise par une quête d'équilibre entre la protection des personnes et la souveraineté de l'État.

Un premier regret, cependant. C'est celui relatif à l'interprétation donnée par l'auteur à la *Weltanschauung*, ou la cosmogonie musulmane. Cette dernière n'est pas duale. Certains travaux, comme ceux de Marcel Boisard[1], l'attestent, à travers une analyse très approfondie du droit des gens en Islam. Dans le monde islamique, en effet, la conception du monde en Islam est axée sur plusieurs notions: au *Dar Al Islam* (le monde de l'Islam ou le monde de paix) s'oppose, bien sûr, le *Dar Al Harb* (le monde de la guerre ou du *djihad*). Mais il y a aussi le *Dar Al Solh* (le monde de la réconciliation) et le *Dar Al Ahd* (le monde de l'alliance), réservés aux États non musulmans qui entretiennent des rapports pacifiques avec l'Islam et aux populations qui ont pactisé avec lui. On aurait bien aimé voir l'auteur nous présenter l'impact de cette distribution multipolaire sur le statut du combattant et du non-combattant.

On peut aussi regretter que l'auteur n'ait pas étendu sa réflexion au «droit de New York». Cela, aussi bien au vu des développements récents sur la scène internationale des crises humanitaires et de leur traitement par le Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU, que par rapport au débat sur l'établissement de la Cour pénale internationale. Ce dernier se porte sur l'efficacité du droit international humanitaire, grâce à de nouveaux mécanismes de sanction, alors que, comme le note l'auteur, «la Commission internationale d'établissement des faits (...) opérationnelle depuis 1992, et dont la compétence en tant qu'organe d'enquête est plus modeste que la compétence d'un organe juridictionnel, n'a été saisie jusque-là d'aucune affaire» (p. 463.).

Mais que l'on se rassure. Ces quelques réserves n'altèrent en rien la valeur des analyses qui constituent un apport remarquable à la réflexion sur le droit islamique de la guerre, en contrepoint avec le droit international humanitaire moderne, sous l'angle de la protection des combattants et des prisonniers contre les effets dévastateurs des conflits armés.

La question est d'autant plus d'actualité qu'elle se pose d'une façon toujours plus dramatique, face au développement fulgurant des armements de destruction massive. D'une manière prémonitoire, Max Huber ne résumait-il pas la situation en ces termes: «Le développement de l'aviation et l'emploi d'armes nouvelles avaient presque effacé, au cours du dernier conflit

1 Marcel A. Boisard, *L'humanisme de l'Islam*, 3e éd., A. Michel, Paris, 1979, pp. 206-214.

mondial, la distinction entre combattants et civils (...)», ce fait étant pour l'éminent juriste «désastreux pour la civilisation et pour la vie humaine elle-même».[2] La remarque est encore d'une actualité brûlante. Et la réponse donnée par la Cour internationale de Justice, dans son Avis consultatif relatif à la licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires, ne pourra que prolonger encore, pendant longtemps, la méditation sur cette question.

**HABIB SLIM**
Professeur à la Faculté de droit
et des sciences politiques
Tunis

2 Max Huber, «Quelques considérations sur une révision éventuelle des Conventions de La Haye relatives à la guerre», *RICR*, n° 439, juillet 1955, p. 431.

## Publications récentes — Recent publications

Wolfgang Biermann, Martin Vadset (Eds.), *UN Peacekeeping in trouble: Lessons learned from the former Yugoslavia — Peacekeepers' views on the limits and possibilities of the United Nations in a civil war-like conflict*, Ashgate, Aldershot/Brookfield (USA), 1998, 378 pages

Paul Bonard, *Les modes d'action des acteurs humanitaires — Critères d'une complémentarité opérationnelle*, CICR, Genève, 1998, 67 pages

Paul Bonard, *Modes of action used by humanitarian players — Criteria for operational complementarity*, ICRC, Geneva, 1998, 67 pages

Wim van Damme, *Medical assistance to self-settled refugees — Guinea, 1990-1996*, ITGPress, Antwerp, 1998, 249 pages

Éric David, *Principes de droit des conflits armés*, 2e édition, Bruylant, Bruxelles, 1999, 860 pages

Voir le compte rendu de lecture de la 1re édition dans *RICR*, no 809, septembre-octobre 1994, p. 546 et suiv.

