

Monsieur l'Ambassadeur J. Humbert  
 Secrétaire général de la CDDH, Genève

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

- 9 AOUT 1977

3003 Berne, le 27 juillet 1977

o.411.663. - PO/vz

*aa*  
*Am*

Aux ambassades et  
 consulats généraux de Suisse

Rapport sur la quatrième et dernière session de  
 la Conférence diplomatique sur la réaffirmation  
 et le développement du droit international huma-  
 nitaire applicable dans les conflits armés (CDDH)

La CDDH est arrivée après quatre ans d'efforts au terme de  
 ses travaux; aussi tenterons-nous ici d'en dresser le bilan pro-  
 visoire (voir aussi nos rapports du 11 avril 1974, du 5 mai 1975  
 et du 22 juillet 1976).

#### Préparation de la quatrième session

A la fin de la troisième session en 1976, l'issue de la  
 CDDH paraissait semée d'écueils. Les problèmes les plus délicats  
 (nouvelle catégorie de prisonniers de guerre, mercenaires, ga-  
 ranties fondamentales, extradition, commission d'enquête, etc.)  
 étaient certes connus, mais n'étaient pas réglés faute de volonté  
 politique. Le sort du projet de Protocole II tout entier était  
 incertain.

Enfin, le comité de rédaction et l'une des commissions les  
 plus importantes, la commission I, avaient accumulé un retard  
 considérable.

Dans la plupart des pays, en outre, la CDDH n'intéressait  
 qu'un nombre limité de spécialistes qui souvent n'étaient guère



- 2 -

pressés d'en finir et n'avaient pas encore porté les questions de principe à l'attention des organes de décision politique.

Il a donc été nécessaire de préparer la quatrième session par une action diplomatique assez poussée et de ne négliger aucune occasion soit bilatérale, soit multilatérale (Conseil de l'Europe, Nations Unies) de rappeler publiquement ou en privé l'importance de la conférence pour le développement du droit humanitaire.

Le Chef du Département a délégué M. l'Ambassadeur S. Marcuard en mission spéciale à Alger, Abidjan, Lagos, Dakar, Nairobi, Dar es Salaam, Lusaka, Islamabad et à La Nouvelle Delhi et M. l'Ambassadeur F. Pictet à Buenos Aires, Brasilia, Caracas, Mexico, La Havane et Washington. Le soussigné s'est rendu à Moscou et à Paris.

Ces contacts ont permis de mieux approfondir les problèmes politiques et techniques qui allaient se poser lors de la quatrième session.

Le Président Senghor a promis personnellement son appui au Chef du Département.

#### Organisation et déroulement de la quatrième session de la CDDH

La quatrième session s'est divisée en deux phases, la première du 17 mars à Pâques (séance d'ouverture solennelle et session du comité de rédaction), la seconde du 14 avril au 11 juin (reprise des travaux des commissions, puis dès le 23 mai, sessions plénières).

Seul un petit nombre d'Etats participait au comité de rédaction; aussi le CICR aurait-il souhaité que la période creuse suivant l'ouverture solennelle de la conférence fût utilisée pour des consultations officieuses. Tel n'a pas été le cas. Il y a eu de nombreux contacts entre délégations, mais, grands ou petits, les Etats représentés à Genève ont manifesté leur répugnance pour



une procédure qui leur paraissait irrégulière.

Comme lors des sessions précédentes, les commissions ont travaillé simultanément et parallèlement aux deux Protocoles. En revanche, la session plénière - pour des raisons politiques que nous exposerons plus loin - a examiné les deux textes successivement pour les adopter ensuite dans la même séance par consensus.

Alors que les votes en commissions ont été nombreux, la conférence qui a été présidée de façon presque continue par le Chef du Département s'est efforcée dans toute la mesure du possible de parvenir à des consensus. Il était en effet très difficile de faire passer aux points en litige le cap de la majorité des deux tiers et les compromis étaient donc presque inéluctables. Les textes qui en résultent sont très souvent obscurs ou ambigus et les explications de vote montrent qu'ils sont ou seront interprétés de façon très différente, voire contradictoire.

