Juin
June
2000
Volume 82
N° 838

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
2000
Volume 82
N° 838

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

International Review of the Red Cross
Humanitarian Debate: Law, Policy, Action

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

Contents Table des matières

Juin
June
2000
Volume 82
N° 838

293 *Éditorial*

294 *A note from the Editor*

295 **Réflexions et convictions sur l'humanitaire d'aujourd'hui et de demain**
Cornelio Sommaruga

311 **L'humanitaire et la globalisation**
Pierre de Senarclens

327 **L'humanitaire appartient-il à tout le monde ?**
Jean-Luc Blondel

339 **History of the law of war on land**
Howard S. Levie

351 **Reuniting children separated from their families after the Rwandan crisis of 1994 : the relative value of a centralized database**
Maarten Merkelbach

369 **Ending the impunity of perpetrators of human rights atrocities: A major challenge for international law in the 21st century**
MARY GRIFFIN

391 **The interests of States versus the doctrine of superior responsibility**
ILIAS BANTEKAS

403 **Recognition of the ICRC's long-standing rule of confidentiality**
STÉPHANE JEANNET

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

427 **Vers une solution globale de la question de l'emblème**
FRANÇOIS BUGNION

479 491 **Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays**
Mandat et rôle du Comité international de la Croix-Rouge

Internally displaced persons
The mandate and role of the International Committee of the Red Cross

501 **Le Concours Jean-Pictet 1999 – ou les pièges d'une «Conférence internationale pour la protection des victimes des conflits armés»**
MATHIAS-CHARLES KRAFFT

507 **Le Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Genève a changé!**
ROGER MAYOU, DIRECTEUR DU MUSÉE, GENÈVE

510 **People on War**
A worldwide consultation on the rules of war

Faits et documents — Reports and documents

512 **Mise en œuvre du droit international humanitaire**
Chronique semestrielle de législation et de jurisprudence nationales, juillet-décembre 1999

518 **Déclaration du Costa Rica selon l'article 90 du Protocole I** — **Declaration of Costa Rica in accordance with Article 90 of Protocol I**

Livres et revues — Books and reviews

519 Marc-André Charguéraud, **L'étoile jaune et la Croix-Rouge – Le Comité international de la Croix-Rouge et l'Holocauste, 1939-1945** (Nadine Fink)

522 The Beate Klarsfeld Foundation, **Recueil de documents des archives du Comité international de la Croix-Rouge sur le sort des juifs de France internés et déportés, 1939-1945** (La Revue)

523 Jean-François Pitteloud (éd.), **Procès-verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge, 17 février 1863-28 août 1914** (Patrick Haas)

527 **Publications récentes** — **Recent publications**

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

Avec ce numéro de juin 2000, la Revue *souhaite offrir à ses lecteurs un vaste choix de sujets. Les contributions traitent de matières aussi diverses que l'humanitaire et la globalisation, les femmes et la guerre, une page de l'histoire du droit de la guerre ou des domaines en rapport avec le droit international pénal. Tous les textes touchent cependant, d'une manière ou d'une autre, de près ou de loin, à la politique, à l'action ou au droit humanitaire. La* Revue *souhaite ainsi faire la démonstration (si besoin est) que s'intéresser à «l'humanitaire» signifie suivre l'évolution de la réflexion dans un grand nombre de disciplines.*

Nous attirons tout particulièrement l'attention des lecteurs sur la contribution de Cornelio Sommaruga, ancien président du CICR, écrite à la fin de son mandat. Il nous livre les réflexions que lui ont inspiré les années qu'il a passées à la tête de l'institution humanitaire.

Depuis cinquante ans, la question de l'emblème a suscité des controverses au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. François Bugnion retrace l'historique du problème et en définit les enjeux, pour aboutir à des propositions qui, dans les mois à venir, devraient permettre de résoudre une question restée trop longtemps en suspens.

LA REVUE

A note from the Editor

Readers of the Review *will find a great deal to interest them in this June 2000 issue. There are articles on topics as diverse as humanitarian affairs and globalization, women and war, and aspects of international criminal law, and also a page from the history of the law of war. Whether directly or indirectly, however, all deal in one way or another with humanitarian policy, action and law. The aim is to demonstrate (if demonstration be needed) that an interest in humanitarian issues means keeping up with developments in a wide range of areas.*

Special attention is drawn to the article written at the end of his term of office by former ICRC President Cornelio Sommaruga, in which he shares the ideas that inspired him during his years at the helm.

The question of the emblem has given rise to controversy within the International Red Cross and Red Crescent Movement for the past fifty years. François Bugnion looks at the historical background and explains what is at stake before concluding with proposals which in the coming months should offer a solution to a problem that has been with us for far too long.

THE REVIEW

Réflexions et convictions sur l'humanitaire d'aujourd'hui et de demain

par
CORNELIO SOMMARUGA

Les quelques réflexions qui suivent ne se veulent pas un bilan de ma présidence, exercice qu'il ne m'appartient pas de conduire. J'ai eu l'honneur, mais aussi le grand plaisir, de présider aux destinées du Comité international de la Croix-Rouge de mai 1987 jusqu'à la fin de 1999. Affirmer que le monde a profondément changé pendant ces douze années serait un euphémisme. Tout, des relations internationales à la nature des conflits armés, a évolué. Notre pratique et celle des autres organisations humanitaires en a été ébranlée. D'autres (et je pense en particulier à Jean-Chrisophe Rufin) ont admirablement analysé ces changements, et je ne m'essayerai donc pas ici à un tel exercice.

Plus simplement, je voudrais partager avec tous ceux qui s'intéressent à l'action humanitaire quelques réflexions personnelles, qui n'ont pas la prétention d'êtres révolutionnaires. À travers ces lignes, je voudrais aussi dire mon estime et mon amitié à tous ceux qui servent cette noble cause, que ce soit avec la Croix-Rouge ou avec d'autres organisations humanitaires. Mes pensées, au moment de quitter le CICR, vont à ceux qui ont perdu leur vie au service de l'idéal qui est le nôtre. Et à tous ceux qui ont offert une part de leur existence pour

CORNELIO SOMMARUGA a été président du Comité international de la Croix-Rouge de 1987 à 1999. – Texte rédigé en décembre 1999.

soulager les souffrances d'hommes et de femmes affectés par la guerre ou par d'autres situations de violence et de drame. Je les ai côtoyés pendant douze ans, je les ai profondément admirés, et je les garde dans mon cœur. Ce que j'ai à dire à tous ceux-là tient en un mot : merci !

Quelques questions sémantiques

Je crois d'abord que nous devons être extrêmement attentifs au sens des mots que nous employons. Il nous arrive encore trop souvent de dire de certaines guerres qu'elles sont absurdes, parce qu'elles sont cruelles, odieuses, et que leur sens nous échappe. Et parce qu'il nous semble que des esprits avisés auraient dû trouver à certaines impasses des solutions autres que le recours à la force armée. Mais j'en suis arrivé à la conclusion que toutes les guerres ne sont pas absurdes : certaines nous sont plus ou moins compréhensibles et déchiffrables, il arrive que les porteurs d'armes adoptent des comportements irrationnels, il se peut aussi que les ressorts profonds d'un conflit nous échappent. Mais les guerres servent des intérêts, et il n'est malheureusement pas exact d'affirmer qu'au sortir d'un conflit, il n'y a que des perdants.

Les conflits armés répondent à des logiques diverses, mais il nous faut toujours, derrière les victimes, essayer de comprendre à qui ils profitent. Sans quoi, nous nous condamnons à parler de situations chaotiques, de conflits déstructurés, sans comprendre pleinement dans quel environnement nous évoluons. C'est peut-être une des grandes difficultés auxquelles l'action humanitaire se trouve confrontée aujourd'hui. Il n'y a pas une clé de lecture universellement valable. Chaque conflit a sa spécificité, des origines et des motivations particulières, des buts qui lui sont propres. Si nous n'analysons pas en détail pourquoi certains conflits se prolongent, pourquoi d'autres connaissent des rechutes, notre action risque d'être très difficile, et elle peut même avoir des retombées négatives pour les victimes. Connaître et comprendre les enjeux, tel est le défi.

De même, nous devrions cesser de parler des victimes innocentes. La plupart du temps, nous ne savons pas qui est innocent ou qui ne l'est pas, et je ne vois pas très bien en fonction de quels critères nous pourrions séparer le bon grain de l'ivraie. Les enfants, bien sûr, sont toujours innocents. Mais tous les autres ? Les catégories de

personnes auxquelles le CICR apporte protection et assistance sont définies en droit, selon des critères objectifs (les blessés, les prisonniers, les civils). Introduire un jugement de valeur, des critères de nature subjective comme l'innocence d'une personne, nous mènerait dans une impasse. Il nous faut assumer les limites, mais aussi la noblesse de notre engagement humanitaire. Il nous arrivera de tendre une main secourable à des individus dont les actes et les paroles sont aux antipodes des valeurs que nous cherchons à faire respecter. Il ne nous appartient pas de les juger. Pour cela, il y a des tribunaux. À chacun son métier.

Enfin, avant d'affirmer que depuis la fin de la guerre froide, on assiste à une multiplication des conflits dans le monde et à un retour de la barbarie, regardons-y à deux fois. Il est problématique d'affirmer qu'il y a une recrudescence des conflits armés à l'heure actuelle, et il est encore plus difficile de quantifier le nombre de victimes que font ces conflits. Je comprends que ceux qui attendaient, suite à la chute du mur de Berlin, que s'installent partout la paix et le règlement pacifique des conflits sous l'égide des Nations Unies auront été amèrement déçus. Quant à ceux qui pensent que la barbarie a fait un retour en force au cours de la décennie qui s'achève, ils ont sans doute une mémoire historique défaillante. Il est vrai que nous sommes régulièrement témoins d'actes de cruauté indicibles, mais ceux-ci ont accompagné l'humanité tout au long de son histoire, et il est peu probable que notre époque soit, de ce point de vue, vraiment pire que celles qui l'ont précédée. Ce qui est vrai, en revanche, c'est que le seuil général de tolérance face à certaines exactions a beaucoup baissé. Un nombre croissant de nos contemporains sait ce qui se passe aux quatre coins du monde, et la compassion n'est plus réservée à ceux qui nous sont proches, que ce soit sur le plan culturel ou géographique. C'est plutôt une bonne nouvelle.

Quant à la barbarie, si nous en observons certaines manifestations dans bien des conflits au sein desquels nous essayons d'agir, je serais tenté de dire qu'il faut aussi la traquer là où elle est moins immédiatement perceptible. Par exemple, dans le fait d'accepter avec une certaine résignation qu'un bon quart de l'humanité soit condamné à vivre dans une affligeante pauvreté, avec moins d'un dollar par personne et par jour.

La criminalisation de la guerre

Un mot sur la nature des conflits. Il est vrai que beaucoup de conflits actuels ne ressemblent plus guère à ceux que nous connaissions il y a dix ans. Cette observation a été abondamment documentée. La confrontation entre les deux grands blocs a eu pour effet, pendant la guerre froide, de structurer presque tous les conflits, mais aussi de les contenir. Les combattants d'un bord ou de l'autre étaient soutenus par des puissances extérieures, alimentés militairement, idéologiquement, et financièrement. Ils ne se gênaient pas, pour autant, d'exploiter les populations civiles, mais ils pouvaient compter sur d'autres appuis. Dans bien des conflits actuels, les belligérants doivent trouver localement les moyens de poursuivre le combat, et se transforment ainsi en prédateurs des populations civiles. L'autre voie qui s'offre à eux est de s'engager dans des opérations criminelles à l'échelon international, par exemple dans le trafic de drogues.

Dans certaines régions du monde, avec un capital dérisoire, n'importe quel aventurier peut se constituer une armée et devenir un seigneur de guerre. Ces armées ont une discipline souvent très relative, ne sont en général mues par aucune idéologie particulière et vivent de la violence comme d'autres de leur travail. Pour de telles armées, souvent composées de très jeunes gens, la guerre n'est pas un moyen, elle est une fin en soi. De là vient une situation que nous rencontrons de plus en plus fréquemment : la difficulté de séparer la violence militaire de la violence criminelle. Cette difficulté est d'ailleurs à rapprocher d'un autre phénomène auquel le CICR est également confronté de plus en plus souvent, celui de la distinction entre civils et combattants.

La criminalisation de la guerre est un problème considérable. Pour les civils d'abord, qui sont les premiers à en faire les frais. Pour les humanitaires, ensuite, car ils sont perçus comme des cibles légitimes, qui se déplacent dans des véhicules tout terrain fort attractifs et possèdent généralement des équipements de communication sophistiqués. Les attaquer, les déposséder, ou les enlever pour demander une rançon sont des comportements qui tendent à se multiplier. Il est très difficile de se prémunir contre ces dangers, et aucun des moyens explorés jusqu'à présent ne s'est révélé satisfaisant. Je pense en

particulier à l'usage d'escortes payées, recrutées parmi les combattants. Plus grave encore, la criminalisation de la guerre peut la rendre « chronique ». Contrairement à une idée très répandue, la guerre n'est pas nécessairement une interruption abrupte d'un processus linéaire de développement de l'économie. Elle est souvent le remplacement d'une économie par une autre, de la même manière qu'elle crée de nouvelles sources de pouvoir. Lorsqu'une économie de guerre se met en place, en particulier dans des situations où l'État a perdu l'essentiel de son pouvoir, les éléments qui ont intérêt à voir un conflit — au moins de basse intensité — se poursuivre, peuvent être plus forts et influents que ceux qui ont intérêt à y mettre un terme.

On ne peut pas ignorer, dans ce contexte, l'impact que peut avoir une action humanitaire irréfléchie, en particulier dans le domaine de l'assistance alimentaire. Et même lorsqu'elle est réfléchie, l'assistance internationale peut, dans certains cas, alimenter des conflits et les pérenniser. D'où l'importance, encore une fois, d'analyser chaque contexte avec lucidité et d'observer l'impact de l'action humanitaire avec recul et sans complaisance. Les donateurs tendent, certes, à être impressionnés par le tonnage distribué. Toutefois, tôt ou tard, l'objectif visé par les humanitaires sera de transférer le moins de vivres possibles vers les pays en conflit.