Horst Fischer, Sascha Rolf Lüder (Hrsg.), *Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof — Beiträge zur Entwicklung einer effektiven internationalen Strafgerichtsbarkeit*, Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum humanitären Völkerrecht, Bd. 35, Berlin Verlag, Berlin, 1999, 442 pages

Leslie G. Green, *Essays on the modern law of war*, 2nd edition, Transnational Publishers, Ardsley (USA), 1999, XVI, 260 pages

International Committee of the Red Cross (ed.), *FORUM: War and water*, ICRC, Geneva, 1998, 112 pages

International Committee of the Red Cross/Norwegian Red Cross (eds.), *Arms availability and violations of international humanitarian law and the deterioration of the situation of civilians in armed conflicts*, Report of the Oslo Expert Group Meeting, Oslo, 1998

Theodor Meron, *Bloody constraint — War and chivalry in Shakespeare*, Oxford University Press, New York/Oxford, 1998, 246 pages

Theodor Meron, *War crimes law comes of age — Essays*, Clarendon Press, Oxford, 1998, 336 pages

Docteur Pierre Perrin, *H.E.L.P., Cours de santé publique pour la gestion de l'assistance humanitaire*, CICR, Genève, 1999, XIII, 954 pages

English edition in preparation

David Lloyd Roberts, *Staying Alive — Safety and Security Guidelines for*

*Humanitarian Volunteers in Conflict Areas*, ICRC, Geneva, 1999, 125 pages

Nigel S. Rodley, *The treatment of prisoners under international law*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 1999, 500 pages

Michael N. Schmitt, Leslie C. Green (eds.), *Levie on the law of war*, International Law Studies, Volume 70, Naval War College, Newport, R.I., 1998, 515 pages
Selected essays of Howard S. Levie

Thomas G. Weiss, *Military-civilian interactions — Intervening in humanitarian crises*, Rowman & Litttlefield, Lanham (USA), 1999, 281 pages

La Revue
*The Review*

## Le Fonds Paul Reuter

Créé en 1983 grâce au don fait au Comité international de la Croix-Rouge par feu Paul Reuter, professeur honoraire de l'Université de Paris, membre de l'Institut de droit international, le Fonds Paul Reuter a deux objectifs. Ses revenus servent, d'une part, à encourager une œuvre ou une entreprise dans le domaine du droit international humanitaire et de sa diffusion et, d'autre part, à financer le Prix Paul Reuter.

### 1. Contribution à un projet en rapport avec la diffusion du droit international humanitaire

Le Fonds peut, par une contribution financière,
- aider à la réalisation d'un projet,
- rendre possible une publication,
- rétribuer une activité ou un effort particulier, pour promouvoir la connaissance et la diffusion du droit international humanitaire.

### 2. Prix Paul Reuter

Le Prix Paul Reuter, d'un montant de 2000 francs suisses, est destiné à couronner une œuvre marquante dans le domaine du droit international humanitaire. Jusqu'à ce jour, le Prix a été attribué à Mohammed El Kouhène, Heather A. Wilson, Edwards K. Kwakwa, Alejandro Valencia Villa, Éric David, Geoffrey Best et A.P.V. Rogers.

**La sixième attribution du Prix Paul Reuter aura lieu en février 2000.**

Selon le Règlement du Prix Paul Reuter, l'ouvrage doit remplir les conditions suivantes:
- il doit faire mieux connaître ou comprendre le droit international humanitaire,
- il doit être rédigé en français, en anglais ou en espagnol,
- il est inédit ou publié après la date d'échéance pour les candidatures à la dernière attribution du Prix (15 septembre 1996).

Le dossier de candidature contiendra:
• une brève notice biographique du candidat,
• la liste de ses publications,
• le texte intégral de l'ouvrage, en trois exemplaires.
L'auteur remplissant les conditions précitées pourra faire acte de candidature, dans les meilleurs délais, au plus tard le **15 septembre 1999.**

La demande de contribution financière ou l'acte de candidature pour le Prix Paul Reuter doit être soumis au:
Président de la Commission du Fonds Paul Reuter
Comité international de la CroixRouge
19, avenue de la Paix
CH 1202 Genève

**COMMISSION DU FONDS PAUL REUTER**

## The Paul Reuter Fund

The Paul Reuter Fund was set up in 1983 through a donation made to the International Committee of the Red Cross by the late Paul Reuter, Professor Emeritus at the University of Paris and member of the Institute of International Law. The Fund's purpose is twofold: to encourage the publication of works on international humanitarian law or other initiatives in that field, and to finance the Paul Reuter Prize.