Quels que soient ses désavantages latents, la méthode du consensus a cependant le mérite de limiter les affrontements. Les travaux se sont déroulés dans une atmosphère agréable, sans doute plus paisible que celle des Nations Unies. Il est vrai que le tiers monde savait que la très grande majorité des Etats ne remettrait pas en cause par des votes finals les articles les plus controversés, notamment l'article 1 du Protocole I. Cette entente tacite a beaucoup facilité les travaux. Une autre attitude aurait probablement provoqué l'échec de la conférence. En dépit de la prépondérance des voix du tiers monde, la conférence ne s'est pas scindée en blocs irréductibles. Les coalitions d'intérêt ont beaucoup fluctué. Ceci tient sans doute à l'extrême diversité des problèmes traités.

Les Etats-Unis se sont beaucoup dépensés en faveur des compromis tant avec le tiers monde qu'avec l'Union soviétique. Leur désir de ménager cette dernière était évident et malgré les liens étroits qui existent entre le droit humanitaire et la protection des droits de l'homme, ils n'ont que peu ou pas soutenu les efforts



- 4 -

de la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas et les pays scandinaves en faveur de ces derniers. Le changement d'administration n'a eu aucun effet sur la position de la délégation américaine qui n'a jamais fait la moindre allusion à la politique des droits de l'homme du Président Carter. Dans la question des armes causant des maux superflus, il y a eu une véritable collusion entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie, tous deux désireux de noyer l'affaire. L'URSS poursuivait quelques objectifs idéologiques ou politiques bien précis : introduction dans le droit humanitaire du concept d'agression et de crime de guerre dans le sens donné à ce terme à Nuremberg, dérogations en faveur de la législation nationale lorsqu'il y a présomption de crime de guerre, etc. Elle a obtenu partiellement satisfaction dans des textes très obscurs. L'attitude de l'URSS a été cependant modérée et exempte de démagogie et elle n'a rien entrepris qui puisse gêner la présidence. Nos observations sur ce point rejoignent donc celles de notre délégation à la conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités.

Les Etats du tiers monde n'ont souvent accordé que peu d'importance aux problèmes humanitaires proprement dits de la protection de l'individu, victime des conflits armés internationaux ou non. Le Protocole I a été pour eux le moyen d'atteindre l'objectif politique qu'était le rehaussement du statut des mouvements de libération au Moyen-Orient et en Afrique australe. Quant au projet de Protocole II, ils l'ont envisagé avec méfiance comme une tentative d'ingérence dans leurs affaires intérieures.

Les Etats africains, bien que plus nombreux que lors de la troisième session, ont été assez peu actifs alors que le groupe arabe - bien que divisé - a été uni dans son soutien à l'OLP et n'a jamais oublié dans ses interventions ou propositions le problème sous-jacent de l'occupation des territoires arabes par Israël. La délégation israélienne s'est trouvée dans un grand isolement et pour des raisons aisément compréhensibles ne s'est pas pliée à la pratique du consensus.



### Lignes directrices de la position suisse

La délégation suisse, dirigée par M. l'Ambassadeur R.L. Bindschedler, n'a jamais hésité à manifester son désaccord en commission, mais s'est gardée de toute initiative de nature à embarrasser la présidence. Elle s'est donc toujours ralliée aux consensus et lorsqu'il y a eu vote, elle a manifesté ses réserves par l'abstention.

