

*J. O. P. - 11 -*  
 Copie pour la Direction juridique, avec annexe

o.411.663. - PO/vz

BA 30. Aug. 76-15  
 Le 30 août 1976

Note à Monsieur l'Ambassadeur Bindschedler

DPF - CICR  
 Séance de préparation de la CDDH  
 (Berne, le 17 août 1976)

an	DB	PR	RX	
Date	30.8	76	17	
visa	V			
EPD	30.08.76	17		
Ref.	0.411-663.(3)			

Veillez trouver en annexe le compte rendu établi par M. de Graffenried. Celui-ci s'est borné à reproduire les conclusions des discussions et n'a pas résumé, en général, les vues individuelles des participants.

Direction  
 des organisations internationales  
 p.o.

(Pometta)

1 annexe

Copie à:

- Direction des organisations internationales
- M. l'Ambassadeur J. Humbert, pour son information personnelle
- Direction juridique
- Secrétariat du Chef du Département
- Section des oeuvres d'entraide internationale
- Observateur permanent de la Suisse près l'ONU, New York
- M. le Colonel-Divisionnaire E. Dénéreaz, Lausanne
- M. F. Pictet, Ambassadeur de Suisse au Canada, Ottawa
- Mlle Pometta

o.411.663 - GY/db

3003 Berne, le 20 août 1976

Note de dossier: Résumé de l'échange de vues relatif à la CDDH  
entre responsables du CICR et DPF/délégation suisse  
sous la présidence du Chef du Département,  
17 août 1976 14.45 à 17.15

---

L'ordre du jour de la réunion figure en annexe.

A. Participants:

Présidence: Monsieur le Conseiller fédéral Pierre Graber

CICR: Monsieur le Président Alexandre Hay

Monsieur le Vice-Président Jean Pictet

Monsieur le Directeur Claude Pilloud (Délégué de  
l'Assemblée aux affaires de la CDDH)

Monsieur le Directeur Jacques Moreillon (Département  
de la doctrine et du droit)

Monsieur le Directeur Jean-Pierre Hocké (Département  
des opérations)

Monsieur le Directeur adjoint René-Jean Willhelm  
(Chef de la Division de la doctrine)

Madame Danièle Bujard (Chef de la Division juridique)

Secrétariat-général de la CDDH:

Monsieur l'Ambassadeur Jean Humbert

Département politique/délégation suisse

Monsieur l'Ambassadeur Rudolf Bindschedler

Madame le Ministre Françoise Pometta

Monsieur le Divisionnaire Eugène Dénéreaz

Monsieur Pierre Barbey

Monsieur Frédéric Dubois

Monsieur René Pasche

Monsieur Herbert von Arx

Monsieur Heinrich Reimann

Monsieur Pierre de Graffenried

B. Considérations préliminaires et générales

Le Président Graber explique, en guise d'introduction, que cet échange de vues devrait dégager les lignes essentielles de conduite en vue de la quatrième et dernière session de la Conférence et qu'il souhaiterait si possible parvenir à une unité de vues dans les domaines les plus importants. L'examen détaillé des articles et propositions pourrait par la suite être confié à un groupe de travail CICR/Délégation suisse à créer et qui aurait pour tâche de préparer l'action diplomatique prévue pour l'automne dans certaines capitales et lors de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ces idées rejoignent exactement les vues du CICR, réplique le Président Hay. Ce dernier partage également l'opinion du Président Graber selon laquelle le CICR ne devrait intervenir, lors de la CDDH, que lorsque son organisation ou ses activités directes sont concernées ou quand des principes généraux de la Croix-Rouge sont mis en cause mais pas lors de la discussion d'articles purement techniques ou de portée politique.

C. Examen des articles figurant à l'ordre du jour de la séance

I. Protocole I

- Article 42 (nouvelle catégorie de prisonniers de guerre)

CICR: "Cet article n'est pas bien rédigé, mais nous ne le trouvons pas foncièrement mauvais. Il n'appartient pas au CICR de se battre pour cet article s'agissant d'une affaire politisée entre les mains de certains Etats".

DPF : "Article foncièrement mauvais mettant en danger la distinction entre combattants et population civile; en contradiction avec d'autres dispositions (35.1, 46.5). Il faut lutter contre cet article et plus particulièrement contre les alinéas 3 et 4 qui sont tout à fait inacceptables pour nous, puisqu'ils

- 3 -

veulent donner l'impression de renforcer la protection de la population civile alors que le contraire en résulterait".

Le Président Graber constate qu'il s'agit ici de l'un des points névralgiques et que les deux opinions exprimées sont diamétralement opposées. Il ajoute que la délégation suisse pourrait proposer des amendements mais que ses possibilités d'influencer les débats sont limitées.

Tous les participants conviennent qu'il y aurait lieu d'étudier ensemble à quel degré la population civile est en danger si l'article 42 était adopté dans la forme actuellement proposée.