Le sens de l'action humanitaire

Il est bon de rappeler que l'action humanitaire est limitée par les contraintes objectives auxquelles elle doit faire face, mais aussi par sa nature et ses intentions. L'action humanitaire est une forme moderne de la charité. Elle vise à soulager les souffrances de certaines catégories de personnes et à prévenir la survenue de comportements contraires au droit et à certains principes d'humanité, donc à prévenir des souffrances futures. Lorsqu'au CICR nous parlons de prévention, il ne saurait s'agir que de la prévention de la souffrance humaine causée par des violations du droit international humanitaire. En revanche, nous n'avons pas vocation pour prévenir les conflits armés. Et si, d'aventure, nous le voulions, nous n'en aurions pas les moyens. Il ne faut pas se leurrer. Affirmer que l'action humanitaire contribue à promouvoir la paix, ce qu'il m'est souvent arrivé de faire, relève d'une

profession de foi. Je crains que, dans la réalité, il y ait autant d'exemples d'actions humanitaires ayant contribué à prolonger un conflit que de situations inverses. Et plus les violations du droit humanitaire sont graves, plus les conditions pour un retour à la paix seront difficiles à réunir. Cela, nous l'avons constaté maintes fois.

Il est important d'avoir une vision claire de ce qu'est l'action humanitaire. C'est pourquoi l'utilisation d'expressions telles que « catastrophe humanitaire », « ingérence humanitaire » ou « guerre humanitaire » sont très ambiguës. Pour ma part, je crois que l'action humanitaire se définit aussi bien par ses fins que par ses moyens. Des premières, j'ai déjà dit un mot : soulager les souffrances des victimes et prévenir des souffrances futures. Des seconds, disons, en ce qui concerne le CICR, qu'ils consistent à agir avec le consentement de toutes les parties à un conflit. Ce credo n'implique aucun jugement de valeur. Il repose sur une nécessité pratique : protéger les victimes de conflits armés suppose que nous obtenions la confiance de tous, que ce soit pour accéder aux prisonniers, pour faire connaître les règles à respecter, pour intervenir comme intermédiaires neutres, ou pour créer un « espace humanitaire ». Quant aux catastrophes humanitaires, il n'y en a pas. Il y a des guerres qui font un grand nombre de victimes, il y a des politiques qui engendrent des déplacements massifs de population, il y a des crises sociales et économiques qui peuvent déboucher sur des conflits armés. Il y a peut-être des catastrophes politiques. Appelons les choses par leur nom, nous y verrons déjà plus clair !

Peut-être existe-t-il des guerres justes. Ce n'est pas aux acteurs humanitaires d'en décider, eux qui, encore une fois, n'ont pas vocation de rétablir la justice. On peut légitimement se réjouir de ce que la communauté internationale ne reste pas insensible aux exactions massives dont sont victimes différentes communautés humaines sur cette planète. On assiste incontestablement à une mondialisation de la compassion. On peut aussi se réjouir qu'au-delà de la compassion, des actions politiques, qui pourront aller jusqu'au recours à la force, soient mises en œuvre, tant il est vrai que l'action humanitaire n'agira jamais que sur les symptômes d'une crise, et non sur la crise elle-même ou sur ses causes. Cela, c'est l'ingérence : un projet politique qui met le respect des individus avant le respect de la souveraineté nationale. Il

autorise le recours à la force contre une partie ou un gouvernement qui violerait les droits de l'homme, voire le droit international humanitaire. Ce projet est noble et périlleux, et surtout, répétons-le, il est de nature politique. Il se démarque de l'action humanitaire en tous points : par son ambition, par les objectifs poursuivis, par les moyens utilisés. La confusion des genres est préjudiciable à l'action humanitaire telle que nous la concevons. Laissons à chaque mode d'intervention sa spécificité.

L'intérêt des victimes

La compétition humanitaire, comme toute compétition, est stimulante. Mais elle peut aussi avoir des effets pervers, et il faut en être conscient. La ruée sur Goma (République démocratique du Congo), suite à l'afflux des réfugiés rwandais, en 1994 est une illustration extrême de ce phénomène. Les institutions humanitaires dépendent de leurs donateurs, et ces donateurs seront d'autant plus prompts à être généreux que l'institution en question sera visible sur le terrain. Aucune organisation humanitaire n'échappe aujourd'hui à ce besoin de visibilité. Si les médias ne parlent pas de vous, vous n'existez pas. Il est donc parfois plus efficace, en matière de recherche de fonds, d'être là où sont les médias plutôt que d'être là où sont les victimes. On peut être tenté d'accorder plus d'importance à la nécessité de montrer son drapeau qu'à celle d'agir avec efficacité et d'assurer un certain suivi dans la durée. Les journalistes rentrent généralement chez eux avant les victimes. Le danger qui consiste à confondre les intérêts institutionnels avec les intérêts des victimes nous guette tous. Il faut le savoir et y être attentif.

Un autre volet de cette question est lié à la professionnalisation de l'action humanitaire. Il y a longtemps que la bonne volonté et les bons sentiments ne suffisent plus à l'efficacité de l'action. En termes de gestion et de management, toutes les organisations humanitaires ont connu des développements considérables au cours de cette décennie. Les outils informatiques sont omniprésents, ceux de gestion ont été affinés, les compétences professionnelles ont été valorisées. Il s'agit maintenant de ne pas tomber dans l'excès inverse, celui de former des technocrates de l'action humanitaire. Les qualités qui font un

bon délégué sont toujours les mêmes : l'empathie, la capacité de travailler dans des contextes instables, l'ouverture d'esprit, la fermeté des convictions, la capacité d'analyse, la sûreté du jugement, le sens critique, le courage et la générosité. Soyons attentifs à ne pas étouffer ces valeurs sous prétexte de techniciser l'action humanitaire.

Ethique et relations internationales

Une révolution du droit international est en marche, qui vise à moraliser les relations internationales. Elle est sans précédent dans l'histoire, bien qu'elle n'en soit encore à ses balbutiements. Au moment où nous commémorons le 50e anniversaire des Conventions de Genève modernes, le Tribunal pénal international d'Arusha juge les responsables du génocide rwandais, alors que le Tribunal de La Haye poursuit ceux qui ont commis des exactions en ex-Yougoslavie.

À Rome, en été 1998, le Statut de la future Cour pénale internationale à vocation universelle a vu le jour. Un ancien dictateur sud-américain a été poursuivi par la justice européenne et un chef d'État en exercice est inculpé de crimes contre l'humanité.

Il est fort probable que les jugements prononcés par ces cours ne seront pas de nature à dissuader dans l'immédiat les apprentis criminels de guerre. Mais une forme de justice internationale est enfin en marche, une justice qui ne sera plus simplement celle des vainqueurs. L'impunité ne sera plus la règle, même si beaucoup passeront encore entre les mailles du filet.

Au-delà du développement de la justice pénale internationale, ce sont les relations entre États qui sont en train de se modifier.

Il ne fait guère de doute que les États, dans les relations qu'ils entretiennent entre eux, sont avant tout mus par leurs intérêts. Mais il est tout aussi vrai d'affirmer que les valeurs et l'éthique sont de plus en plus présents dans les relations internationales. Il y a plusieurs raisons à ce phénomène : la mondialisation des économies entraîne un sentiment de responsabilité accrue pour tout ce qui se produit dans le monde ; l'abondance de l'information et son immédiateté renforcent ce sentiment et interdisent l'indifférence ; l'émergence de la société civile, porteuse de valeurs que les États démocratiques ne sauraient ignorer, oblige ces derniers et les milieux économiques à prendre en

considération maintes revendications à caractère éthique, comme le travail des enfants, le statut des femmes, le respect des droits de l'homme et de l'environnement, etc.

Que les États soient «sincères» dans leur prise en compte de ces revendications de portée universelle importe peu. Ils ne peuvent les ignorer, et doivent donc les relayer. Que ce soit sur le plan diplomatique ou commercial, la question du respect des droits de l'homme est aujourd'hui omniprésente.

Le risque existe que les États instrumentalisent ces valeurs, pour déguiser des intérêts moins avouables: désormais, toute guerre devra être «juste», toute intervention extérieure aura un caractère «humanitaire», toute sanction contre un État sera fondée sur le fait qu'il ne respecte pas les droits de l'homme. Cette forme de récupération est en partie inévitable, mais elle ne remet pas en cause le combat pour la «moralisation» des relations internationales.

Les principes classiques des relations internationales (souveraineté des États, intangibilité des frontières, non-ingérence dans les affaires intérieures) sont aujourd'hui ébranlés par des valeurs qui apparaissent aux yeux de la société civile comme plus importantes que ces principes. De moins en moins, un gouvernement pourra violer massivement les droits de l'homme ou les droits des minorités sur son propre territoire et opposer à la communauté internationale le sacro-saint respect de sa souveraineté. Le devoir de mémoire joue ici un rôle considérable: l'Holocauste ou le génocide rwandais non seulement nous forcent à porter un regard critique sur les errements du passé, mais interdisent aussi notre inaction dans des circonstances similaires à l'avenir. Cela ne signifie pas qu'il n'y aura plus jamais de génocide, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité, mais l'indifférence n'est désormais plus une option.

L'action humanitaire a beaucoup contribué à ces développements. Dépassant la charité traditionnelle, qui s'adressait avant tout aux membres d'un groupe déterminé ou à ceux qui potentiellement pourraient être amenés à se convertir à la religion d'un groupe particulier, elle a proclamé l'unicité de l'homme en affirmant que tout homme qui souffre a le droit d'être secouru. L'humanitaire s'est très tôt affranchi du cadre national et a proclamé l'universalité de certaines

valeurs. Cela s'est fait non pas contre les États, mais avec les États. L'idée novatrice d'Henry Dunant n'a pas été de porter secours aux blessés de la bataille de Solférino, ce que bien d'autres avaient fait avant lui, mais de responsabiliser les États — il y a 135 ans déjà — en les amenant à signer des traités internationaux qu'ils se sont engagés non seulement à respecter, mais aussi à faire respecter. Or, si l'action humanitaire traduit l'exigence d'une solidarité avec l'humanité entière et le projet d'une prise en charge de la souffrance et de la dignité de l'Autre, elle a dès le début amené les États à renoncer à une partie de leur souveraineté pour autoriser cet « espace humanitaire ». C'est cela qui, par exemple, a permis en 1999 au CICR de visiter 200 000 prisonniers de guerre et détenus politiques dans le monde, avec le nécessaire accord des États détenteurs.

J'aimerais partager avec vous une conviction. Je crois que rien de ce qui se produit sur cette planète ne saurait nous être totalement étranger, et surtout pas ce qui nous rapproche intimement de tout autre être humain et qu'on appelle la souffrance. Or, je crois à l'unicité de l'homme, et je crois que les combats pour le respect des droits de l'homme, et en particulier du droit international humanitaire, sont universels et que le relativisme culturel n'a pas, ou très peu, de place ici. Il n'y a dans ce propos ni arrogance, ni ethnocentrisme, mais un constat. Même si des facteurs culturels s'attachent à l'expression de la douleur, la souffrance est universelle, et elle est partout engendrée par les mêmes maux : le meurtre, la torture, les mutilations, les traitements inhumains et dégradants, toutes ces atrocités que les hommes s'infligent sous divers prétextes, et qui sont pourtant prohibées même en temps de guerre, lorsque la violence collective se déchaîne.

J'ai rencontré, encore tout récemment, bien des gens qui s'adonnent à de tels comportements, et parfois en toute bonne conscience, ce qui permet de mesurer le long chemin qui reste à parcourir pour passer des idéaux universels et partagés à des comportements qui soient en phase avec les valeurs affichées. L'affirmation assez récente de l'unicité de l'homme et de l'unicité de la planète, ainsi que les moyens d'informations sans précédent dont nous disposons, m'amènent à penser qu'au siècle prochain, l'éthique pourrait conquérir une place centrale dans les relations internationales, parce qu'elle

promeut des valeurs qui sont aussi porteuses de stabilité. Il y a fort à parier que le respect des droits de l'homme, le respect du droit humanitaire et le respect de l'environnement auront une place déterminante dans la manière dont sera façonné le nouvel ordre international.

Décloisonner l'humanitaire

Le CICR, du fait de son mode de fonctionnement (discrétion, diplomatie humanitaire) et de sa culture institutionnelle, s'est longtemps montré réticent à une réelle ouverture vers l'extérieur. Je ne crois pas aux vertus de la transparence à tout prix, et je continue de penser que la diplomatie humanitaire et le dialogue avec toutes les parties à un conflit restent essentiels à notre pratique.

Mais en même temps, je suis d'avis que nous devrions lancer de nouvelles passerelles vers des milieux intéressés de près ou de loin par l'action humanitaire. Songeons d'abord aux milieux de l'économie et de la finance. Dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la mondialisation de l'économie, ces milieux jouent un rôle prédominant, souvent plus important que les États eux-mêmes. Dans certains cas, ils ont contribué au développement d'un phénomène que certains ont appelé « la privatisation de la guerre ». Quoi qu'il en soit, par leurs actions et leurs omissions, ils peuvent avoir une influence non négligeable sur les contextes au sein desquels les humanitaires sont appelés à évoluer. Ne pas approfondir le dialogue avec les milieux économiques (Banque mondiale, Fonds monétaire, compagnies transnationales, acteurs économiques locaux) serait non seulement regrettable, ce serait une faute.

Les militaires seront désormais d'autres « compagnons de route » pour les organisations humanitaires, que cela nous plaise ou non. Lorsqu'ils seront engagés dans les hostilités, il nous appartiendra avant tout de leur rappeler leurs obligations en regard du droit international humanitaire. Ce qui signifie également dialoguer avec eux sur la manière dont ils conduisent les hostilités. Quels que soient leurs buts de guerre, il faudra les rendre attentifs au fait que les populations civiles doivent impérativement être protégées, et que cela peut avoir un coût, y compris pour eux-mêmes. Lorsque les militaires se verront donner des mandats ambigus (du type maintien de la paix au milieu des hosti-

lités actives, avec une dimension humanitaire), il faudra, tout aussi impérativement, dialoguer avec eux, pour préserver notre autonomie, notre mode de fonctionnement, et finalement définir la complémentarité des approches. On l'aura compris, c'est là bien plus qu'un problème de coordination.