En outre, elle n'a pas remis en cause les décisions de caractère politique prises par la conférence, auxquelles elle s'était parfois opposée très nettement dans le passé. C'est ainsi que la Suisse a voté en faveur de l'article 1 du Protocole I qui inclut parmi les conflits armés internationaux "les conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes..." Certes, nos réticences devant ce texte qui introduit des critères politiques dans la définition des conflits armés demeurent très vives. Politiquement toutefois, le refus d'accepter dans la phase finale de la conférence des décisions fondamentales des commissions eût sans doute provoqué l'échec de la conférence.<sup>1)</sup> Dans ses diverses interventions, la délégation suisse s'est inspirée des principes suivants :

- L'application du droit humanitaire doit être universelle quelle que soit l'origine du conflit et ses motivations politiques ou idéologiques.
- Il faut assurer aux combattants et à la population civile une protection juridique et matérielle aussi étendue que possible.
- Les actions militaires doivent se limiter aux seuls combattants. Ceux-ci doivent être organisés militairement et ont l'obligation d'observer les lois et coutumes de la guerre.

1) Le vote sur l'article 1 a été demandé par Israël. Il y a eu 87 votes en faveur de l'article 1, une voix contre (Israël), 11 abstentions (Monaco, Royaume-Uni, RFA, Canada, Espagne, Etats-Unis, France, Guatemala, Irlande, Italie et Japon).



- Dans les cas non réglés par le droit international ou coutumier, la population civile et les combattants restent sous la sauvegarde des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique.
- Les Conventions de Genève de 1949 restent la pierre angulaire du droit humanitaire. Les Protocoles I et II sont appelés à les compléter et à les développer, mais non à s'y substituer. C'est pourquoi, il est superflu de réaffirmer des principes solidement ancrés dans les Conventions.

Principaux problèmes traités ou  
réglés lors de la quatrième session

Protocole I (conflits internationaux)

- Statut des prisonniers de guerre (article 44, anciennement 42)

Désormais, les guérilleros jouiront s'ils satisfont à certaines conditions du statut de prisonnier de guerre prévu par la troisième Convention de Genève.

Le projet d'article était prêt à la fin de la troisième session, mais n'avait pas été soumis au vote vu l'impossibilité de parvenir à un consensus. Sur pression des Etats-Unis qui l'ont défendu avec acharnement, le texte n'a pas été remanié pendant la quatrième session, ceci malgré les critiques justifiées que suscitait l'ambiguïté du paragraphe 3.

On peut craindre que l'article 44 ne risque de permettre aux combattants -quels qu'ils soient - de se confondre avec la population civile au gré des circonstances et de la rendre complice de leurs actes ce qui fera peser sur elle le poids des opérations militaires. On risque donc l'état de guerre totale. Sans vouloir



minimiser le recul que l'article 44 constitue par rapport au droit antérieur, l'on peut cependant se demander s'il n'a pas provoqué trop de bruit. Il est en tout cas inexact, comme l'a prétendu la presse, qu'il puisse s'appliquer à de simples groupes de terroristes.

Vu la nature des conflits modernes, il semble normal que les guérilleros jouissent d'un minimum de protection. Est-il enfin besoin de relever que certains des Etats qui ont le plus critiqué l'article 44 - la France notamment - ont déclaré sans le moindre scrupule que le Protocole I ne s'appliquerait pas à la guerre nucléaire.

Lors du vote en commission, la délégation suisse s'est absentée. Elle s'est abstenue lors du vote en plénière.

- Mercenaires (article 47, anciennement 42quater)

Les mercenaires n'auront pas droit au statut de prisonnier de guerre. Le problème n'a que peu d'importance pratique, mais revêtait un caractère symbolique\*. De leur côté, les pays soucieux du respect du droit s'élevaient contre l'idée que l'on puisse mettre des individus hors la loi.

La délégation suisse a critiqué la définition du mercenariat qui est imprécise et a regretté que l'article 47 ne contienne aucune référence aux garanties fondamentales (article 75) qui prévoient que toutes les personnes qui ne jouissent pas d'une protection particulière en vertu des Conventions de Genève ou du Protocole I seront traitées avec humanité en toutes circonstances. Le problème du mercenariat se réglerait de lui-même si le recrutement était interdit.