### 1. Financial assistance for projects relating to dissemination of international humanitarian law

The Fund may provide financial assistance:
• for the implementation of a project,
• for the publication of a work,
• to reward a particular activity or endeavour,
aimed at spreading knowledge of international humanitarian law.

2. Paul Reuter Prize

The prize (2,000 Swiss francs) is awarded in recognition of an outstanding work in the sphere of international humanitarian law. It has so far gone to the following authors: Mohammed El Kouhène, Heather A. Wilson, Edward K. Kwakwa, Alejandro Valencia Villa, Eric David, Geoffrey Best and A.P.V. Rogers.

**The Prize is to be awarded for the sixth time in February 2000.**

Under the Regulations of the Paul Reuter Prize, any work submitted must meet the following conditions:

- its aim must be to enhance knowledge or understanding of international humanitarian law,
- it must be written in English, French or Spanish,
- it must either be still unpublished or have been published since the closing date for submissions for the most recent award of the Prize (15 September 1996).

Applications must include:

- a brief curriculum vitae,
- a list of the candidate's published works,
- three unabridged copies of the work submitted.

Authors meeting the above requirements should submit their applications no later than **15 September 1999.**

Requests for financial assistance and applications for the Paul Reuter Prize should be sent to:
Chairman of the Paul Reuter Fund Committee
International Committee of the Red Cross
19, avenue de la Paix
CH 1202 Geneva

PAUL REUTER FUND COMMITTEE

## Fondo Paul Reuter

El Fondo Paul Reuter fue instituido en 1983 gracias a un donativo hecho al Comité Internacional de la Cruz Roja por el fallecido Paul Reuter, profesor honorario de la Universidad de París y miembro del Instituto de Derecho Internacional. El Fondo tiene dos finalidades: sus ingresos sirven para fomentar una obra o una empresa en el ámbito del derecho internacional humanitario y su difusión y para financiar el Premio Paul Reuter.

### 1. Contribución a un proyecto relacionado con la difusión del derecho internacional humanitario

Mediante una contribución financiera, el Fondo puede:
- ayudar a realizar un proyecto,
- facilitar una publicación o
- retribuir una actividad o un esfuerzo particulares,

para promover el conocimiento y la difusión del derecho internacional humanitario.

### 2. Premio Paul Reuter

Se galardona con este Premio, 2.000 francos suizos, una importante obra en el ámbito del derecho internacional humanitario. Hasta la fecha, han sido galardonados con el Premio Paul Reuter las siguientes personas: Mohammed El Kouhène, Heather A. Wilson, Edwards K. Kwakwa, Alejandro Valencia Villa, Éric David, Geoffrey Best y A.P.V. Rogers.

**El Premio será discernido por sexta vez en febrero del año 2000.**

De conformidad con el Reglamento del Premio Paul Reuter, la obra deberá reunir las siguientes condiciones:
- estar destinada a la mejor difusión y comprensión del derecho internacional humanitario,
- estar redactada en español, francés o inglés,
- ser una obra que aún no haya sido publicada o que haya sido publicada después de la fecha límite para la presentación de candidaturas para el último Premio que se haya concedido (15 de Septiembre de 1996).

El expediente de candidatura deberá incluir:
• una breve nota biográfica del candidato,
• la lista de sus publicaciones,
• el texto íntegro de la obra en tres ejemplares.
Los autores cuya obra reúna estas condiciones presentarán su candidatura lo antes posible, y a más tardar, el **15 de septiembre de 1999.**

La solicitud de contribución financiera o la candidatura para el Premio Paul Reuter se presentarán al:
Presidente de la Comisión del Fondo Paul Reuter
Comité Internacional de la Cruz Roja
19, avenue de la Paix
CH 1202 Ginebra

**COMISIÓN DEL FONDO PAUL REUTER**

## FORUM

FORUM, a new periodical publication from the ICRC, is a collection of articles by journalists and in-house and outside experts, designed to stimulate debate on a given issue.