- Article 42 quater (mercenaires, problèmes des exceptions au statut de prisonnier de guerre)

CICR : Juge le premier alinéa mauvais tout en comprenant l'idée qui y est défendue par les auteurs. S'agissant de question relevant du droit de la guerre, le CICR ne prend pas publiquement position. Le deuxième alinéa lui semble acceptable. On pourrait facilement laisser tomber cet article qui n'a rien à faire avec le droit humanitaire.

DPF : Cet article met toute une catégorie de personnes hors-la-loi. Il peut donner lieu à tous les abus vu difficulté de définir les mercenaires qui ne sont pas incorporés dans unité militaire. Cette disposition devrait disparaître; si cela n'est pas possible, les garanties judiciaires devraient au moins y être énoncées.

./.

- 4 -

- Articles 60-62 (secours en faveur de la population civile)

CICR: Ces articles vont trop loin, notamment l'amendement norvégien relatif à la mention de l'UNDRO.

DPF : Le blocus étant déjà interdit à l'article 48.1, ces articles vont trop loin.

- Article 65 (garanties fondamentales accordées aux personnes au pouvoir d'une partie au conflit)

CICR: Juge cet article extrêmement important, approuve amendement suisse (CDDH/III/317) mais aimerait qu'y soient exclues les sanctions collectives qui devraient être traitées dans un autre article comme c'est le cas pour le Protocole II.

DPF : Du même avis, article clef de ce Protocole. "Il faut lutter contre toute tentative d'affaiblissement".

- Article 74 bis (proposition française concernant les "représailles")

CICR: Quoique le CICR doive en principe lutter pour l'interdiction des représailles, - solution qu'il reconnaît être peu réaliste -, il ne serait pas malheureux si réglementation comme proposée par la délégation française était acceptée. S'agissant de question hautement politique, le CICR n'entend pas intervenir dans les débats.

DPF : Proposition française a grand mérite de circonscrire les conditions de l'exercice des représailles. Puisqu'elles existent, mieux vaut les reconnaître. La proposition actuelle va toutefois trop loin, les Français voulant se réserver la stratégie "counter-ville". Une formule meilleure devrait donc être trouvée et discutée avec Ministère de la défense française, mais la délégation suisse ne doit pas s'exposer publiquement.

./.

- 5 -

- Article 79 bis (commissions d'enquête internationales sur les violations du Protocole I)

CICR: Sceptique, les commissions de ce genre n'ayant jamais été efficaces. (Max Huber: "C'est du poison"). Article que l'on pourrait laisser tomber dans l'idée d'un allègement du programme pour la dernière session. Le CICR a toutefois fait savoir aux Suédois qu'il ne s'opposerait pas à nommer les membres de la Commission si leur projet devait être accepté.

DPF : Quoique toujours en faveur des systèmes de règlement pacifique des différends, sceptique car Commissions interviendraient en l'occurrence toujours trop tard. De plus double emploi avec Puissances protectrices. Ce serait toutefois contraire à la ligne générale de la politique suisse de se prononcer contre ces propositions. On pourrait songer à régler cette question dans un protocole facultatif ou alors laisser tomber le tout mais la Suisse ne fera pas de propositions allant dans ce sens. Il serait souhaitable que les deux propositions soient fondues en une seule.

- Article 84 (rapports conventionnels dès l'entrée en vigueur du Protocole; problème posé par l'élargissement de la définition du conflit armé international à l'article 1)

CICR: Article concernant l'Etat dépositaire. Se demande si le libellé n'est pas trop vague et si le dépositaire devrait transmettre la déclaration de n'importe qui.

DPF : Cet article liquide la question à savoir si les mouvements de libération sont ou non Puissances au sens des Conventions et traite donc de l'application des Conventions et Protocoles aux entités qui ne peuvent être Parties. Il est juste de combler cette lacune mais la mention de l'Etat dépositaire devrait disparaître puisqu'il n'est que "boîte aux lettres". Une déclaration "urbi et orbi"

- 6 -

pourrait dès lors suffire.

- Article 85 (réserves), préambule et clauses finales

CICR: Préférerait la suppression de l'article 85 qui risque de donner lieu à d'interminables discussions. N'est pas non plus en faveur de la mention de l'agression dans le préambule. Réalise que sa propre proposition pour les réserves n'est pas défendable. Préférerait ne rien dire des réserves dans le Protocole afin que règles générales soient appliquées.

DPF : Pour suppression de tout préambule. Agression n'a rien à faire dans texte humanitaire. Si l'agression devait tout de même être mentionnée, il faudrait aussi parler de la non-discrimination (égalité de traitement) pour faire l'équilibre.

Quant aux réserves, l'interdiction totale serait la solution la meilleure mais elle n'est pas réaliste. Pas d'accord avec le choix des articles fait par le CICR dans son projet d'article 85. Il serait mieux de ne pas parler de réserves et appliquer les règles générales.