- Méthodes et moyens de guerre (articles 35 à 41)

- Protection de la population civile (articles 50 et suivants)

Le Protocole I reprend notamment les dispositions du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre

\*pour les Etats africains



annexé à la IVe Convention de La Haye de 1967 (Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi. Il est interdit d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus) ainsi qu'une disposition nouvelle ("Il est interdit d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer ou dont on peut s'attendre qu'ils causent des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel"). Ces articles ont été adoptés par consensus.

La France a marqué son opposition aux articles 51 (Protection de la population civile) et 52 (Protection générale des biens de caractère civil). Elle estime, en effet, que les dispositions de ces deux articles sont par leur complexité de nature "à nuire gravement à la conduite d'opérations militaires de défense contre un envahisseur et à compromettre ainsi l'exercice du droit naturel de légitime défense reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies". Sans aller aussi loin la Suisse et d'autres pays ont aussi exprimé des réserves au sujet de certains articles de ce chapitre et en ont donné leur interprétation.

#### - Traitement des personnes au pouvoir d'une Partie au conflit

L'article 75 (anciennement 65), fruit d'un effort énergique et persévérant des délégations de la Suisse, des Pays-Bas et de la Belgique constitue un net progrès par rapport aux Conventions de Genève. Il énumère en détail les droits fondamentaux des personnes qui sont au pouvoir d'une Partie au conflit et qui ne bénéficient pas d'un traitement plus favorable en vertu des Conventions de Genève et du Protocole I. Ces personnes seront traitées en toutes circonstances avec humanité.

Autre progrès: malgré une réserve concernant la législation nationale, les réfugiés et apatrides seront considérés comme des personnes protégées au sens des titres I et III de la IVe Convention.



## Exécution des Conventions

### - Extradition

La conférence n'a finalement adopté aucune disposition sur l'extradition. Les dispositions des Conventions de Genève fondées sur le principe "aut dedere , aut punire" restent donc en vigueur. On peut s'en féliciter, car la définition des actes qualifiés d'"infractions graves" (article 85) est imprécise et viciée par des critères d'appréciation politiques,

### - Représailles (projet d'article 74bis)

Lors de la troisième session, la France a soumis un projet d'article concernant des "mesures exceptionnelles en cas de violations graves des Conventions et du Protocole", soit, pour parler clairement, des représailles.

Le but de cette proposition était de réglementer et de codifier l'exercice des représailles. La Suisse l'a soutenue, car elle estimait qu'il y avait intérêt à fixer de façon précise dans le droit conventionnel les limites de l'exercice du droit de représailles; mais la proposition française s'est heurtée à une vive opposition des pays de l'Est, du Saint-Siège et du tiers monde. Elle a donc été finalement retirée comme, du reste, les propositions de la Syrie et de la Pologne condamnant le principe même des représailles. Il ne reste donc dans le Protocole I que des interdictions de cas en cas, lesquelles sont, du reste, fort étendues et, dans le cas de la population et des biens civils, irréalistes.

### - Commission internationale d'établissement des faits (article 90, anciennement 79bis)

Initialement, les divers projets présentés par le Pakistan, le Japon, les pays scandinaves et la Nouvelle-Zélande et réunis par la suite en un texte unique se réfèrent à une commission internationale d'enquête à la compétence obligatoire. Ceci était



- 10 -

inacceptable pour les pays de l'Est et pour une partie du tiers monde (sauf les Etats arabes). De leur côté, plusieurs pays occidentaux favorisaient le projet plutôt comme monnaie d'échange dans la négociation que pour ses propres mérites. Les nombreuses concessions qui ont été faites aux pays de l'Est dans cette affaire l'ont été dans l'espoir de les amener à soutenir la position occidentale sur les réserves.

