

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

o.411.66 - PF/dj

Berne, le 12 janvier 1973

Aux Ambassades de SuisseConférence diplomatique  
sur le droit humanitaire

Par lettre du 25 septembre, nous vous avons priés de remettre aux Ministères des affaires étrangères des Etats parties aux Conventions de Genève ou membres de l'ONU une note destinée à leur faire savoir que le Conseil fédéral est prêt à convoquer l'an prochain une conférence diplomatique à l'effet de renforcer et de développer le droit humanitaire.

Nous remercions ceux d'entre vous qui ont pris soin de remettre cette note en mains propres : leurs commentaires nous ont vivement intéressés et nous ont été très utiles au cours des débats qui se sont déroulés à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Ainsi que l'exposait notre circulaire, nous tenions en effet à ce que la position du Conseil fédéral soit connue de tous les Etats avant que les discussions, introduites par un rapport du Secrétaire général, ne s'engagent à l'ONU sur le point de l'ordre du jour intitulé "respect des droits de l'homme en période de conflits armés". Nous espérons pouvoir ainsi, par l'entremise de délégations amies, cantonner l'Assemblée dans un débat de procédure de façon à réserver au CICR, qui poursuit activement ses travaux préparatoires, et à la conférence diplomatique l'examen des problèmes de fond.

Le point de l'ordre du jour dont il s'agit avait été ces dernières années traité par la 3ème commission de l'Assemblée, chargée des questions sociales et des droits de l'homme. Peu

./.



- 2 -

après l'ouverture de la dernière assemblée, le bureau l'attribua cependant, à la demande de la délégation de l'Islande, manifestement inspirée par la Suède, à la 6ème commission, compétente pour les questions juridiques. Nous avons craint un moment que cette attribution ne favorise un courant préconisant l'élaboration du droit humanitaire au sein des Nations Unies elles-mêmes. En revanche, on pouvait espérer que les discussions se dérouleraient dans une atmosphère plus sereine à la 6ème qu'à la 3ème commission, qui est fortement soumise à des influences politiques. Si nos craintes se sont révélées vaines, notre espoir a été partiellement déçu.

Comme le sujet avait été placé à la fin de l'ordre du jour, le président n'ayant pas donné suite aux demandes de la délégation suédoise de lui reconnaître une priorité, la commission, dont les travaux avaient en raison des discussions sur le terrorisme pris un retard considérable, n'a pu lui consacrer que quelques courtes séances en fin de session.

Elle avait été saisie de deux projets de résolution :

Un projet émanant de l'Australie, de la Belgique, du Canada, du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Uruguay avait, conformément à ce dont les Occidentaux étaient convenus lors d'une réunion interne à Londres en septembre, un caractère essentiellement de procédure. Il se bornait à prendre note des travaux déjà accomplis ou à accomplir par le CICR, à se féliciter de l'intention du Conseil fédéral de convoquer en 1974 une conférence diplomatique et à demander au secrétaire général d'adresser un nouveau rapport à la prochaine session de l'Assemblée générale.

La Suède, de son côté, déposa peu après un autre projet de résolution qui avait pour co-auteurs un nombre considérable de pays, principalement du tiers-monde <sup>1/</sup>. Ce texte, plus fouillé,

1/ Chili, Egypte, Irlande, Mexique, Norvège, auxquels se joignirent par la suite l'Equateur, la Haute-Volta, le Kenya, le Pérou, la Tanzanie, la Sierra Leone, Trinité et Tobago, la Yougoslavie puis Chypre, Costa Rica, Nicaragua, Soudan, Tunisie et Zaïre.

mentionnait notamment dans son préambule les points sur lesquels les experts gouvernementaux, réunis en 1971 et 1972 par le CICR, n'ont pu se mettre d'accord, tels que la définition des objectifs militaires et des objets protégés, la définition des conflits armés de caractère non international et surtout l'interdiction des armes et méthodes de guerre qui affectent indistinctement les civils et les combattants et l'interdiction ou la restriction de l'emploi de certaines armes dont on estime qu'elles causent des souffrances inutiles, en soulignant qu'il est indispensable que des progrès substantiels soient encore réalisés sur ces points. Pour le surplus, le projet suédois saluait également l'initiative du Conseil fédéral. En soulevant en particulier la question de l'interdiction de certaines armes, la Suède entendait exercer une pression sur les grandes puissances et indirectement sur le CICR. Elle a donné, ce faisant, une coloration politique aux débats. Les Etats-Unis et leurs alliés se sont vainement efforcés d'obtenir la suppression du paragraphe faisant mention de ce thème à propos duquel l'URSS a, d'ailleurs, de son côté, formulé des réserves. En fin de compte, après différents amendements et votes de procédure, le projet suédois, auquel la priorité fut accordée bien qu'il ait été déposé en second, a été adopté dans la version ci-jointe en commission par 91 voix contre 3 et 22 abstentions. En plénière, il réunit 103 voix pour contre 25 abstentions, principalement occidentales. La Chine ne prit pas part au vote. Le projet suédois ayant été adopté, l'autre texte ne fut pas mis au vote.