## WAR and WATER

WAR AND WATER, a topic chosen for its supreme humanitarian importance, opens the series. Combining hard fact and creative thinking, FORUM draws attention to problems encountered by vulnerable populations with regard to water in times of conflict and describes or proposes solutions to deal with its lack, or its excess, or its contamination.

International Committee of the Red Cross (ed.)
FORUM, War and Water
Geneva, 1998
Price per copy: CHF 20 or USD 14

To order, please contact:
International Committee of the Red Cross
Public Information Centre
19 Avenue de la Paix
1202 Geneva
Switzerland
fax: ++41 22 733 20 57
e-mail: dc_com_cip.gva@icrc.org

# Information aux auteurs et lignes directrices pour la présentation des manuscrits

La rédaction de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* invite les lecteurs à lui soumettre des textes sur des sujets en rapport avec l'action, la politique ou le droit humanitaires, ainsi que sur toute question intéressant le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (voir la mission de la *Revue* en page 2 de couverture).
La publication ou non d'un manuscrit et la date de sa parution sont décidées par la rédaction de la *Revue*. Il est notamment tenu compte de l'originalité du travail et de la qualité scientifique de la démarche. Le cas échéant, le texte est soumis à un expert pour avis.

**Langue:** le manuscrit peut être rédigé en langue *française* ou *anglaise*. La *Revue* publie les textes dans leur langue originale, avec un résumé dans l'autre langue.

**Longueur:** l'*article* ne doit pas dépasser 20 pages imprimées (environ 8 000 mots). Le *compte rendu d'un livre* comptera au maximum trois pages imprimées (environ 1 000 mots). — L'auteur d'un *article* est invité à en fournir un résumé de 100 à 200 mots, selon la longueur de l'original.

**Notes de bas de page:** la rédaction invite les auteurs à maintenir le nombre et la longueur des notes de bas de page au minimum nécessaire à la compréhension du texte, à l'identification des sources utilisées et à l'intérêt bibliographique. Les notes sont numérotées de manière consécutive, du début à la fin du texte.

**Références bibliographiques:**
***a)* ouvrage:** nom de l'auteur, titre de l'ouvrage, édition (p. ex., 2e édition), éditeur, lieu et année de publication, page(s)
***b)* article d'un périodique ou d'un ouvrage collectif:** nom de l'auteur, titre de l'article et
• *périodique:* nom du périodique, volume, année, page(s)
• *ouvrage collectif:* nom des rédacteurs responsables (éds.), titre de la publication, éditeur, lieu et année de publication, page(s)

La rédaction souhaite recevoir les manuscrits sous forme de textes papier accompagnés d'une disquette, ou par e-mail, avec copie papier envoyée par poste ou par fax. L'auteur est invité à envoyer son texte dans un des formats suivants:
**WordPro Millennium ou 97**
**Word 6.0, 95 ou 97**

**Notice biographique:** une information biographique de deux ou trois lignes doit accompagner l'article proposé.

La *Revue* se réserve le droit de réviser la forme des textes. Les manuscrits, publiés ou non, ne sont pas rendus. L'auteur d'un article publié reçoit des tirés-à-part de sa contribution.

# Information for authors and guidelines for the submission of manuscripts

The *International Review of the Red Cross* invites readers to submit articles on subjects relating to humanitarian action, law or policy or any issue of interest to the International Red Cross and Red Crescent Movement (see *Mission of the Review* on the inside front cover).

The decision whether or not to publish a text in the *Review* is taken by the editor, who also determines the date of publication. The main criteria applied are originality and academic standard. If necessary, an expert opinion will be sought.

**Language:** Manuscripts should be submitted in either French or English. Texts are published in the original version together with a summary in the other language.

**Length:** *Articles* should be no longer than 20 printed pages (around 8,000 words). *Book reviews* should not exceed three printed pages (around 1,000 words). Authors of articles are kindly asked to provide a summary, comprising 100 to 200 words, depending on the length of the original.

**Footnotes:** Authors are requested to keep the number and length of footnotes to the minimum necessary for ensuring comprehension of the text, and for indicating the sources used and relevant literature. Footnotes should be numbered consecutively from the beginning of the manuscript.

**Bibliographical references:**
***(a)* Books:** author's name, title of book, edition (for example, 2nd ed.), publisher, place and year of publication, and page(s) referred to;
***(b)* Articles in periodicals or collective publications:** author's name, title of the article and, in the case of:
• *periodicals:* name of periodical, volume, year, and page(s) referred to;
• collective publications: names of editors (eds), title of publication, publisher, place and year of publication, and page(s) referred to.