L'article 85 institue une commission d'enquête aux compétences facultatives, mais permet aux Etats qui le désirent de lui reconnaître une compétence obligatoire a priori ou de cas en cas, relativement à toute autre Partie qui accepte la même obligation.

La délégation suisse a soutenu l'article. Toutefois, alors que les pays scandinaves préconisaient la publicité des travaux et des rapports qu'ils considèrent comme un puissant moyen de pression par le truchement de l'opinion publique, la Suisse a défendu la conception contraire, celle du règlement des différends entre les Parties par les méthodes discrètes de la diplomatie traditionnelle. Cette conception a prévalu. La commission ne communiquera pas publiquement ses conclusions, à moins que toutes les Parties au conflit ne le lui aient demandé.

L'article 85 confie à l'Etat dépositaire, la Suisse, des tâches importantes puisqu'il mettra à la disposition de la commission les services administratifs nécessaires. Toutefois, en vertu d'un amendement américain, la constitution de la commission sera probablement beaucoup retardée puisqu'il faut attendre avant de la constituer que vingt Etats au moins en aient reconnu la compétence obligatoire.

Notons enfin que la Suisse est le seul Etat occidental à avoir voté pour une proposition arabe prévoyant que la compétence de la commission serait obligatoire dans les territoires occupés. En revanche, elle a voté contre une proposition de la RDA visant à limiter cette compétence obligatoire aux territoires occupés par un agresseur.



## Réserves

Bien que les Conventions de Genève ne comportent aucune disposition relative aux réserves, le projet de Protocole I préparé par le CICR prévoyait une liste d'articles non réservés.

Cette solution recueillait la faveur des pays arabes. Elle n'a pas été retenue finalement. Elle aurait placé la conférence devant des obstacles presque insurmontables et il aurait fallu prévoir une nouvelle session pour négocier la liste.

La solution choisie est évidemment celle de la facilité. Les Etats compenseront probablement par les réserves les concessions qu'ils ont dû faire en faveur des consensus.

Rappelons enfin que, selon l'article 96 du Protocole I, l'autorité représentant un peuple engagé contre une Haute Partie contractante dans un conflit armé au sens de l'article 1er peut s'engager à appliquer les Conventions et le Protocole I en adressant une déclaration unilatérale au depositaire. Ces textes lient alors d'une manière égale toutes les Parties au conflit. La disposition devrait faciliter l'application du droit humanitaire encore qu'elle ne précise pas qui décide du caractère représentatif de l'"autorité" partie au conflit.

\* \* \*

Nous avons énuméré ci-dessus les dispositions les plus sujettes à controverses du Protocole I; celles-ci ne doivent pas faire oublier le travail considérable de la conférence en matière de protection civile, de secours, d'identification des transports sanitaires, etc. (voir rapport sur les travaux de la deuxième commission en annexe).



- 12 -

Interdiction ou restriction à l'emploi des armes causant des maux superflus (voir aussi nos rapports de novembre 1974 et du 23 mars 1976 sur les conférences de Lucerne et de Lugano).

Comme on l'a vu plus haut, le Protocole I régleme les méthodes et moyens de guerre et contient à l'article 35 une réaffirmation de l'interdiction générale de l'emploi des armes, des projectiles et des matières causant des maux superflus. Il eût été logique de la préciser et de la concrétiser sur la base des travaux des conférences d'experts de Lucerne et de Lugano.

Or, la conférence s'est heurtée à l'obstruction systématique des Etats-Unis et de l'URSS - qui niait sa compétence - ainsi que de leurs alliés respectifs.

Quant au fond, les débats ont permis cependant de constater un accord général sur la proposition de la Suisse de restreindre l'emploi des armes produisant des éclats non localisables aux rayons X (grenades en plastique, etc.) et un assez large degré d'entente sur les conditions d'utilisation des mines et des pièges.