De même, nous devrions créer de nouveaux liens avec les milieux universitaires. Ces liens existent depuis longtemps, bien sûr, avec les facultés de droit et les spécialistes de droit international, ou encore, dans une certaine mesure, avec les facultés de médecine. Mais la réalité du terrain nous amène à réfléchir plus en profondeur à la question des violations du droit humanitaire et à ses causes. De l'étude que le CICR a menée auprès des personnes affectées par les conflits armés, il ressort clairement que ce ne sont pas les principes humanitaires qui sont remis en cause par les belligérants ; mais d'autres facteurs interviennent, qui les amènent à ne pas se conformer à ces principes. Les énormes efforts que nous consentons dans la diffusion de ces principes sont, à l'évidence, insuffisants. Puisque nous cherchons à modifier les comportements, il s'agit pour nous de mieux comprendre quelles sont les dimensions intellectuelles, affectives, culturelles, psychologiques qui peuvent présider à ces changements. Je suis persuadé que des contacts plus étroits avec des sociologues, des psychologues, des formateurs, des anthropologues, pourraient nous aider à être plus efficaces dans ce domaine. Il en est de même pour ce qui concerne la connaissance de la guerre et de la violence comme faits sociaux. Il existe un peu partout dans le monde des instituts de polémologie avec lesquels un dialogue suivi pourrait contribuer à nourrir la réflexion des acteurs humanitaires sur leur pratique et sur l'environnement dans lequel ils évoluent.

Enfin, il nous faut consentir des efforts supplémentaires pour participer à la promotion d'une culture de la non-violence auprès de la jeunesse, sur le modèle de ce que nous avons entrepris en Russie avec le ministère de l'Éducation. Il ne suffit pas de valoriser la tolérance, la solidarité ou la non-violence en paroles. Il faut travailler à traduire ces notions dans une nouvelle pratique des relations humaines, ce qui suppose aussi un combat de nature idéologique. Les biologistes nous rendent attentifs au fait que l'évolution de la vie doit

au moins autant à l'entraide qu'à la compétition. Il nous appartient de mettre en relief que l'évolution des sociétés humaines n'échappe pas à cette règle.

En guise de conclusion

Pour conclure, je souhaiterais attirer l'attention du lecteur de ces lignes sur cinq questions qui me paraissent essentielles. Des réponses que nous apporterons à chacune de ces questions dépendra en grande partie le visage du monde de demain.

L'extrême pauvreté d'une partie de l'humanité est non seulement une tragédie, elle est un scandale. Nous le savons tous. Les inégalités entre riches et pauvres sont considérables, et elles ne cessent de s'accroître. En 1960, l'écart entre les 20% de la population mondiale les plus riches et les 20% les plus pauvres était de 1 à 30. En 1995, il était de 1 à 82. Les 20% les plus riches disposent de 86% des ressources de la planète. Les 20% les plus pauvres se contentent de 1%[1]. Le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté absolue — soit un dollar par jour — atteint 1,5 milliard, et il est en constante augmentation. Il n'est tout simplement pas possible de parler des progrès de la civilisation et de continuer d'accepter cet état de fait. La pauvreté, ce n'est pas seulement la faim, c'est aussi la maladie, l'ignorance, l'absence d'horizon, l'exclusion. Ce problème de la pauvreté extrême est, je crois, un des grands problèmes éthiques de notre temps, et j'aimerais soutenir sans réserve l'appel lancé par plusieurs ministres européennes il y a quelque temps pour la création d'un nouveau partenariat entre les gouvernements, la société civile, les milieux académiques et le secteur privé, afin de venir à bout de ce fléau.

Vient ensuite la préservation de notre environnement. Nous sommes désormais six milliards sur cette terre, dont nous avons compris assez récemment qu'elle est une et que ses ressources ne sont pas illimitées. Là aussi, l'heure est à l'urgence. L'accès à l'eau est un problème croissant pour une proportion significative de l'humanité. La

1 Laurence Caramel et Michel Beaud, dans *Le Monde de l'Economie*, 14 septembre 1999.

dégradation des sols a réduit leur fertilité et leur potentiel agricole. La destruction de la forêt tropicale a pris un rythme alarmant, l'émission des gaz à effet de serre aura, sans l'ombre d'un doute, des conséquences sérieuses sur le climat. Et donc sur les hommes. Tôt ou tard, nous devrons réfléchir à des modèles de croissance économique qui épargnent l'environnement, c'est-à-dire au développement durable. Le plus tôt sera le mieux, tant il est vrai qu'amorcer certains virages se fait plus facilement avant que les crises ne soient installées de manière prolongée. Et soyons conscients que, dans ce domaine, les recettes homéopathiques seront insuffisantes. À une époque où certains de nos actes peuvent avoir des conséquences à l'échelle de la planète, mais aussi pour les générations futures, nous serions bien inspirés de nous laisser guider par le principe de précaution.

Les droits de l'homme et le droit humanitaire sont encore couramment violés, mais des progrès incontestables ont été enregistrés. J'espère et je veux croire que le siècle prochain sera celui du respect de la personne humaine, en temps de paix comme en temps de guerre. J'espère et je veux croire que nous n'accepterons plus d'être les témoins indifférents de génocides, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Une juridiction universelle se mettra en place pour juger ceux qui se seront rendus coupables de tels crimes, et on ne peut que s'en réjouir. Mais soyons plus ambitieux encore, et efforçons-nous d'agir de manière préventive. Cela ne sera pas toujours possible, mais nous savons tous que, dans un passé récent, et à plusieurs reprises, cela aurait pu l'être. Et je ne peux qu'apporter mon plus vigoureux soutien à Kofi Annan, dont l'action dans ce domaine mérite d'être saluée. J'ai bon espoir : jamais la souffrance de l'autre, aussi éloigné de nous soit-il, ne nous a été aussi intolérable qu'en cette fin de siècle.

Nous devons travailler avec davantage d'énergie à modifier le statut des femmes. Là aussi, des progrès encourageants ont été enregistrés. Mais il reste beaucoup à faire. Rien de fondamental ne changera sans que les femmes, partout, aient un meilleur accès à l'éducation et gagnent ainsi en autonomie. Il n'existe pas de recettes simples pour changer les mentalités, mais j'ai la conviction profonde que les problèmes évoqués plus haut ne trouveront de solutions que si les femmes, partout, deviennent maîtresses de leur destin. Ne voyez

aucune démagogie dans mon propos. Je ne suis pas certain que les femmes soient, par nature, vraiment moins belliqueuses que les hommes, ou plus spontanément disposées au respect de l'environnement. Mais je crois que tout progrès futur de l'humanité passera par une émancipation plus grande des femmes.

Un dernier mot, sur les catastrophes naturelles. Elles sont en augmentation et ont parfois des conséquences dramatiques. On peut se demander pourquoi. Je serais tenté de dire qu'il n'y a pas de catastrophes naturelles. Car bien des catastrophes sont mises sur le compte de la nature, alors qu'elles trouvent leur origine dans les comportements humains. Les dommages causés à l'environnement, inévitablement, causeront des désastres que nous qualifierons un peu vite de naturels. Bien sûr, il y a les tremblements de terre, les raz-de-marée, les éruptions volcaniques. Mais, là encore, nous savons bien qu'il existe des moyens pour se prémunir contre ces plaies, au moins partiellement. Et, là aussi, la pauvreté, l'ignorance, ou parfois l'absence de volonté politique, contribuent à faire de ces événements naturels des catastrophes pour l'homme. Un monde sans risque n'existera jamais. Mais des mesures de prévention et de contrôle existent.

Il n'y a pas de fatalité.

Il ne s'agit plus de rêver d'un monde meilleur, il faut y œuvrer.

Vous vous demandez peut-être pourquoi un ancien président du CICR, dont le mandat est d'apporter protection et assistance aux victimes de conflits armés, a cru nécessaire d'aborder ces différents thèmes. Je vais vous le dire, en un mot de conclusion. D'abord parce que je crois que si le CICR dispose d'une certaine autorité morale, il doit s'en servir pour rappeler l'existence de certaines menaces qui pèsent sur l'humanité. Ensuite, parce que je suis intimement persuadé que la plupart des conflits du siècle prochain seront, de près ou de loin, provoqués par la non-résolution de ces problèmes. Dans ce monde global, j'en appelle à la globalisation des responsabilités. Joignons nos efforts: représentants des États et du pouvoir politique, élites de la société civile, acteurs de l'action humanitaire. N'oublions pas que si les milieux de l'économie et de la finance ne s'engagent pas à nos côtés sur un programme minimal, il faudra se résoudre à continuer de pan-

ser les plaies... Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pourrait représenter à l'échelle de la planète une force considérable. J'ai foi en ses principes, en sa structure, et j'espère qu'il sera capable de davantage de cohésion pour relever les défis que je viens d'énumérer, tout en veillant à éviter les risques de politisation.

Enfin, laissez-moi rappeler ce que disait Térence : « Homo sum : humani nihil a me alienum puto ». Phrase que, dans ma langue maternelle, je traduirais par : « Sono uomo : non considero nulla di ciò che è umano come cosa che possa non toccarmi ! », c'est-à-dire : « Je suis homme : rien de ce qui est humain ne m'est étranger. » – Arrivederci !

●

Abstract

Considerations and convictions with regard to humanitarian action today and tomorrow

BY CORNELIO SOMMARUGA

The author of this article, Cornelio Sommaruga, was President of the ICRC between 1987 and 1999. In it he draws some conclusions from his long experience and also looks to the future. In his opinion, some of the main challenges facing the humanitarian community may be summarized as follows, namely, to stop the criminalization of war, to clarify the purpose of humanitarian action, to understand the victims' interests, to link ethics and international relations, to make humanitarians more receptive to other considerations of civil society. In his closing remarks the author invites all those interested in the future of humanitarian action to reflect on what must be done to tackle extreme poverty, to safeguard the natural environment, to increase respect for human rights and international humanitarian law, to improve the status of women and to prevent natural disasters. — Rejecting a fatalistic approach, the author calls for action.

L'humanitaire appartient-il à tout le monde ?

Réflexions autour d'un concept (trop ?) largement utilisé

par
JEAN-LUC BLONDEL

Le terme « humanitaire », d'usage pourtant ancien, a connu ces dernières années un succès sans précédent, au risque, d'ailleurs, de perdre sa consistance dans la multitude des us et abus dont il fait l'objet. On met fréquemment ce terme en opposition au « politique », en particulier à la politique étrangère, y compris dans sa dimension militaire. À l'inverse, d'autres le récupèrent de manière outrageuse (voir l'expression « guerre humanitaire » utilisée dans le cadre du conflit au Kosovo en 1999). Rien de radicalement nouveau ici, certes, mais qui mérite tout de même une discussion. Nous la ferons essentiellement sous l'angle du droit et de l'action humanitaires, du point de vue d'un acteur engagé dans une organisation spécifique, le Comité international de la Croix-Rouge.

L'humanitaire concerne au premier chef l'être humain et met la personne au centre de sa préoccupation. Par « humanitaire », nous n'entendons ainsi pas une, ou des actions particulières, mais le souci de mettre le bien de l'homme, la préservation de sa dignité au cœur de toute action, et ce, à l'endroit de tout homme. C'est sans doute là l'ambition commune des principaux instruments du droit international visant à protéger la personne humaine : les droits de

JEAN-LUC BLONDEL est chef de la Division de la doctrine et coopération au sein du Mouvement, Comité international de la Croix-Rouge.

l'homme, le droit des réfugiés et le droit international humanitaire (dans une certaine mesure, c'est aussi un objectif du droit pénal international). S'il existe trois corps de droit, c'est bien sûr que les circonstances particulières dans lesquelles peut se trouver l'être humain varient et nécessitent une réponse appropriée, mais ces trois « cousins » juridiques veulent le défendre contre les excès, les abus, ou les déficiences dans l'exercice du pouvoir politique, militaire ou policier à son endroit.

Une politique peut-elle être humanitaire ?

Le droit humanitaire s'intéresse à l'homme comme être essentiel, dans sa souffrance, son désarroi ou son abandon, au-delà des considérations utilitaires, militaires, économiques, politiques[1]. Nous ne jugeons cependant pas pertinent d'opposer l'humanitaire au politique, au militaire, ou à l'économique. Ce que dit le droit humanitaire, ou ce qu'exige une action humanitaire indépendante, c'est une juste distinction des genres et une bonne articulation des champs de responsabilité des différents acteurs. En effet, la politique inclut l'humanitaire comme un de ses paramètres ; cela se manifeste au moins de deux manières :

- en ratifiant les Conventions de Genève de 1949, leurs Protocoles additionnels de 1977, ou tout autre traité de droit international humanitaire, les États manifestent clairement leur volonté de respecter et de faire respecter ce droit en toutes circonstances ; c'est donc bien une action politique qui est attendue d'eux, dans la promotion du droit et des valeurs humanitaire ;
- en conséquence, nombre d'États incluent une dimension humanitaire dans leurs objectifs nationaux et internationaux, notamment en apportant un appui financier à des organisations privées ou à des institutions internationales qui se « spécialisent » dans l'humanitaire.

1 Jean-Luc Blondel, « Signification du mot « humanitaire » au vu des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge », *RICR*, n° 780, novembre-décembre 1989, pp. 532-540.

En termes de personnes, et non seulement de programmes politiques ou de lignes budgétaires, nous voulons croire que certains responsables gouvernementaux sont personnellement intéressés à promouvoir une telle orientation, autant par conviction ou expérience que dans le sens d'une politique gouvernementale bien comprise dans sa globalité. Nous ne croyons cependant pas, et n'attendons nullement, qu'un programme gouvernemental puisse être exclusivement humanitaire : il doit logiquement assurer d'autres tâches (par exemple, la sécurité des citoyens), tenir compte d'autres demandes, effectuer des arbitrages entre des groupes variés dont les intérêts, même légitimes, ne peuvent pas tous être pleinement satisfaits. Tout pouvoir doit également veiller à conserver suffisamment de soutien (médias, électeurs, etc.) pour durer ; il cherchera donc à préserver ses propres objectifs en opérant les choix qui lui semblent répondre au mieux à sa stratégie. Dans ce sens, il sera obligé, espérons avec quelque douleur, de choisir entre « victimes utiles » et « victimes moins utiles », les intérêts à court terme ne pouvant pas toujours être conciliés avec la défense à long terme, et où que ce soit, celle de la dignité humaine.