II. Protocole II

- Appréciation générale (sort du Protocole et éventuelle simplification du texte)

CICR: Juge l'opposition au deuxième Protocole moins grande qu'au début et ne trouve pas trop mauvais les articles jusqu'à présent adoptés. Pense que les pays non-alignés seront plus nombreux l'année prochaine. Conscient que l'heure de vérité sonnera lors des séances plénières mais ne croit pas qu'un tiers des délégations voteront contre les dispositions

./.

du deuxième Protocole. L'article 1er pouvant être interprété de plusieurs manières, le CICR estime que le deuxième Protocole sera applicable dans plus de cas que l'on <sup>ne</sup> pense (Liban par exemple). Ne juge pas possible une simplification du deuxième Protocole à ce stade des travaux où il ne reste plus que sept articles à adopter.

DPF : Doit verser goutte d'eau dans vin optimiste du CICR étant d'avis que le deuxième Protocole ne sera applicable que dans un cas sur cent. Se demande si un texte plus court et simple n'apporterait pas effet plus grand. Pour ce qui est des réserves, une décision ne peut être prise à ce stade mais on pourrait envisager un système analogue à celui de la Convention sur la discrimination raciale.

- Article 10 bis ("représailles")

CICR et DPF conviennent qu'il ne faut pas employer le terme représailles au deuxième Protocole.

- Articles 33 - 35 (secours, problème des relations du CICR avec autres organismes d'entraide)

CICR: Se demande s'il est nécessaire de faire mention des Sociétés nationales dans ces articles.

DPF : Il faut veiller à ne pas charger le bateau et adopter le moins d'articles possible qui statuent des obligations de ce genre; l'adoption du Protocole II pourrait être mis en péril. Il ne faudrait de ce fait pas appuyer les tendances du groupe Warras.

III. Problème des armes. Positions de la Suisse et du CICR

CICR: Préférerait que règles concernant les armes soient établies dans un troisième Protocole pour ne pas retarder et compromettre les deux autres. Réalise que la quatrième session



- 8 -

n'apportera pas de grands changements dans cette affaire bloquée et se demande si la Suisse entend convoquer une conférence spéciale ou si elle préférerait qu'un autre pays reprenne la question.

Le Président Graber explique clairement que le problème des armes ne doit "en aucun cas" ralentir les travaux de la quatrième session et que nous aimerions remettre la question à un autre Etat pour ne pas devoir convoquer une conférence spéciale sur les armes.

IV. Présentation éventuelle de propositions de la Suisse ou du CICR en vue de la quatrième session

Le Président Graber souligne que CICR et DPF devraient se mettre d'accord sur d'éventuelles nouvelles propositions en vue d'une action diplomatique dans certaines capitales et à New York. Le groupe de travail précité pourrait se pencher sur cette question.

V. Problèmes de Procédure (coopération entre le DPF, le CICR et le Secrétariat général). Organisation des travaux de la quatrième session

Le Président Hay insiste sur le fait qu'une étroite collaboration est nécessaire et se félicite de la création d'un groupe de travail chargé de concrétiser encore certaines questions; il estime aussi que la coordination devrait être meilleure en vue des négociations avec certains partenaires. Souhaiterait qu'un représentant de la délégation suisse assiste aux réunions internes du CICR pendant la Conférence et qu'un membre de la délégation du CICR puisse également assister aux réunions de la délégation suisse et du Secrétariat général.

Le Président Graber réplique que ces propositions rencontrent exactement les vœux du DPF.

./.

- 9 -

Le Secrétaire général de la Conférence aimerait que l'Ambassadeur Bindschedler assiste aux réunions CICR/DPF/ Secrétariat général. Il souhaite en outre que le Bureau de la Conférence se réunisse une fois par semaine sous la direction du Président Graber ou de l'Ambassadeur Bindschedler. Ces deux propositions sont en principe approuvées. Toutes les parties jugent ainsi nécessaire une meilleure coordination, des échanges de vues plus réguliers et une information plus profonde.

VI. Echange de vues au sujet de la préparation diplomatique de la quatrième session. Rôle du CICR dans cette préparation.

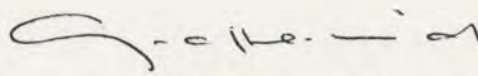
DPF: Estime qu'il ne faut pas exagérer l'utilité de l'Assemblée générale et pense que des contacts bilatéraux dans certaines capitales porteraient plus de fruits.

CICR: Ne partage pas entièrement cet avis et juge présence permanente à New York utile.

Le Président Graber et le Président Hay constatent qu'il y aurait lieu d'approcher certains délégués à New York et d'avoir des contacts aussi dans certaines capitales. Le CICR et le DPF pourraient se partager la tâche selon une clef à établir par le groupe de travail.

D. Conclusion

La prochaine étape sera donc la création d'un groupe de travail composé d'environ trois personnes du CICR et du DPF. Le DPF se chargera de la convocation de la première réunion qui pourrait avoir lieu soit à Berne soit à Genève, après la table ronde de San Remo, c'est-à-dire dès le 6 septembre.

  
(Graffenried)