Quant à la procédure, la conférence a repoussé (59 voix pour, 32 contre et 10 abstentions) un projet d'article présenté par le Mexique qui proposait de constituer, en vertu du Protocole I, un comité permanent chargé de suivre l'évolution du problème des armes causant des maux superflus. Cette proposition a recueilli les voix du tiers monde, de la Roumanie, du Saint-Siège, de la Suisse, de la Suède et de la Norvège.

Le problème des armes, s'il parvient à passer le cap de la procédure, sera donc traité hors du cadre du droit humanitaire, soit au sein des Nations Unies, soit dans une conférence ad hoc.

La conférence, en effet, a décidé dans une résolution de "transmettre le rapport de la commission ad hoc et les propositions présentées dans cette commission aux gouvernements des Etats représentés à la conférence ainsi qu'au secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies". Elle recommande aussi "qu'une conférence de Gouvernements soit convoquée en 1979 au plus tard afin d'aboutir



- 13 -

à des accords portant prohibitions ou restrictions de l'emploi d'armes conventionnelles y compris celles qui peuvent être considérées comme excessivement nocives ou frappant sans discrimination ...." La Suède semble décidée à utiliser la tribune des Nations Unies et il est probable aussi que, comme le prévoit du reste la résolution, il y ait cet automne déjà, une réunion consultative de tous les gouvernements intéressés.

### Signes distinctifs

La conférence a maintenu le statu quo. Les signes distinctifs demeurent la Croix-Rouge, le Croissant-Rouge et le Lion-et-Soleil Rouge.

Comme en 1949, Israël a tenté de faire reconnaître le Bouclier Rouge de David, mais, faute d'appui, a renoncé à présenter son amendement pendant les travaux des commissions déjà.

La délégation norvégienne qui soutenait en sous main les efforts d'Israël a présenté alors avec la Libye, engagée on ne sait pourquoi dans cette galère, une résolution demandant à la Conférence internationale de la Croix-Rouge qui va se réunir à Bucarest d'étudier la possibilité de créer un emblème de protection unique, unifié et universellement reconnu, ceci en vue d'une nouvelle conférence diplomatique convoquée par le dépositaire.

L'attitude de la délégation norvégienne à l'égard de la Suisse a manqué de correction; nous n'avons pas été informés du dépôt de cette résolution qui visait en définitive à supprimer les emblèmes actuels. Ce sont les Etats communistes, la très grande majorité des Etats arabes, notamment l'Egypte, le Saint-Siège, la Suisse, la Turquie, l'Iran qui se sont prononcés avec le plus de fermeté pour le statu quo. Les Etats occidentaux se sont d'ordinaire abstenus, mais très souvent avec des explications de vote négatives.

La résolution a été repoussée par 19 voix contre 15, avec 62 abstentions.



- 14 -

Les Etats-Unis, le Guatemala, l'Irak, l'Irlande, la Libye, le Mali, la Norvège, les Pays-Bas, la République dominicaine, la Suède, le Yémen démocratique, l'Algérie, le Canada et le Chili ont voté pour la résolution norvégienne.

Juridiquement la question est liquidée. On peut craindre pourtant qu'elle ne ressurgisse à Bucarest par le biais de certaines sociétés de Croix-Rouge nationale très sensibles aux arguments israéliens.

### Protocole II

Le Protocole II concerne, vous vous en souviendrez, les conflits internes, mais la définition de son champ d'application est étroite et vise le cas de la guerre civile classique qui est devenu plutôt rare. Pendant près de quatre ans, les commissions ont travaillé sur la base d'un projet de texte très complet élaboré par le CICR, incorporant sous une forme plus simple que celle du Protocole I les principes essentiels du droit humanitaire. Vers la fin de la négociation cependant, il est apparu que ce texte risquait d'être rejeté dans son ensemble ou démantelé par la plénière.