Nous pensons, de même, que l'action militaire n'est pas imperméable aux préoccupations humanitaires. D'abord, et c'est fondamental, les États, et leurs armées, ont accepté la limitation de l'engagement militaire que représente, justement, le droit international humanitaire. Ensuite, les armées, non combattantes pourrions-nous dire, peuvent rendre des services, notamment logistiques, aux organisations humanitaires. Nous ne jugeons cependant pas opportun que des armées, instruments d'une politique nationale — ou dans certains cas, intergouvernementale (comme l'OTAN) — puissent se substituer à ces organisations : elles restent en effet l'expression et l'image d'un pouvoir, qu'elles illustrent par le déploiement de la force, et donc de la contrainte, exercée ou potentielle. Certes, une différence doit être faite entre des situations de catastrophes naturelles et celles qui résultent d'un conflit armé : dans le premier cas, l'engagement de l'armée peut préserver, aux yeux des victimes, l'image d'une force altruiste et politiquement désintéressée ; il n'en va certainement pas de même dans un conflit, où les armées sont naturellement vues par ces mêmes victimes comme la cause de leur souffrance, quand bien même l'intervention

militaire peut être fondée (ou pour le moins se présenter) comme justifiée pour mettre frein à une situation d'abus ou de violation des droits de la personne.

Nous croyons donc très juste l'observation d'un participant à la deuxième rencontre de Wolfsberg, qui déclarait que « bien que tout soit lié, bien que tout ait des implications politiques, bien que les sphères de l'humanitaire, du développement et du politique se recoupent, les différents acteurs ne peuvent pas se substituer les uns aux autres ; les trois sphères ont des frontières, même si ces frontières connaissent des changements »[2].

À notre sens, il peut donc y avoir une politique humanitaire (dans le sens d'une politique qui inclut une dimension humanitaire), du militaire humanitaire, voire de l'économique humanitaire. Mais quelle sera la part du « spécifiquement humanitaire », de l'humanitaire « pur » ? La pureté, ici, n'existe pas vraiment et les humanitaires ne sont pas nécessairement d'une moralité supérieure à celle des politiques ou des militaires. Il font un autre métier, c'est tout. Le « métier » des humanitaires est d'apporter, de manière efficace, et le cas échéant rapidement, l'aide dont les victimes ont besoin, et de la distribuer de manière impartiale.

Quels principes invoquer ?

L'objet du présent article n'est pas de discuter en détail des dimensions, risques et possibles ambiguïtés de l'action humanitaire[3], mais d'en examiner le fondement doctrinal. Si à l'origine les Principes fondamentaux d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance étaient vus comme propres à la Croix Rouge[4], ils sont souvent

2 *Report on the Second Wolfsberg Humanitarian Forum*, 5-7 June 1998, ICRC, Geneva, p. 87. (Traduction CICR)

3 Voir notamment J. Moore (éd.), *Des choix difficiles. Les dilemnes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999 ; J. H. Rosenthal (ed.), *Ethics and International Affairs, A reader*, 2nd ed., Carnegie Council on Ethics and International Affairs, Washington D.C., 1999 ; K. A. Maynard, *Healing Communities in Conflict. International Assistance in Complex Emergencies*. Columbia University Press, New York, 1999.

4 Qui comprennent également : caractère volontaire, unité et universalité.

utilisés par d'autres (notamment des organisations non gouvernementales, voire des gouvernements) pour justifier leur action. Mais, dans tous les cas, sans y attacher la même signification, ni la même rigueur dans leur mise en œuvre. Bien sûr, la Croix-Rouge ne peut pas avoir le monopole de l'interprétation de concepts qui ne lui appartiennent pas en propre, mais elle peut exiger, au moins, que l'on ne dénature pas son action pas l'usage abusif fait par d'autres[5].

Le principe d'humanité — c'est en tout cas évident pour ceux qui ont du cœur et que pousse, à un degré ou à un autre, l'exigence de la solidarité — peut être revendiqué par beaucoup[6]. Il ne s'agit peut-être pas à proprement parler d'un principe, mais d'une intention, d'un objectif. C'est dans l'examen des autres principes que se précisera la dimension concrète de l'engagement ainsi motivé.

Nous estimons que toute action humanitaire, quel que soit son auteur (organisations non gouvernementales, États, Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), doit observer le principe d'impartialité, si tant est qu'elle veut se présenter comme humanitaire. Nous ne parlons pas ici de l'impartialité mesurée à l'échelle universelle, où les besoins les plus urgents ne sont certainement pas (hélas!) l'aune à laquelle la politique et l'économie internationales déterminent leurs priorités. Mais de l'impartialité dans une action particulière dans les opérations de secours: il serait profondément inhumain de déterminer la qualité et la quantité de secours autrement que selon le degré d'urgence des besoins. Nous ne disons pas qu'il en va toujours ainsi, mais nous rejetons comme abject et non humanitaire tout favoritisme, racisme, privilège politique, religieux ou ethnique qui pourrait motiver l'action sur le terrain.

5 Sur l'interprétation «classique» des Principes fondamentaux, voir J. Pictet, *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1979; François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Genève, 1994, en particulier pp. 424-432, 944-951 et *passim*.

6 Voir encore Hugo Slim, *Sharing Universal Ethic. Spreading the Principle of Humanity Beyond Humanitarism*, ECHO/ODI Conference on Principled Aid in an Unprincipled World: Relief, War and Humanitarian Principles, London, 1998.

En revanche, nous n'attendons pas que toute action humanitaire soit neutre ni indépendante. On peut en effet tout à fait imaginer qu'une organisation prenne parti pour un camp et lui apporte une aide exclusive ; une telle entreprise restera humanitaire. De même, une organisation qui dépend d'un seul donateur ou d'un seul parti peut apporter une aide utile, quelle que soit sa marge de manœuvre politique. Mais dans les deux cas imaginés, toujours dans le respect, au moment de l'action, du principe d'impartialité. Pour la Croix-Rouge, ils vont certainement de pair[7], mais le lien ne s'impose pas pour tous.

N'est-il pas alors démodé, irréel, de vouloir, comme le fait la Croix-Rouge, le CICR en particulier, maintenir à tout prix ensemble les principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance ? Le CICR croit-il échapper aux pressions politiques ? Ou ne fait-il pas preuve d'une coupable naïveté en pensant que son action pourrait faire fi des ambiguïtés et des pièges que pose toute action sur le terrain des conflits ? La réponse est non, dans les deux cas, bien sûr. Toute action porte une part d'ambiguïté, est soumise à des pressions. Seule l'inaction échappe aux critiques, et encore. Celui qui agit est sans cesse sous le feu, d'abord, des ses propres interrogations : est-ce assez ? est-ce bien fait ? faudrait-il faire autrement ? ailleurs ? plus longtemps ? Le travailleur humanitaire, s'il est honnête, doit presque toujours avouer qu'il devrait faire mieux, et plus. Il est le premier à voir l'immensité des souffrances, l'intensité des destructions, l'ampleur des besoins, et son action lui semblera toujours trop modeste, insuffisante. Il sera également choqué, à juste titre, par la « concurrence » d'autres acteurs, la partialité des médias, l'insuffisance des ressources et l'aveuglement, souvent feint et hypocrite, des États ou de la « communauté internationale ».

Nous ne voulons pas dire, ni défendre la thèse que l'action humanitaire menée par le CICR pourrait échapper aux pressions politiques : le « nageur » qu'est l'acteur humanitaire qui, selon Jean

7 Voir Marion Harroff-Tavel, « Neutralité et impartialité. De l'importance et de la difficulté pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, d'être guidé par ces principes », *RICR*, n° 780, novembre-décembre 1989, pp. 563-580.

Pictet, nage dans les eaux de la politique sans cependant s'y noyer, parfois « boit la tasse » ou a besoin d'une bouée amie. Mais l'existence de pressions politiques, la récupération de l'action humanitaire par les parties au conflit n'ôtent en rien l'exigence de la neutralité, et seule l'indépendance permet, pour reprendre l'image du nageur, d'aller d'une rive à l'autre sans être emporté par le courant. Ne pas prendre parti, c'est se placer aux côtés de ceux qui souffrent, qui sont désemparés, abandonnés, manipulés. C'est aussi assurer une action dans la durée : conservant la confiance de tous, la Croix-Rouge pourra offrir ses services, non seulement dans l'urgence, mais aussi dans un processus de réconciliation, toujours nécessaire, dans la reconstruction, dans le rétablissement de nouvelles relations au sein de la communauté, entre les communautés. La diabolisation de l'adversaire, l'assimilation de tout un peuple (un pays) à la politique de ses dirigeants, le seul recours aux armes, cela représente-t-il des solutions durables ? est-ce pour ces « idéaux » que le CICR devrait abandonner son indépendance et sa neutralité ?

La neutralité : démodée ou dangereuse ?

Un autre reproche fait au CICR, et parfois à la Croix-Rouge en général, serait d'adopter une neutralité complice, alors même qu'il faudrait dénoncer les violations des droits des personnes affectées par un conflit, une situation de violence ou d'oppression. Il convient de rappeler que neutralité — et en tout cas pour le CICR — ne veut pas dire silence ; il y a cependant plusieurs manières de parler, d'attirer l'attention sur des manquements ou des injustices. Ces dernières années, le CICR s'est d'ailleurs engagé de manière extrêmement visible et... audible pour le respect du droit humanitaire. Le CICR ne perd pas sa neutralité quand il relève des violations du droit international humanitaire, puisque son mandat se base précisément sur ce droit : au contraire, la désignation des manquements fait partie du travail de mise en œuvre dudit droit. Inversement, le « silence » du CICR en certaines circonstances n'est pas un alibi ni une faiblesse ; il n'intervient pas publiquement, parce que, dans son analyse, d'autres moyens seront mieux à même d'atteindre le but recherché : une protection efficace des victimes d'un conflit armé. Là encore, il

nous semble important de mettre l'accent sur la durée, de maintenir la possibilité d'agir avec toutes les parties à un conflit, de laisser sa chance aux évolutions politiques, aux changements de personnes, aux transformations progressives d'une société ou d'un gouvernement. La dénonciation peut être un aveu de faiblesse, une réaction sans suite possible à une situation ressentie comme bloquée. Le travail de persuasion, de constant et insistant dialogue, peut, quant à lui, demander davantage de courage, exiger une mobilisation beaucoup plus longue des énergies. L'« ingérence dans les affaires intérieures » d'un pays peut être nécessaire ; ailleurs, ou à d'autres moments, le respect de la souveraineté d'un État (mais certainement pas la soumission à celle-ci) représentera un instrument plus solide pour influencer un acteur politique ou militaire.

Le principe de neutralité, affirmé par le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, fait l'objet de nombreux malentendus : on le soupçonne, on l'a vu, de mener à une complicité avec des gouvernements peu soucieux du respect de la personne humaine, on le croit expression de la naïveté propre aux âmes généreuses. Au sein même du Mouvement, certains l'identifient à la passivité et veulent lui adjoindre, au moins, un qualificatif : neutralité active. En fait, la neutralité de la Croix-Rouge est très précisément l'illustration de sa volonté d'action : la neutralité n'est pas une fin en soi, mais le moyen de (mieux) agir. Neutre, et donc active ; active parce que neutre, voilà ce qu'est la Croix-Rouge. L'action dont nous parlons ici est non partisane, ou plutôt : elle cherche l'efficacité dans une prise de parti pour la seule victime ; elle ne veut s'aligner ni sur une qualification politique ni sur un choix excluant une partie de la population dans le besoin.

Des rôles différents, des responsabilités spécifiques pour chacun

Nous n'avons pas l'arrogance de prétendre qu'une voie est, par principe, meilleure qu'une autre. Dans un monde complexe, aux menaces multiples, il serait illusoire de vouloir réduire l'action humanitaire à un seul modèle. Nous mettons plutôt notre confiance, comme le démontre, notamment, Paul Bonard dans la complémenta-

rité des modes d'action des acteurs humanitaires[8] : la dénonciation (contraindre), la persuasion (convaincre), la substitution (remplacer) ont toutes, suivant les situations et les problèmes à résoudre, une valeur intrinsèque. Les mêmes acteurs ne peuvent cependant pas tous utiliser le même mode d'action, ni en changer à tout moment : il en va de leur crédibilité et de leur efficacité. Rien ne peut éviter le trouble moral, et ce serait une illusion de croire qu'on puisse échapper aux dilemmes éthiques que pose toute action[9]. Sans compter que l'action, y compris l'action humanitaire, doit faire face à une « écologie » qui, pour utiliser une expression d'Edgar Morin, rend impossible une maîtrise totale sur aucun processus : « Il faut être conscient de ce que j'appelle ‹ l'écologie de l'action › : une action échappe de plus en plus à la volonté et aux intentions de son initiateur, parce qu'elle entre dans les jeux d'inter-rétroactions qui sont ceux du milieu social ou politique. Les conséquences à long terme d'une action politique sont totalement imprévisibles. À cela, il faut associer l'incertitude éthique. Si les moyens vils corrompent les finalités nobles, il peut arriver que des finalités viles se retournent contre leurs auteurs en vertu de l'écologie de l'action, comme il peut arriver que des nobles finalités soient captées comme moyens pour des finalités viles »[10]. Cela vaut aussi, avec certaines nuances, pour l'engagement humanitaire et doit appeler chaque acteur engagé dans ce domaine à une constante modestie et à la prudence.

Proche de l'humain dans ce qu'il a de plus personnel et, en même temps de plus universel — sa souffrance —, le « travailleur humanitaire » sait la fragilité de son engagement. Mais de cette modestie naît aussi sa force, ou pour le dire comme Antonio Bruel : « La humildad de Cruz Roja es la que le permite saber lo que puede hacer

8 Paul Bonard, *Les modes d'action des acteurs humanitaires. Critères d'une complémentarité opérationnelle*, CICR, Genève, 1998.