De notre point de vue, nous avons lieu d'être satisfaits de la mention dans le projet de résolution de l'intention du Conseil fédéral, telle qu'elle avait été communiquée au secrétaire général des Nations Unies par notre Observateur à New York. Il n'a pas été possible d'obtenir que les dates que nous envisageons y soient indiquées en raison des objections manifestées par la délégation de l'URSS qui nous a fait savoir en privé que,

./.

tout en étant partisan d'une conférence, le gouvernement soviétique estimait prématurée la fixation d'une date. Tous les orateurs qui se sont exprimés sur ce point ont approuvé l'initiative de la Suisse. Aucune voix ne s'est élevée pour demander que la conférence ait lieu dans le cadre des Nations Unies.

Il est cependant très vraisemblable que la très grande majorité des délégations n'avaient qu'une notion superficielle des problèmes mentionnés dans la résolution et qui seront abordés lors de la conférence diplomatique. Le thème, essentiellement politique, de l'interdiction de certaines armes a manifestement seul retenu leur attention.

Du point de vue du CICR, l'insistance témoignée par de nombreux Etats pour inclure l'interdiction de certaines armes dans les projets de protocoles additionnels est un sujet de préoccupation. Le Comité s'attend à ce que des initiatives dans ce sens soient prises au cours des travaux d'experts qui vont débiter ces prochaines semaines. Elles susciteront sans doute une opposition très vive de la part des grandes puissances. Pour le CICR, l'interdiction de certaines armes est une question plus politique que juridique et qui doit être par conséquent réglée dans le cadre de mesures de désarmement et non dans le contexte de la codification du droit humanitaire. Le Comité entend s'en tenir à la règle traditionnelle, telle qu'elle est ancrée dans le droit international depuis les Conventions de La Haye sur le droit de la guerre, qui dénie aux Etats un droit illimité de recours aux armes et leur fait l'obligation d'éviter toutes souffrances inutiles.

Le CICR reprend ces jours-ci les travaux préparatoires. Un groupe consultatif d'experts gouvernementaux se réunira le 15 janvier pour conseiller le CICR dans la mise au point des projets de protocoles, en essayant de réduire les divergences

qui subsistent sur différents points. Ont été invités par le Comité à désigner un expert les pays dont les experts avaient été élus au bureau des conférences d'experts gouvernementaux en 1971 et 1972 ainsi que, pour autant qu'ils ne soient pas représentés à ce titre, les pays membres permanents du Conseil de sécurité. Il est intéressant de noter que la République populaire de Chine a accepté l'invitation du CICR, prenant part ainsi pour la première fois aux travaux préparatoires. Des réunions d'autres groupes sont prévues pour l'examen des questions suivantes qui sont encore insuffisamment explorées : signalisation de la protection civile, droit pénal, signalisation et identification des moyens de transports sanitaires, terrestres et maritimes, emploi de certaines armes conventionnelles de nature à créer des souffrances inutiles ou à frapper sans discrimination.

Ces travaux préparatoires prendront fin dans le courant du printemps. Nous referons à ce moment le point de la situation. Si celle-ci nous confirme dans nos intentions, nous enverrons alors les invitations à la conférence diplomatique en même temps que nous distribuerons les projets définitifs des protocoles additionnels qui seront soumis aux plénipotentiaires.

Nous n'avons reçu à ce jour qu'un petit nombre de réponses aux notes que vous avez adressées. Une vingtaine sont favorables; six Ministères (Suède, Finlande, Norvège, Portugal, Turquie, Pays-Bas) ont émis diverses réserves en faisant dépendre leur décision du résultat final des travaux d'experts; une seule réponse, celle de Cuba, est négative. Il est vraisemblable que la plupart des gouvernements ont désiré attendre pour se prononcer la fin de la session de l'Assemblée générale de l'ONU.

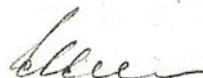
Bien que votre note n'appelle pas formellement une réponse, nous vous saurions gré de vous entretenir à l'occasion de cette affaire.

./.

- 6 -

Nous espérons que les informations qui précèdent vous seront utiles dans vos conversations au cours desquelles vous jugerez peut-être bon de souligner l'importance et le sérieux des travaux préparatoires qui sont actuellement en cours au sein du CICR. D'avance nous vous remercions de tout ce que vous pourrez faire pour faciliter sur le plan diplomatique la préparation de la conférence et une meilleure connaissance, chez des gouvernements qui y participeront, des problèmes qu'elle sera appelée à traiter.

Direction  
des organisations internationales



R. Keller

1 annexe mentionnée