Il n'a jamais été possible de déterminer avec précision l'étendue du cercle des opposants, mais il comprenait en tout cas des pays influents dans leurs groupes comme l'Inde, le Pakistan, l'Irak et une partie des Etats de l'Amérique latine, très préoccupés par les problèmes de subversion intérieure. Tous ces pays voyaient aussi dans le Protocole II une tentative d'ingérence dans leurs affaires intérieures. Il existe en outre chez certains d'entre eux, le Nigéria et l'Inde notamment, un réel ressentiment à l'égard des oeuvres d'entraide internationale. Certaines actions de secours sont considérées comme des manoeuvres politiques visant à discréditer sur le plan international les pays auxquels elles sont destinées.

Sur ces entrefaites, le délégué du Pakistan, le



- 15 -

juge Hussain, personnalité modérée et qui jouissait d'une réelle autorité, prépara de son propre chef un projet alternatif de Protocole II qu'il négocia dans les coulisses, avec les principaux Etats intéressés, la Suisse notamment. Nous étions, en effet, parvenus comme tous les Etats occidentaux (sauf la Norvège qui préconisait la disparition pure et simple du Protocole au profit d'un article général dans le Protocole I) à la conclusion que, si regrettables que fussent les suppressions, il était préférable d'avoir un texte imparfait plutôt qu'un instrument perfectionné ayant toutes les chances d'être rejeté ou de rester lettre morte. Le bloc communiste qui lui aussi attachait une grande importance au Protocole II a adopté la même attitude.

D'autre part, nous considérions, en outre, que l'article 3 commun des Conventions impose à toutes les Parties contractantes de respecter certaines des règles que le juge Hussain avait fait disparaître de son projet. Tel était aussi l'avis du CICR qui devait se rallier lui aussi au projet simplifié.

Le texte du projet de Protocole II élaboré par les commissions n'en fut pas retiré pour autant et la conférence dut faire face à des problèmes de procédure délicats; les 24 articles préparés par le Pakistan ont été considérés comme des amendements et dans la majeure partie des cas furent adoptés par consensus. 31 articles du projet original n'obtinrent pas les majorités requises ou furent supprimés par consensus ce qui ne fut certes pas un exercice agréable pour les participants. On vit, par exemple, disparaître du Protocole II les articles relatifs à l'interdiction de la perfidie, de ne pas faire de quartier et d'attaquer des biens de caractère civil, à la protection civile, à l'enregistrement des informations sur les victimes du conflit, aux "accords spéciaux" entre les Parties au conflit afin de mettre en vigueur les dispositions des Conventions de Genève et du Protocole, à la diffusion du droit humanitaire, à la sauvegarde de l'adversaire, aux règles fondamentales obligeant les Parties au



conflit à distinguer entre population civile et combattants, à la protection de la population civile, etc.

Le Protocole II ne contient plus le terme "Parties au conflit". En outre, les dispositions relatives aux secours ont été abrégées ou considérablement modifiées. Selon le nouvel article 18, seules les sociétés de secours nationales situées sur le territoire de la Haute partie contractante pourront offrir leurs secours. Toute mention des offres de secours extérieures a été supprimée. L'ancien article 39 "Concours à l'observation du présent Protocole", article qui permettait au CICR d'offrir ses services a disparu lui aussi, mais cette possibilité subsiste cependant sur la base de l'article 3 commun des Conventions.

A la suite d'un appel de la délégation du Saint-Siège, la conférence a réintroduit dans le projet du Pakistan l'article interdisant le recours à la famine comme méthode de combat. On a gardé aussi les dispositions concernant l'interdiction d'attaques contre les ouvrages et installations contenant des forces dangereuses, l'interdiction des déplacements forcés, le traitement privilégié des enfants, etc.

Comme on le voit à cette énumération, de deux maux la conférence a dû choisir le moindre, mais elle ne l'a pas fait de gaieté de coeur.