9 Voir à ce propos l'éclairante analyse d'Hugo Slim, *Doing the Right Thing. Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsiblity in Political Emergencies and War*, Studies on Emergencies and Disaster Relief No. 6, Nordiska Afrikaninstitut, Uppsala, 1997.

10 E. Morin et S. Naïr, *Une politique de civilisation*, Arléa, Paris, 1997, p. 27.

hoy, y su creatividad y animo de progreso lo que debe aprender hoy para poder hacer manana »[11].

Nous plaidons ainsi fortement pour la distinction entre les acteurs, la responsabilisation de chacun dans son domaine, afin d'apporter à la souffrance humaine la plus grande variété de réponses possibles. Une complémentarité qui reste donc attentive à la multiplicité des situations, mais aussi des « réponses » à des besoins en constant changement : une complémentarité dans l'espace (chacun à sa place, pour couvrir, par exemple, un territoire et par une bonne coordination, réussir à apporter l'assistance qui importe aux victimes) et dans le temps (permettre dans la durée, au-delà de l'urgence, à une communauté de retrouver sa dignité, son autonomie, sa créativité). L'humanitaire (et ses différents acteurs), le militaire (en ce qu'il peut apporter de sécurité), la politique (transcendant les intérêts particuliers pour viser au bien du plus grand nombre) ont chacun une place dans cette construction. Mais l'humanitaire, en particulier, ne peut pas remplacer la politique (mais la politique, ou le militaire peut « jouer à l'humanitaire », ce qui ne résout pas grand-chose). Il est donc impératif de chercher, ensemble, dans le respect mutuel, les meilleures solutions pour celui que tous nous prétendons servir : l'être humain atteint par la violence ou le désarroi.

●

11 Antonio Bruel i Carreras, *Ciento Cuarenta Años de Utopia. Reflexiones acerca de los prinipios fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja,* Cruz Roja Española, Madrid 1999, p. 28. « C'est l'humilité qui permet à la Croix-Rouge de savoir ce qu'elle peut entreprendre, et c'est sa créativité et son esprit de progrès qui lui indiquent ce qu'il faut apprendre aujourd'hui pour pouvoir agir demain. » Traduction CICR.

Abstract

Is humanitarian action everybody's affair? Reflections on an overworked concept
by JEAN-LUC BLONDEL

"Humanitarian" (as in "humanitarian action" or "humanitarian endeavour") has become a household word in recent times. Often it has been distinctly misused, as in the expression "humanitarian intervention". The author of this article, a senior ICRC staff member, gives a reminder that humanitarian action is intended above all to safeguard and promote the welfare of human beings and to shield them from violence and the abuse of power. He then discusses several policy issues which explain or support humanitarian policy. To sum up, he draws some conclusions which should preserve the true nature of humanitarian action in the present circumstances. In particular, he urges that a diversified approach be adopted to achieve the common goal, namely, to protect people in distress.

History of the law of war on land

by
HOWARD S. LEVIE

For many millennia there was no such thing as humanity in land warfare. From the caveman to biblical times, and for centuries thereafter, the winner in battle took from the loser not only his life, but also all of his available belongings, including women, children, domestic animals and personal property. See, for example, the Bible, Numbers 31: 7-8, where the following appears:

> They made war on Midian as the Lord had commanded Moses, and slew all the men. In addition to those slain in battle, they killed the kings of Midian — Evi, Rekem, Zur, Hur and Reba, the five kings of Midian — and they put to death also Balaam, son of Beor. The Israelites took captive the Midianite women and their dependants, and carried off their beasts, their flocks, and their property. They burnt all their cities, in which they had settled, and all their encampments. They took all the spoil and plunder, both man and beast...

Similar statements will be found throughout the Bible. Unless circumstances permitted otherwise, all of the enemy who lived were killed and all their real property was seized or razed. An exception is to be found in the Koran, Surah xlvii, paragraph 4, which includes the following statement:

> When you meet in battle those who have disbelieved, smite their necks, and after the slaughter tighten fast the bonds, until

HOWARD S. LEVIE is Professor Emeritus of Law, Saint Louis University Law School, and Adjunct Professor of International Law, U.S. Naval War College. He is also Colonel (ret.), Judge Advocate General's Corps, U.S. Army.

the war lays aside its burdens. Then either release them as a favour, or in return for ransom.[1]

This dates from the sixth century AD. Sun Tsu, writing *The Art of War* in the fourth century BC, and *Manu Sriti*, an anonymous Sanskrit treatise (probably dating from sometime between 200 BC and 200 AD), both forbade the slaying of prisoners of war, giving as alternatives absorption into one's own army (a practice followed by Mao Tse-tung's communist army after the defeat of the Chinese Nationalists under Chiang Kai-shek in 1949, and by Kim Il-Sung's North Korean army during their early successes in South Korea in 1950), enslavement, or ransom. Of course, any one of these alternatives, inhumane as they may appear, was more humane than the earlier practice which had existed at the time of the period covered by the Bible.

It is obvious that at this period in the evolution of mankind humanity played no part, or a very small and almost accidental part, in land warfare. The captured soldier knew that the fate which awaited him was either death or enslavement. Ransom existed as a practice but was a very limited procedure until the Middle Ages, and even then applied only to the knight and not to the common soldier. Several centuries later, the practice of exchange of prisoners of war evolved. This practice continued up to the American Civil War (1861-1865), when an agreement to that effect was reached by the belligerents, but it proved to be completely ineffective.

Codification of the law of war on land

The first attempt to lay down specific humanitarian rules to be applicable in time of war was the so-called *Lieber Code*, drafted by Professor Francis Lieber and, after revision by a board of officers, promulgated as General Orders No. 100 of the Union Army in 1863.[2]

1 In the translation of M. Z. Kahn (1971).

2 Reprinted in D. Schindler and J. Toman, *The Laws of Armed Conflicts*, 3rd ed., Martinus Nijhoff Publishers/Henry Dunant Institute, Dordrecht/Geneva, 1988 (hereinafter cited as *Schindler/Toman*), p. 3. See also M. Deltenre, *Recueil général des lois et coutumes de la guerre*, Les Éditions Ferd. Wallens-Pay, 1943 (texts in French, Flemish, German and English).

Section II of that Code, containing Articles 31 to 47, provided for the "Protection of persons and especially of women, of religion, the arts and sciences. Punishment of crimes against the inhabitants of hostile countries". There were also provisions requiring the humane treatment of prisoners of war.[3] This Code was, of course, a national action, not applicable to other countries, but it served as one of the sources of the international actions which were to follow.

That same year, 1863, an international conference meeting in Geneva drafted resolutions which called for each country to establish a committee to assist the medical services, and to provide for the neutrality of ambulances and medical personnel.[4] This was the precursor for the Geneva Conferences which drafted the 1864 Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field[5] and the 1868 Additional Articles relating to the Condition of the Wounded in War.[6]

In 1874 an international conference called by the Russian government met in Brussels and adopted the International Declaration Concerning the Laws and Customs of War,[7] a document which contained many provisions intended to make land warfare more humane. Unfortunately, it never became effective for lack of ratifications.[8] However, it served as one of the sources for the Regulations attached to the 1899 Convention (II) with Respect to the Laws and Customs of War on Land, drafted by the (first) International Peace Conference in The Hague. It was in the preamble to this Convention that the famous *de Martens Clause* made its appearance. It states:

> Until a more complete code of the laws of war is issued, the High Contracting Parties think it right to declare that in cases not included in the Regulations adopted by them, populations

3 Lieber Code, Section III, Articles 49 to 80.

4 Schindler/Toman, p. 275.

5 Schindler/Toman, p. 279.

6 Schindler/Toman, p. 285.

7 Schindler/Toman, p. 25.

8 In 1880, the Institute of International Law completed the drafting of the *Oxford Manual on the Laws of War on Land* (Schindler/Toman, p. 35). This was, of course, an unofficial document, but, like the unratified Brussels Project, its importance in the drafting of subsequent conventions on the law of war cannot be overestimated.

> and belligerents remain under the protection and empire of the principles of international law, as they result from usages established between civilized nations, from the laws of humanity, and the requirements of the public conscience.[9]

At the same time three Declarations were adopted, one prohibiting the launching of projectiles and explosives from balloons,[10] one prohibiting the use of asphyxiating gases,[11] and one prohibiting the use of expanding bullets.[12]

The Second International Peace Conference, held in The Hague in 1907, adopted a slightly redrafted set of the Regulations attached to the 1907 Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land.[13] The only Declaration that it readopted was that relating to the dropping of projectiles and explosives from balloons.[14]

In 1906, an international conference met in Geneva and updated the 1864 Convention and the 1868 Additional Articles. It was this 1906 Convention for the Amelioration of the Condition of the

9 Schindler/Toman, p. 70. The clause was repeated in a somewhat extended form in the 1907 Hague Convention IV and in the 1977 Additional Protocol I.

10 Schindler/Toman, p. 202. This Declaration was to be in force for only five years. However, at the 1907 Second International Peace Conference its effectiveness was extended to "the close of the Third Peace Conference". *Ibid.* As that Conference has never taken place (it was to have convened eight years after the end of the 1907 Second Peace Conference, but World War I broke out before that date was reached), it has been argued that the Declaration is still in force; moreover, since it prohibited the discharge of projectiles and explosives from balloons "or by other new methods of a similar nature", it is sometimes argued that bombing by aircraft violates this Declaration. Needless to say, no nation has accepted this argument.

11 Schindler/Toman, p. 105. Germany violated this Declaration by using gas projectiles in Poland in 1915 during World War I. When the Germans initiated the use of chlorine at Ypres in 1916, the claim was made that it was not a violation of the Declaration because no projectiles were used, the gas having been contained in barrels which were opened to allow the wind to carry the gas to the Allied lines. Nevertheless, that act initiated general gas warfare, a type of warfare which resulted in over 1,000,000 casualties during World War I.

12 Schindler/Toman, p. 109. This Declaration was the prohibition of dumdum bullets. *Infra*, notes 26 and 27.

13 Schindler/Toman, p. 63.

14 *Supra,* note 9. The other two Declarations adopted at the 1899 International Peace Conference had no time limits.

Wounded and Sick in Armies in the Field[15] which was in force during the First World War. It was superseded by the 1929 Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armies in the Field[16] which was, in turn, superseded by the 1949 Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armies in the Field.[17]

While the Regulations attached to the 1899 and 1907 Conventions respecting the Laws and Customs of War on Land had contained a number of almost identical provisions for the protection of prisoners of war, it was not until 1929 that an international conference drafted a convention dealing exclusively with that subject.[18] The 1929 Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War[19] was in force during World War II. However, Japan was not a party to it. This Convention was, in turn, superseded by the 1949 Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War.[20] When hostilities were initiated in Korea in 1950, few nations had ratified this latter Convention. However, the International Committee of the Red Cross called upon each individual participant in those hostilities to apply the provisions of the 1949 Convention and they all stated their agreement to do so.[21]

15 Schindler/Toman, p. 301.

16 Schindler/Toman, p. 325. This Convention was in force during World War II, but a number of the belligerents were not parties to it.

17 Schindler/Toman, p. 373. All but four or five small nations with no armies are party to this Convention.

18 In World War I the provisions of the 1907 Hague Regulations with respect to prisoners of war had been found so inadequate in coverage that a number of bilateral and multilateral agreements on the subject had been negotiated by the belligerents during the hostilities.

19 Schindler/Toman, p. 339. The same Diplomatic Conference drafted the 1929 Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded and Sick in Armed Forces in the Field and the 1929 Convention for the Amelioration of the Wounded, Sick and Shipwrecked at Sea (Schindler/Toman, pp. 373 and 401, respectively) which were widely adopted.

20 Schindler/Toman, p. 423. Once again, all but a handful of small nations with no armies are party to this Convention. It should be noted that the 1949 Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (Schindler/Toman, p. 495), the first convention devoted exclusively to the protection of civilians in time of war, was also drafted at that time.

21 North Korea, unwilling to take any action recognizing the ICRC, sent its reply to the Secretary-General of the United Nations, stating that it "is strictly abiding by principles of Geneva Convention in respect to Prisoners of War." As is well known, this was anything but the case!

Evidence of the modern effort to make land warfare more humane is to be found in a 1968 resolution of the General Assembly of the United Nations which stated in part as follows:[22]

> 1. *Affirms* resolution XXVIII of the XXth International Conference of the Red Cross held at Vienna in 1965, which laid down, *inter alia*, the following principles for observance by all governmental and other authorities responsible for action in armed conflicts:
>
> (a) That the right of the parties to a conflict to adopt means of injuring the enemy is not unlimited;
>
> (b) That it is prohibited to launch attacks against the civilian populations as such;
>
> (c) That distinction must be made at all times between persons taking part in the hostilities and members of the civilian population to the effect that the latter be spared as much as possible.
>
> 2. *Invites* the Secretary-General, in consultation with the International Committee of the Red Cross and other appropriate international organizations, to study:
>
> (a) Steps which could be taken to secure the better application of existing humanitarian international conventions and rules in all armed conflicts;
>
> (b) The need for additional humanitarian international conventions or for other appropriate legal instruments to ensure the better protection of civilians, prisoners and combatants in all armed conflicts and the prohibition and limitation of the use of certain methods and means of warfare (...).

A Diplomatic Conference was convened in 1974 to fill in the lacunae which had been found to exist in the 1949 Geneva Conventions. So difficult was it to obtain strong support for various provisions that it was not until 1977 that the conference reached agreement on a Protocol Additional to the Geneva Conventions of

22 UNGA Res. 2444 (XXIII) of 19 December 1968, reprinted in Schindler/Toman, p. 263.

12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I),[23] as well as a Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), adopted on 8 June 1977.[24]

Limitations on the use of weapons

Almost all of the international activity mentioned above has dealt with the humane treatment to be accorded in land warfare to individuals, civilian non-combatants and prisoners of war. Limitations on the use of certain weapons are certainly another area which falls within the scope of international humanitarian law to be applied in time of war on land. While the international community has been much slower in addressing this subject, action to that effect has been taken on a number of occasions, particularly in the latter part of the present century.