Manuscripts should be sent to the *Review* on paper together with a copy on diskette, or by e-mail, in which case a paper copy should also be sent by post or fax. Authors are invited to submit texts in one of the following word-processing programmes:
**WordPro Millennium or 97**
**Word for Windows 6.0, 95 or 97**

**Biographical notes:** Articles submitted for publication should be accompanied by two to three lines of biographical information on the author.

The *Review* reserves the right to edit articles. Manuscripts, whether or not accepted for publication, will not be returned. Authors of published articles will receive off-prints of their contributions.

La *Revue internationale de la Croix-Rouge/ International Review of the Red Cross* paraît quatre fois par an, en mars, juin, septembre et décembre. Elle publie des textes en langue française ou en langue anglaise, accompagnés d'un résumé dans l'autre langue.

Les articles de la *Revue* sont également accessibles sur le site Web du CICR: http://www.cicr.org – rubrique «publications/périodiques»

**Rédacteur en chef:** Hans-Peter Gasser

**Adresse:**
Revue internationale de la Croix-Rouge
Avenue de la Paix 19
CH – 1202 Genève, Suisse
**T** (++41 22) 734 60 01
**F** (++41 22) 733 20 57
**e-mail:** review.gva@icrc.org

**Prix de l'abonnement annuel:**
USD 30/ CHF 40/ Euro 25
**Numéro individuel:**
USD 8/ CHF 12/ Euro 7.50

*The International Review of the Red Cross/ Revue internationale de la Croix-Rouge* is published four times a year, in March, June, September and December. The Review publishes articles in French or in English, with a résumé in the other language.

Articles appearing in the *Review* are also accessible on the ICRC Web site: http://www.icrc.org – heading "publications/periodicals"

**Editor:** Hans-Peter Gasser

**Address:**
International Review of the Red Cross
Avenue de la Paix 19
CH–1202 Geneva, Switzerland
**T** (++41 22) 734 60 01
**F** (++41 22) 733 20 57
**e-mail:** review.gva@icrc.org

**Annual subscription rate:**
US Dollars 30 / 40 Swiss francs/ Euro 25
**Single copy:**
US Dollars 8/ 12 Swiss francs/ Euro 7.50

**Conception graphique / Design:**
Kohler & Tondeux
Atelier de Création Graphique Genève

**Impression / Printing:**
Atar Roto Presse SA Genève

## Comité international de la Croix-Rouge

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de la guerre et de la violence interne, et de leur porter assistance. Il dirige et coordonne les activités internationales de secours du Mouvement dans les situations de conflit. Il s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

## International Committee of the Red Cross

The International Committee of the Red Cross (ICRC) is an impartial, neutral and independent organization whose exclusively humanitarian mission is to protect the lives and dignity of victims of war and internal violence and to provide them with assistance. It directs and coordinates the international relief activities conducted by the Movement in situations of conflict. It also endeavours to prevent suffering by promoting and strengthening international humanitarian law and universal humanitarian principles. Established in 1863, the ICRC is at the origin of the International Red Cross and Red Crescent Movement.


**Cornelio Sommaruga**
président
President

**Eric Roethlisberger**
vice-président permanent
permanent Vice-President

**Anne Petitpierre**
vice-présidente
Vice-President

**Renée Guisan**
**Paolo Bernasconi**
**Liselotte Kraus-Gurny**

**Susy Bruschweiler**
**Jacques Forster**
**Jacques Moreillon**
**Rodolphe de Haller**
**Daniel Thürer**
**Jean-François Aubert**
**Georges-André Cuendet**
**Ernst A. Brugger**
**Jean-Roger Bonvin**
**Jakob Nüesch**
**Peter Arbenz**
**André von Moos**
**Olivier Vodoz**
**Gabrielle Nanchen**
**Jean de Courten**

Revue internationale
de la Croix-Rouge
Juin 1999

International Review
of the Red Cross
June 1999

Volume 81 N° 834

Dans ce numéro

## 100 ans
Droit de La Haye (1899)

## 50 ans
Conventions de Genève de 1949

In this issue

## 100 years
Law of The Hague (1899)

## 50 years
Geneva Conventions of 1949

ISSN 1560-7755