#### Signature de l'Acte final

En vertu du règlement de procédure, les mouvements de libération reconnus par les organisations intergouvernementales intéressées pouvaient participer pleinement à la conférence toutefois sans droit de vote. Arguant du caractère humanitaire des Protocoles, les mouvements de libération ont demandé de signer l'Acte final ce qui est une nouveauté en droit international.



- 17 -

Après de longues discussions dans les coulisses et malgré l'opposition d'Israël, cette prétention fut acceptée à condition que la signature fût apposée sur une feuille séparée et étant entendu qu'elle ne préjugerait pas la position des Etats participants sur le point de savoir s'il y avait ou non précédent. Israël a demandé le vote. L'Acte final a été adopté par 78 voix contre une (Israël) et 18 abstentions (Uruguay, RFA, Australie, Belgique, Cameroun, Canada, Espagne, Etats-Unis, France, Guatémala, Italie, Japon, Luxembourg, Monaco, Nicaragua, Nouvelle-Zélande, Philippines, Royaume-Uni).

Les Protocoles seront ouverts à la signature le 12 décembre 1977 à Berne.

#### Observations finales

Les Conventions de Genève se sont efforcées de régler les problèmes suscités par les guerres conventionnelles de type classique. Comme celles de La Haye, elles ont été élaborées par des Etats dans leur très grande majorité de tradition européenne.

Depuis 1949 cependant, la communauté internationale s'est agrandie et la nature et la conduite des conflits armés ont profondément changé. La guerre, en outre, n'est plus reconnue comme un moyen licite de règlement des différends.

Le Protocole I, malgré ses lacunes et ses imperfections, malgré les difficultés que causera probablement son application est un essai de réponse à cette réalité nouvelle. Le Protocole II - même mutilé - constituera un corps de règles minimum utiles.

La conférence a été un exemple de plus du rôle joué par le problème Nord-Sud dans les relations internationales. Pour la Suisse - de même que, du reste, pour le CICR -, elle a été une source d'expériences et de contacts utiles, particulièrement avec les pays en voie de développement. La politique de neutralité, l'impartialité de la présidence ont certainement facilité l'achèvement des travaux.

\* \* \*

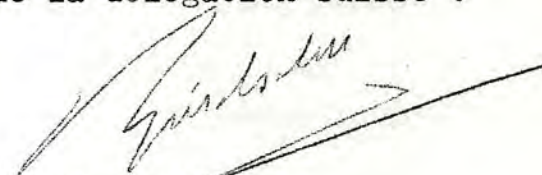


- 18 -

Vous recevrez le moment venu des instructions concernant la signature des Protocoles.

Nous saisissons cette occasion de remercier ceux d'entre vous qui ont bien voulu nous informer sur l'attitude de leur pays de résidence et exprimons aussi notre reconnaissance à MM. les Ambassadeurs Marcuard et Pictet pour l'appui très précieux qu'ils nous ont donné lors de la préparation de la quatrième session.

Le Chef de la délégation suisse :



(Bindschedler)

Annexes :

- Rapport sur les travaux de la deuxième commission
- Déclaration finale de la délégation suisse
- Acte final, Protocoles I et II et résolutions de la conférence.

Distribution :

- Secrétaire général du Département
- Division politique I
- Division politique II
- Direction du droit international public
- Secrétariat politique
- Coopération technique
- Direction administrative
- Information et presse
- Direction des organisations internationales (6ex.)
- Section des oeuvres d'entraide internationale
- Section des Nations Unies et des organisations internationales
- M. l'Ambassadeur S. Marcuard, Observateur suisse auprès de l'ONU
- M. F. Pictet, Ambassadeur de Suisse, Ottawa
- Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales, Genève
- Bureau de l'Observateur suisse auprès de l'ONU, New York
- Représentant permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe
- Membres de la délégation suisse
- M. l'Ambassadeur J. Humbert, Secrétaire général de la CDDH, Genève
- Secrétariat du Chef du Département