The weapons of the early known period were primarily the bow and arrow, the sword, the spear and the throwing knife or other thrown object.[25] None of these weapons would be considered inadmissible if they were used today; in fact, many of them, like the bayonet, are still used in one form or another and there has been no complaint that they are inhumane. As time went on, the bow and arrow evolved into a much more powerful weapon in the form of the

23 Schindler/Toman, p. 621. The United States has not ratified this Protocol, both because in its opinion it makes colonial wars international and because it abolishes the requirements for the recognition of a legitimate combatant.

24 Schindler/Toman, p. 689. Prior to the drafting of this Protocol the only international humanitarian law provision with respect to non-international (civil) wars had been Article 3 of the 1949 Geneva Conventions.

25 David used a sling and a stone in his encounter with Goliath and, having rendered him unconscious or dead, proceeded to cut off his head. The use of the sling and the stone as a weapon of war was legitimate — and would probably be legitimate today. However, if Goliath was only unconscious, the act of cutting off his head would today be an inhumane act, and a war crime. If Goliath was dead, then David also committed what today would be a war crime, the maltreatment of the dead body of an enemy. See James H. Jeffries, "Law of war trivia", *Proc. U.S. Naval Inst.*, Vol. 114, June 1988, p. 57.

longbow and the cross-bow. Unfortunately, poison was sometimes placed on the arrowhead, and at the end of the thirteenth century this practice reached Europe.

The next major step in the evolution of weapons of warfare was the development of gunpowder and the gun, of which the first mention is in the middle of the fourteenth century. This weapon, from handgun to heavy artillery, still exists in many forms which would be completely unrecognizable to its original users. It does not appear that the gun, firing an ordinary bullet, or artillery, firing a shell, has ever been charged with being an inhumane method of land warfare.

Later the Russians invented a bullet which exploded on impact. Originally it did so only on striking a hard object, but later it was modified in such a way that it would explode on contact with a soft object, such as a human body. Considering this to be inhumane, the Russian government convened an international conference at St Petersburg which drafted the 1868 Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles under 400 Grammes Weight.[26] Thus explosive rifle bullets were banned even before they had been used in land warfare, but explosive artillery shells remained lawful.

In its clashes with local inhabitants on the Indian frontier in the late nineteenth century the British used bullets known as "dum-dums", because they were manufactured in an arsenal situated in Dum-Dum, Bengal. The peculiarity of these bullets was that the lead core was exposed, so that instead of passing through a body it expanded on impact and tore it apart. Declaration IV(3) of the 1899 First Peace Conference prohibited "the use of bullets which expand or flatten easily in the human body, such as bullets with a hard envelope which does not entirely cover the core or is pierced with incisions".[27]

26 Schindler/Toman, p. 101.

27 Schindler/Toman, p. 109. — The British are alleged to have used dumdum bullets in South Africa and the Russians are alleged to have used them in their war with the Japanese. Both sides are alleged to have used them during World War I. Even today instances will be found where individual soldiers pierce the ends of their bullets with a knife, thus in effect making them dumdum bullets.

It has long been appreciated that international humanitarian law applicable in land warfare was sadly deficient in restrictions when it came to bacteriological and toxin weapons,[28] chemical weapons, and certain types of conventional weapons.[29] Numerous resolutions on these subjects had been adopted by the General Assembly of the United Nations and by various humanitarian organizations, but it was not until 1972 that an international conference was convened to draft a convention with respect to bacteriological weapons. It was successful in its endeavour and there is now such a convention to which almost every nation on earth is party.[30] It not only prohibits the development, production, and stockpiling of such weapons, but requires the destruction within nine months of the Convention's entry into force (a date which has long since passed) of "all agents, toxins, weapons, equipment and means of delivery".

In 1980 a diplomatic conference meeting in Geneva drafted 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.[31] The Convention itself has no substantive provisions but is a "carrier" for three Protocols. Its Protocol I prohibits the use of "any weapon the primary effect of which is to injure by fragments which in the human body escape detection by X-rays". Inasmuch as no such weapon was or is known to exist at the present time, this Protocol was adopted without dissent. Protocol II prohibits or restricts the use of mines, booby traps and other devices. As we shall see, the prohibitions and restrictions on the use of mines are not what they appear to be. Finally,

28 While the 1925 Geneva Protocol included a ban on bacteriological weapons, this fact was rarely noted and the Protocol was always referred to as a "gas" Protocol.

29 Reference to nuclear weapons has been omitted because, while there are treaties on this subject, there is no multilateral international convention banning their use, nor is there likely to be one in the foreseeable future. The recent nuclear tests by India and Pakistan are indicative of the comparatively uncontrolled status of this weapon.

30 Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction, 10 April 1972, Schindler/Toman, p. 137.

31 Schindler/Toman, p. 179.

Protocol III prohibits or restricts the use of incendiary weapons. Once again, the prohibitions and restrictions on the use of incendiary weapons are not what they appear to be.

The prohibition on the use of anti-personnel mines set forth in Protocol II is in fact limited to their use against civilians and civilian objects. The use of mines remains one of the most inhumane acts of war today, not because they are any more effective than an explosive artillery shell, but because once they are buried their location is soon forgotten and they remain a danger to innocent civilians even when hostilities have ended. It is estimated that there are over one hundred million mines buried throughout the world (Afghanistan alone is infested with millions of mines) and every week dozens of civilians are killed or maimed by mines planted long ago and whose location is no longer known. Efforts to draft a convention banning the use of land mines have been continuous in recent years.[32] At last, on 3 May 1996, the Amended Protocol II, which remedies some of the deficiencies of the original Protocol II of 1980, was accepted,[33] and on 18 September 1997 a Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction was adopted at Ottawa.[34] This Convention has not yet come into force. It will do so on the first day of the sixth month after receipt by the Secretary-General of the United Nations of the 40th instrument of acceptance. Reservations are not permitted.

The use of fire in warfare has a long and ancient history. However, the prohibition on the use of fire set forth in the 1980 Protocol III is likewise limited to "individual civilians or civilian objects" and to "military objectives located within a concentration of civilians". Inasmuch as fire causes as much or more pain than a dum-

32 Elsewhere, the present author has suggested a Convention banning mines other than those requiring several tons of pressure to explode them. This would make them useful as protection against tanks, but would prevent their activation by contact with or the proximity of civilians. Another possible requirement is that every mine that is laid be required to contain a timed self-deactivation mechanism.

33 35 I.L.M. 1206 (1996).

34 36 I.L.M. 1907 (1997).

dum bullet, it would appear that far stricter limitations on its use are justified. Unfortunately, there seems little probability of such action.

The Treaty of Versailles, which ended World War I, contained a provision which prohibited the use of asphyxiating, poisonous or other gases and all analogous liquids, materials or devices. This undoubtedly referred to Declaration IV(2) of the 1899 Peace Conference.[35] In 1922 a small group of nations drafted the Treaty of Washington which, while basically intended to place controls on submarine warfare, contained a provision under which the use of "asphyxiating, poisonous or other gases and all analogous liquids, materials or devices" was prohibited.[36] This convention was to become effective only if ratified by all the drafting States. As France failed to ratify it, the convention never came into force.

In 1925, however, a League of Nations arms conference meeting in Geneva took it upon itself to draft a Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare.[37] Finally, in January 1993 a Diplomatic Conference meeting in Paris adopted the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Chemical Weapons and on their Destruction.[38] While the ratifications of this Convention were slow in the making, by the end of 1997 well over 100 States had become parties to it.[39]

Conclusion

It is apparent from the foregoing review of international activities in this area over the past century and a half that nations have become more and more aware of the need for restrictions on the methods of conducting warfare, resulting in the formulation of numerous

35 Schindler/Toman, p. 105.

36 Schindler/Toman, p. 877.

37 Schindler/Toman, p. 115. Although this Protocol was very widely accepted, the United States did not ratify it until 1975, fifty years later!

38 32 I.L.M. 800 (1993).

39 Whether other States will accept the ratification by the United States remains to be seen, as it contains a multitude of reservations, including one with regard to the prohibition of the use of herbicides. Moreover, Article XXII of the Convention specifically prohibits all reservations.

international agreements aimed at making warfare less inhumane, particularly with respect to the helpless, such as non-combatants and prisoners of war. Unfortunately, a number of nations have seen fit to abstain from becoming parties to many of these humanitarian agreements and, on occasion, parties to them have seen fit to disregard their provisions (particularly in instances of internal conflict). This was recognized in the "war crimes" trials conducted after World War II and, more recently, by the United Nations in the creation of special international criminal courts for the former Yugoslavia and for Rwanda, as well as by the 1998 Rome Convention establishing the International Criminal Court. In any future conflicts it can be expected that, while most nations will endeavour to comply with the humanitarian rules for the conduct of warfare, there will unfortunately always be renegade nations which, whether or not parties thereto, will violate their provisions whenever it appears to their advantage to do so.

●

Résumé

L'histoire du droit de la guerre sur terre
par HOWARD S. LEVIE

Ce bref récit de la main d'un des grands maîtres du droit des conflits armés présente l'évolution du droit de la guerre sur terre à travers les âges. De l'Ancien Testament de la Bible et des écrits de Sun Tsu au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, l'auteur met en lumière les points forts du droit humanitaire. Il conclut son analyse par la constatation que le droit a sans aucun doute fait de grands progrès en vue d'imposer des limites à la violence meurtrière de la guerre. Toutefois, il constate que la volonté n'est pas toujours présente pour respecter, en toutes circonstances, les obligations à caractère humanitaire.

Reuniting children separated from their families after the Rwandan crisis of 1994: the relative value of a centralized database

by
MAARTEN MERKELBACH

THE vulnerability of children during armed conflict is recognized both in general international law[1] and in particular in international humanitarian law,[2] which stipulate specific protection measures for children. Children separated from their families are more vulnerable still. Apart from caring for them, an important part of their protection is to reunite them with their families. This requires the following: first, identifying these children among the rest of the population; second, registering and interviewing them; third, tracing their parents or relatives during or after the chaos of war and mass migration; and fourth, making the reunification physically possible.

In 1994, war and genocide in Rwanda killed between 500,000 and 800,000 people and an estimated two million Rwandans fled to neighbouring countries. Both in Rwanda and in the refugee camps, the humanitarian aid agencies that had come to the region in

MAARTEN MERKELBACH is a delegate of the International Committee of the Red Cross. He took part in the ICRC programme for unaccompanied children in the Great Lakes region of Africa (1994-1997).

response to the emergency saw that many thousands of children were alone, that is, they were apparently unaccompanied by adult family members. However, they could not be assumed to have been orphaned until all possible attempts to identify parents or other close family members had been exhausted — a process that can take years.

Registering unaccompanied children

In June 1994 the International Committee of the Red Cross, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the United Nations Children's Fund together agreed that a coordinated approach to the plight of these unaccompanied children was essential. On the assumption that computerized matching would facilitate their reunification with their families, it was decided to centralize on a database the names and other details of unaccompanied children and of parents looking for their children. The responsibility for setting up and running this database was assigned to the ICRC.[3]

The agencies agreed on general criteria for the registration and reunification of unaccompanied children. Only children less than 18 years old who were separated from their parents or other close (adult) relatives were registered. The process of reunification with parents or other (adult) members of the family had to take into account that the notion of what constitutes a family is broader in Central Africa than in the industrialized world.

1 Convention on the Rights of the Child, of 20 November 1989.

2 Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, 12 August 1949, in particular Article 50; Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, in particular Articles 77 and 78; Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977, in particular Article 4, para. 3.

3 Joint Statement of the International Committee of the Red Cross (ICRC), the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the United Nations Children's Fund (UNICEF) and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (International Federation) on the Evacuation of Unaccompanied Children from Rwanda, Geneva, 27 June 1994.

The information recorded for each unaccompanied child was standardized for use. A copy of each paper registration in the field was transferred to the ICRC for entry into its database at the ICRC Tracing Office in Nairobi. A total of 61 different agencies and organizations transmitted registration forms to the ICRC. Similarly, a second standard form was used to register tracing requests, that is, enquiries from parents looking for their children. The information given on such forms was likewise transferred to the central database in Nairobi. Any changes in the respective child's whereabouts were also entered. The third form of standardized data entry related to successful reunifications (when the child was physically handed back into the care of the family); data on this form included the reuniting agency and certification by the family of the reunification. A total of 75 agencies transmitted copies of reunification documents to the ICRC. All registrations, tracing requests and family reunifications were entered in the database. The registrations recorded in the database were effected in Rwanda, in refugee camps in the province of Kivu (Democratic Republic of Congo, formerly Zaire), Tanzania, Uganda and Burundi, and in European countries which had accepted Rwandan children after their evacuation; reunifications took place within Rwanda itself, between Rwanda and refugee camps, between and within refugee camps and between Rwanda and Europe.

The software — called Standard 4 — uses the Clipper programming language and runs on MS-DOS platforms; its data is stored in dBase files. It is a programme developed by the ICRC in the early 1990s, constantly updated ever since and used in all its operations to manage data on individuals.

In order to coordinate with the many agencies in the field, to register and follow up the information, to centralize the data and to keep track of and reunite these unaccompanied children with their families the ICRC set up offices at ten places in Rwanda, three in Kivu province and two in Tanzania, as well as one each in Burundi and Uganda. At the height of the crisis these offices were staffed by over 40 expatriate and 600 national staff. All required training, coordination and clear procedures for data gathering and data handling. Data entry in Nairobi, Kenya, required standardization not only of

procedures for data entry itself but also of seemingly straightforward data such as personal and place names. Some points indicating the particular difficulty of managing a database with names of people and places from Rwanda are given in Table 1. The time lapse between registration of a child and entry in the database varied from two to seven months (see Figure).

By 31 December 1997 the database contained 271,297 names, of which 119,577 were of children registered as unaccompanied. It should be noted that this figure pertains to the number of children and not to the number of registrations carried out, for many children were in fact registered more than once and by more than one organization. Table 2 shows a breakdown of the main outcome of this caseload.

Chronology: three phases of activity

The joint interagency approach was not decided upon until late June 1994; however, the database does include a limited number of registrations and tracing requests collected by the ICRC as of April 1994. The data therefore cover a period from April 1994 to December 1997. The way that the database was used varied during this 45-month period. Three phases can be distinguished, during which new registrations and reunifications continually took place (Figure 1):

- *Phase 1* (April 1994 to August 1995) covers the period of the initial emergency and the spectacular migration of 850,000 people in four days to Goma in northern Kivu, subsequent data gathering and entry into the database. It ends when the bulk of the data had been entered and started to be shared with other organizations. Some agencies did nevertheless reunite children during this period; they must have done so without the assistance of the database. However, reunifications brought about by the ICRC at that time, including those in which a tracing request was made by the family, very probably did benefit from the database in some way. For example, families had access to the ICRC database to check whether their children had been registered somewhere, and in many cases were thus able to find their children without relying on

an organization to reunite them. Follow-up in the field allowed these reunifications to be documented and subsequently entered as such in the database.

- *Phase 2* (September 1995 to October 1996) covers the period when the refugee populations were more or less stable in the camps and when most of the registration data had been entered in the database. During this phase, the database was shared with other agencies in a variety of ways, for example, by transmitting extracts from the database on individual children registered and by listing children according to their whereabouts in a camp or children's centre. Especially useful in this phase was the ability to group hundreds of children according to their place of origin; communities, villages and refugee camps could then be approached with lists of children with a likelihood of finding the relatives there. In view of the availability and use of the collected data, the reunifications in this phase can be assumed to have been attributable to the database.
- *Phase 3* (November 1996 to December 1997) corresponds to a new period of migration in the form of the mass return of Rwandans to Rwanda in late 1996 and early 1997 from the refugee camps in Kivu and Tanzania; this was followed by the return of those who had fled further into the Democratic Republic of Congo. There were also new separations as a result of this population movement and hence an increase in new registrations. Reunifications in this phase were rapid and unassisted by the database; adults had either remained at or returned to their place of origin, and newly registered unaccompanied children were taken to their place of origin to be identified by family members and thus reunited with them on the spot. Registrations and reunifications were nevertheless documented and subsequently entered in the database. During this phase many previous registrations of unaccompanied children were of necessity "suspended" because they were no longer in the camps; these cases were labelled as such in the database. Some of them were gradually reactivated as children reappeared in a transit camp and were then registered again.

Inappropriate registrations

In Phase 1 several agencies reported that registration criteria were not being applied systematically and that some registrations should have been discounted. Follow-up in the field revealed that some "unaccompanied children" were in fact accompanied by other adult relatives, or even a parent; these cases were closed on the database. Others clearly knew the whereabouts of their parents, and vice versa, and had been voluntarily placed by parents in the centres run by relief agencies to benefit from food and other assistance given there. These cases were also closed in the database, but often continued to be handled by specialized agencies in view of the social or economic problems faced by the families that had resorted to voluntary placement. In Phase 2, follow-up of all children enabled application of registration criteria to be reviewed on a case-by-case basis. It was then also found that some registered children simply could not be retraced and were unknown at the place of registration. These cases were labelled in the database as "not seen since 1994" and subsequently as "closed", after a check on the identities at the given place of origin revealed that they were not recognized by any of the communities' inhabitants. The conclusion was that the names or addresses were fictitious, for in a close-knit, community-based social structure such as that in Rwanda, inhabitants know each and every individual of a community. Failure to recognize a child's stated identity in such a community is highly unlikely. In brief, cases were closed in the database for reasons other than family reunification.

Audit

Given the quantity of data collected, the geographical spread, the complexity of the data handling, the extraordinary circumstances, the cost and the multiple agencies present in the field, the ICRC wanted to evaluate the efficacy of the central database in case such a crisis ever arose again. The following aspects were examined: first, the project's overall success; second, how, why and which reunifications were attributable, in the different phases described, to the centralization of data; third, which proportion of the workload was inappropriate; and fourth, whether the approach adopted was an appropriate response to the emergency.

Method

In the database, the following data entered between April 1994 and the end of 1997 were examined by month:

- the number of children registered as unaccompanied and the number of family tracing requests in the field;
- the number of children registered and the number of family tracing requests entered into the database;
- the number of reunifications of children with their families and the agency responsible for the reunification.

The data covering the 45-month period were then analysed in relation to the three phases described above.

With knowledge of how the database was used in the three phases and of which agency — or the family itself — was instrumental in the reunification, a calculation was made as to which reunifications were assisted by the database and which were not. In Phase 1, only family reunifications carried out by the ICRC and by the families themselves can be assumed to have been facilitated by the database; all others were necessarily carried out *without* its assistance. During Phase 2, family reunifications can be considered as having been facilitated by the database. During Phase 3, family reunifications can be considered as having been carried out *without* assistance from it.

The proportion of inappropriate registrations was examined in relation to Phases 1 and 2 only because this was not a primary consideration in Phase 3. The number of inappropriate registrations was calculated by combining the number of children inappropriately registered as unaccompanied with those classified as "not seen since 1994"; the latter cases can be assumed to have been subsequently closed after follow-up in the field.

The number of children who refused in Phases 1 and 2 to return to their families despite successful location of their relatives in Rwanda was recorded. Likewise recorded was the number of children whose case was "suspended" at the end of Phase 2, as well as the number of "suspended" cases that were subsequently reactivated in Phase 3, i.e. those relating to children who returned to Rwanda and were re-registered upon arrival in transit camps.

Figures for reunifications of children registered in the Goma area between April to August 1994 were examined separately.

Results of the audit

Table 2 shows the overall number of registrations and reunifications.

Of the 56,984 children eventually reunited with their families, 9,547 (16.7%) were reunited as a result of parents having consulted the database in search of their child with or without having lodged a formal tracing request; 3,495 (6.1%) reunifications resulted from the computerized matching system, i.e. the children concerned were both registered themselves and sought as a result of a tracing request submitted by the family. As there may be some overlap between these two categories, the total number of reunifications as a result of mere consultation of the centralized database lies between 9,547 (16.7%) and 13,042 (22.7%).

The graph in Figure 1 shows, by month, the number of registrations and family tracing requests in the field, their entry into the database, and the number of reunifications of children with their families.

Table 3 shows the proportion of reunifications in each phase that were definitely *not* assisted by the database, and those that were, or most likely were, assisted by it.

Table 4 shows registrations, reunifications, inappropriate registrations, cases "suspended" and those that had remained active at the end of Phase 2. The "suspended" cases also included 6,771 children in the camps who had refused to return although their families had been traced in Rwanda.

In Phase 3, 17% of the "suspended" cases were reactivated.

Of the 7,638 children registered in the Goma area between April and August 1994, 4,532 (59.3%) were reunited with their families; of these 3,591 (79.2% of those reunited) were reunited in the Goma area.

Evaluation of the programme

Reuniting unaccompanied Rwandan children with their families during the period under consideration was fraught with

difficulties. There were considerable cultural and social complexities influencing data gathering and tracing, as alluded to in Table 1. Furthermore, each reunification after registration and tracing entailed physical relocation of at least some of the people concerned to communities which had suffered a tremendous social upheaval and severe trauma. Political sensitivities between and within the dispersed communities exerted strong and complex influences on the process.

The central database assisted in 39.7% of the reunifications carried out over the entire period, including 16.7 to 22.7% of those which resulted from computerized matching of a registration and a tracing request, the initially intended purpose. However, the database was most useful for the more difficult reunifications, for example in Phase 2, when the displaced population had ceased to move around and unaccompanied children were found in completely different areas to their families. Although the ICRC may initially have spent a lot of time and resources in establishing the database, it was subsequently able to concentrate its efforts on reuniting unaccompanied children located in the refugee camps with family members traced in Rwanda. But these so-called "cross-border" reunifications involved the difficulties of, and resistance to, repatriation. Children were subject to strong social and political pressure in the refugee camps not to return to Rwanda, and 6,771 repeatedly postponed their decision to return or refused at the last moment. Had these reunifications taken place successfully, the overall number of reunifications attributable to the database would have been larger.

During Phase 1, data entry played no part in the majority of reunifications; most of them were effected rapidly and directly by aid agencies working in the field who found family members in the same area as the child. Centralization of data on these children did take place, but in retrospect was unnecessary to accomplish these reunifications. Therefore, in the event of a similar emergency the centralization of data should be deferred until it becomes clear which cases would genuinely benefit.

During Phase 2, data were shared with agencies and enabled geographically widely dispersed families to be reunited. The second benefit of the database was that inappropriate registrations

could be identified, thereby allowing the overall workload to be reduced and priority given to children who were genuinely unaccompanied. This likewise argues for a delay in data centralization.

Impact of the circumstances of separation

The decision to centralize all identities of and data on unaccompanied children was taken in June 1994 in the midst of the genocide and the war. A first reason for registering and keeping a record of children separated from their parents and families was to preserve their identities; the situation was chaotic and there was no way of knowing whether the activities undertaken at that time to protect and care for those children would be successful. The second reason was to lay the groundwork for tracing their parents and/or other family members.

Displacement of the population was seemingly haphazard and widespread; it was assumed that members of separated families would be randomly dispersed. Despite the mass flight of 850,000 people across the border into Goma between 14 and 18 July, the assumption of random dispersal remained unchallenged. It led to a basic reasoning in favour of centralization which argued that by registering both unaccompanied children and families looking for children, the data could be cross-matched. The database reveals, in retrospect, that the assumption of random separation was in part incorrect: first, the number of reunifications carried out in Phase 1 without reference to the database was high; secondly, most of the children registered in the Goma area during the first months of the crisis were reunited in the same area. These facts indicate that although there was large-scale population displacement, whole families, and to a certain extent social structures, moved to roughly the same area; many separations were not random but had occurred in a specific geographical area and could be resolved there. This explains the early and rapid success of the direct approach of reunification without reference to the database.

The success of the direct approach in Phase 3 is evident from Figure 1. The numbers of registrations and reunifications in the field reach a peak in the same month. The predetermined destination for all returning refugees was their place of origin; knowing this facil-

itated the direct approach because agencies could simply take unaccompanied children to those predetermined places for rapid reunification. Figure 1 shows that data entry occurred two months after registration and reunification. These reunifications therefore could not have been facilitated by the database.

Assistance programmes as a cause of separations?

Of the children entered in the database, 29% were registered inappropriately. This indicates either manipulation of the agencies or voluntary separation — or both — as well as a lack of adherence by agencies to criteria.

The considerable media attention given to the issue of unaccompanied children early on in the emergency generated donor interest, which in turn encouraged humanitarian organizations to provide specific medical, food and other material assistance. The only way that the larger refugee population could benefit from this focused assistance was to ensure that children were identified and registered as unaccompanied.[4] A spiral of humanitarian supply and demand was thus created which, on occasion, was also consciously exploited by organizations wishing to manifest their operational presence. This cycle could have been broken by reorienting the assistance to the general refugee population. Instead, however, both aid agencies and authorities reduced the number of centres dedicated to caring for unaccompanied children, thereby reducing the opportunity for exploitation of assistance available for these children.

The database does not provide clear data on how many children were ultimately left without any adult relatives. At the end of 1997, the fact that tracing efforts were continuing for 13,878 children, including those cases which were reactivated in Phase 3, provides a reasonable indication. This is important because it shows that adoption or placement in institutional care, for which there were popular calls, would not have been an appropriate emergency response. Adoption

4 Sarah Uppard and Celia Petty, *Working with Separated Children: A Field Guide*, Save the Children, London, 1998.

might eventually be appropriate for only a small minority of children initially identified as unaccompanied, and such a decision can be taken only after careful, time- consuming and labour-intensive tracing.

Concluding remarks and recommendations

There are clear advantages to having one centralized database rather than several or a collection of partial databases. It enables the overall problem to be assessed and a comparison made of the various agencies' responses, both during the process and as a general overall audit, while applying the same criteria to do so.

The time and resources devoted to establishing a centralized database are considerable. Whereas the direct value of such a database in facilitating family reunifications *during an emergency* is limited, its value becomes apparent later on for families found to be more widely dispersed, when movement of the population has ceased and when families separated but in the same geographical area have been reunited by a direct approach. In addition, the database may indirectly assist and facilitate family reunifications by permitting easy identification of groups and trends.

All agencies must coordinate their efforts and adhere to clear and strict criteria for registration of unaccompanied children.

Alongside measures to identify and assist unaccompanied children while tracing their parents or other adult relatives, appropriate assistance must be provided for the whole population.

●

Table 1

Specific to people in Rwanda:

- a family name common to family members is extremely rare;
- most people at best know their year of birth; only 2.5% were able to state their exact date of birth, i.e. including month and day;
- a Rwandan's identity (name) is usually made up of one or two first names of either Christian or Islamic origin, followed by a Kinyarwanda term or name; the fact of having the same name or names as someone else does not imply kinship.

To distinguish between individuals and establish a possible family relationship, the database includes, *inter alia*:

- not only the person's name but also those of both parents as well as the place of origin;
- a definition of the place of origin of each individual in terms of four hierarchical administrative units (prefecture, sector, community, and cellule - a subdivision of a community) which are significant components of identity in Rwandan society;
- a standardized spelling of names and places; a dictionary of names was developed which at present contains more than 138,000 possible names of people and an index of 1,980 possible place names in the region.

Table showing some of the complications encountered in setting up and using a database with 271,297 identities for reuniting unaccompanied Rwandan children.

Table 2

Children registered as unaccompanied	**119,577**	**100%**	
Children reunited with their families	**56,984**	**47.7%**	**100**
• with assistance of database	22,614	18.9%	39.7%
• without assistance of database	34,370	28.7%	60.3%
Children registered and not reunited	**62,593**	**52.3 %**	
• including cases closed/cases suspended	48,715	40.7%	
• including cases for which tracing efforts are continuing	13,878	11.6%	

Table showing the number and percentage of children registered as unaccompanied, the number of children reunited with a parent or other adult close relative, the difference between the number of children registered and the number reunited, the number of cases for which tracing is continuing, and the total number of cases closed or suspended (December 1997).

Table 3

Period	Reunited	% of total	% by phase
Total: Phases 1,2 & 3	56,984	100%	
• most likely with database	22,614	39.7%	
• definitely without database	34,370	60.3%	
Phase 1	14,713	25.8%	100%
• most likely with database	4,879	8.6%	33.2%
• definitely without database	9,834	17.2%	66.8%
Phase 2	16,113	28.3%	100%
• most likely with database	16,113	28.3%	100%
• definitely without database	0	0%	0%
Phase 3	26,158	45.9%	100%
• most likely with database	1,622	2.8%	6.2%
• definitely without database	24,536	43.1%	93.8%

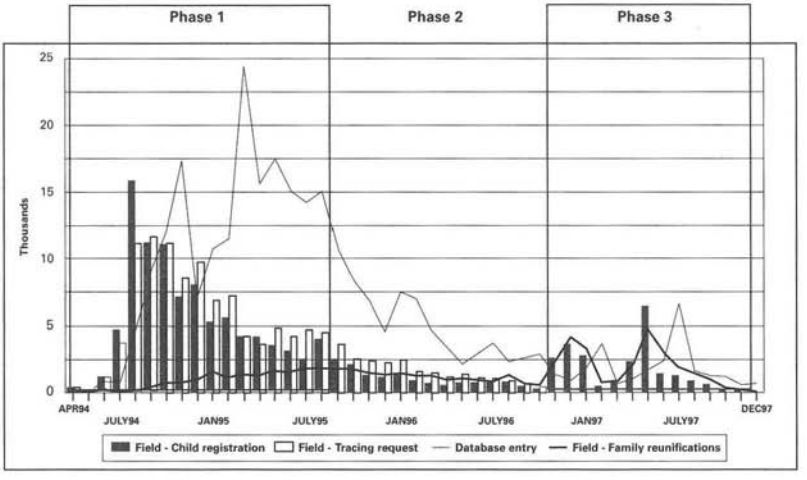
Table showing the total number and percentage of children reunited with their families according to use or not of the centralized database, as well as the number and percentage of reunifications for each category per phase and the percentage per phase and category of the total number of reunifications.

Table 4

Children registered	95,739	100%
Family reunifications	30,820	32.5%
Inappropriate registrations	27,509	29%
• of which: closed/out of criteria	15,694	16.6%
• of which: "not seen since 1994"	11,815	12.5%
Cases suspended	24,123	25.5%
Cases still active	12,287	13%

Table showing the number and percentages of children registered as unaccompanied, reunited with family or inappropriately registered, and of cases suspended or still the subject of active enquiries at the end of Phase 2 (December 1997).

Figure



Graph showing month-by-month development over a 45-month period (April 1994 - December 1997) of:

- the number of children registered in the field as unaccompanied;
- the number of tracing requests formally submitted in the field by families searching for a child;
- the number of registrations and tracing requests entered into the database;
- the number of reunifications in the field of children with their families.

Phases 1, 2 and 3 are separately indicated in the graph (for additional explanations see text).

Résumé

Des enfants réunis avec leur famille après la crise du Rwanda de 1994

par MAARTEN MERKELBACH

Cette étude est consacrée à l'évaluation d'une base de données créée pour permettre à des enfants qui ont été séparés de leur famille pendant la crise du Rwanda de 1994 d'être réunis avec elle. Entre avril 1994 et la fin de 1997, 119 577 enfants non accompagnés ont été enregistrés et 56 984 d'entre eux ont retrouvé leurs proches. Le plus souvent, le regroupement familial est intervenu rapidement et a été réalisé directement par des organismes humanitaires travaillant sur le terrain, qui ont retrouvé des membres de la famille dans la même région que l'enfant. Les données relatives à ces enfants ont été centralisées mais il est apparu rétrospectivement que cela n'était pas indispensable pour la recherche de personnes, du moins pendant la phase d'urgence. Toutefois, la base de données s'est révélée extrêmement utile par la suite, lorsque les personnes déplacées ont cessé de changer d'endroit et que des enfants non accompagnés ont été retrouvés dans des régions complètement différentes de celles où étaient leurs familles. Les 22 614 regroupements ont été réalisés en grande partie (39,7 %), directement ou indirectement, grâce à la centralisation des données. Il est impératif que les critères retenus pour l'enregistrement des enfants non accompagnés soient définis en commun et respectés par tous les organismes concernés. En outre, le fait que les médias, les donateurs et les organisations humanitaires mettent trop l'accent sur les enfants non accompagnés peut avoir pour effet de gonfler artificiellement le nombre de ces derniers : les quantités de secours destinées aux enfants sont en effet plus importantes que celles qui vont au reste de la population. Il ressort également de l'étude que l'adoption ne constitue pas une solution appropriée en situation d'urgence.

Ending the impunity of perpetrators of human rights atrocities: A major challenge for international law in the 21st century

by
MARY GRIFFIN

A lengthy catalogue of atrocities serves as a tragic reminder of the fragility of commitments made by the international community since the end of the Second World War to ensure greater respect and protection for human life. Millions of innocent lives have been lost in war and at the hands of oppressive governments, in flagrant violation of the laws developed to protect the victims of armed conflict and to regulate the conduct of States towards their citizens. Non-fulfilment of obligations accepted by the majority of States to prosecute and punish genocide, grave breaches of international humanitarian law and other crimes against the most fundamental human rights has created a safe environment for the architects of such inhumane policies.

MARY GRIFFIN holds law degrees from University College Cork (Ireland) and Leicester University (UK). At present, she is a part-time lecturer in law at the University of Derby (UK), where she is completing postgraduate work in conflict studies and dispute resolution. — The author wishes to thank Anna Doswell, University of Derby, for her suggestions and comments on earlier drafts of this article.

Attracting universal revulsion, it was the atrocities committed during the conflicts in the former Yugoslavia and in Rwanda that ultimately provoked the international community to respond to this situation. These events consolidated a determination to revive the legacy of Nuremberg and to end the culture of impunity that has prevailed since and beyond international and domestic trials of the perpetrators of crimes against humanity and war crimes during the Second World War.[1] The establishment of *ad hoc* international criminal tribunals for the prosecution of serious violations of international humanitarian law in the former Yugoslavia and Rwanda has been instrumental in bringing to a successful conclusion years of effort to establish a permanent International Criminal Court. The practice of these institutions will have a positive impact on the enforcement of human rights and international humanitarian law. The increased concern for the punishment of atrocities that their establishment represents is acknowledged as influencing a third development, of monumental significance for human rights and international criminal law: the decision by British courts that Senator Augusto Pinochet could be extradited to Spain to face trial for crimes against humanity allegedly committed while he was Head of State of Chile. The final decade of the turbulent twentieth century therefore stands to be remembered as a defining moment for international law.

This commentary examines developments that put in place the elements of an international legal order in which those responsible for the commission of mass human rights atrocities, whether during armed conflict or in peacetime, will not escape justice. The Statutes of the two International Criminal Tribunals and the International Criminal Court offer clarification of the current state of

1 For example, "The World Conference of Human Rights expresses its dismay at the massive violations of human rights especially in the form of genocide, ethnic cleansing and the systematic rape of women in war situations (...) While strongly condemning such abhorrent practices it reiterates the call that perpetrators of such crimes be punished and such practices immediately stopped." 1993 Vienna Declaration and Programme of Action, World Conference on Human Rights, UN Doc. A/CONF.157/24 (Pt.1), 13 October 1993, para. 128, cited by John Dugard, "Bridging the gap between human rights and humanitarian law: The punishment of offenders", *IRRC*, No. 324, September 1998, pp. 445-453.

international humanitarian law and their jurisprudence may contribute significantly to the further development of that law. The following review focuses on internal conflicts: armed conflicts governed by Article 3 common to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and/or their Additional Protocol II of 8 June 1977, and internal disturbances and tensions that are outside the scope of international humanitarian law but are subject to rules of human rights law. Internal armed conflicts have been the predominant and the most brutal type of conflict over the past 50 years. They have been the forum for the most flagrant and widespread human rights abuses and where the tragic consequences of impunity have been most clearly in evidence.

Human rights and international humanitarian law

It is now generally accepted that human rights law and humanitarian law are distinct but interrelated bodies of law. Both contain proscriptions against torture, genocide, slavery and extra-judicial killings that are regarded as having achieved the status of *jus cogens* and obligations *erga omnes*. As "obligations toward the international community as a whole [they are, by] their nature... the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection..."[2] To the extent that the two bodies of law overlap and share the same basic objective — the protection of human life and dignity — humanitarian law, without express reference to human rights, promotes and protects the most fundamental rights during armed conflict.[3] This is perhaps most

2 *Barcelona Traction Light and Power Company Limited*, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 32, cited in Hans-Peter Gasser, "Ensuring Respect for the Geneva Conventions and Protocols: The Role of Third States and the United Nations", in Hazel Fox and Michael Meyer (eds), *Armed Conflict and the New Law*, Vol. 2: *Effecting Compliance*, British Institute of International and Comparative Law, London, 1993, pp. 21-22

3 From the human rights perspective: UN General Assembly Resolution 2444 (XXIII) of December 1968, "Respect for human rights in armed conflicts", and Resolution 2675 (XXV) of December 1970, "Basic principles for the protection of civilian populations in armed conflicts", Article 1 of which states that "[f]undamental human rights, as accepted in international law and laid down in international instruments, continue to apply fully in situations of armed conflict". Both resolutions are regarded as declaratory of customary international law.

evident in Article 3 common to the Geneva Conventions, as supplemented by Additional Protocol II of 1977, which must both be recognized as expressing obligations *erga onmes.*[4] In setting standards for conflicts between State forces and organized armed groups within the territory of a State, Article 3 is concerned, as is human rights law, with the relationship between a State and its nationals.[5] As the reference to "each Party to the conflict" indicates, Article 3 imposes obligations on both State and non-State players, whereas human rights are enforceable only against the State. Therefore, insofar as human rights are enshrined within the standards prescribed by Article 3 common to the Geneva Conventions, abuses of these rights by non-State forces are prohibited.

Through both customary and conventional law a gradual criminalization of acts constituting serious human rights violations has occurred, together with an import from international humanitarian law of the principle of individual criminal responsibility and the duty of States to punish or extradite perpetrators.[6] In this respect it might be observed, at least until recently, that humanitarian law applicable to internal armed conflicts has lagged behind human rights law. Common Article 3 and Additional Protocol II contain a body of rules far less comprehensive than those for international armed conflicts. In contrast with the grave breaches provisions of the Geneva Conventions and Additional Protocol I, neither Article 3 nor Protocol II make express provision for criminal responsibility for their violation and are not subject to the obligation to exercise universal jurisdiction

4 Same view: Gasser, *op. cit.* (note 2), pp. 22-23.

5 Louise Doswald-Beck and Sylvain Vité, "International humanitarian law and human rights law", *IRRC*, No. 293, March/April 1993, pp. 94-119.

6 See e.g. Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948); (United Nations) Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984), Articles 2, 4 and 5; Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid (1973) — apartheid has been declared a crime against humanity by the UN General Assembly on several occasions since 1966 and by SC Res. 556 of 13 December 1994; Convention against the Taking of Hostages (1979); Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (1988). In relation to gaps between the Conventions on hostage-taking and terrorist bombings and international humanitarian law, see Dugard, *op. cit.* (note 1).

that attends grave breaches.[7] Schools of thought on the law of internal armed conflict have encompassed views that violations of common Article 3 and Protocol II are not crimes under international law, or that even if they are, they do not entail individual criminal responsibility and are not therefore subject to universal jurisdiction. With respect to customary law, while some commentators have contended that no customary law exists for internal armed conflicts, others believe that the customary law applicable to internal armed conflicts does not include the concept of war crimes.[8]

The Statutes for the International Criminal Tribunals reflect this dichotomy between international and internal armed conflicts. The Yugoslav Statute, establishing a tribunal for conflicts that the Security Council regarded as essentially international in character,[9] includes within the Tribunal's subject-matter jurisdiction grave breaches and violations of the laws and customs of war but excludes

7 In the case *Nicaragua v. United States, Merits*, I.C.J. Reports 1986, p. 220, the Court took the view that Article 1 common to the 1949 Geneva Conventions, which obliges States parties to respect and ensure respect for the Conventions, also applies to conflicts regulated by common Article 3. The obligation imposed by Article 1 may include penal suppression of violations. On this point, see Theodor Meron, "International criminalization of internal atrocities", *American Journal of International Law*, Vol. 89, July 1995, p. 570.

8 UN War Crimes Commission for Yugoslavia, UN Doc. S/1994/674, annex (1994): "The content of customary law applicable to internal armed conflicts is debatable. As a result, in general (...) the only offences committed in internal armed conflicts for which universal jurisdiction applies are 'crimes against humanity' and genocide, which apply irrespective of the conflicts' classification" (para. 42). "There does not appear to be a customary international law applicable to internal armed conflicts which includes the concept of war crimes" (para. 52). Cited by Meron, *ibid.*, p. 559.

9 In *Prosecutor v. Duško Tadic (Jurisdiction)*, Case No. IT-94-1-AR72, 2 October 1995, the Appeals Chamber concluded "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], and that they intended to empower the International Tribunal to adjudicate violations of humanitarian law that occurred in either context" (paras. 74-78). For analyses of this approach see George Aldrich, "Jurisdiction of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia", *The American Journal of International Law*, Vol. 90, January 1996, p. 64, and William Fenrick, "The development of the law of armed conflict through the jurisprudence of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia", *Journal of Armed Conflict Law*, Vol. 3, December 1998, pp. 200-210.

reference to violations of Article 3 and Protocol II. Another reason offered for their exclusion was that Article 3 and Protocol II "were not rules of international humanitarian law which are beyond doubt part of the customary law".[10] Similarly, the Statute for the Rwanda Tribunal excludes from the Tribunal's jurisdiction grave breaches and violations of the laws and customs of war on the grounds that these have no application to internal armed conflicts. However, the Security Council granted the Rwanda Tribunal jurisdiction over violations of Article 3 and Protocol II. In doing so, it included within the Tribunal's jurisdiction "international instruments regardless of whether they were considered part of customary international law or whether they have customarily entailed individual criminal responsibility for the perpetrator of the crime".[11] The findings of the Appeals Chamber of the Yugoslav Tribunal in *Prosecutor v. Tadic*[12] on the existence and the scope of customary international law for internal armed conflicts, although controversial, defend this important development from challenges that it violates the rule of *nullum crimen sine lege*.[13]

International humanitarian law applicable to internal armed conflicts has assumed new dimensions through the Rwanda Statute and the jurisprudence of the Yugoslav Tribunal. The Rome Statute, for the most part, affirms these developments and may be taken to codify international humanitarian law applicable to internal armed conflicts as it has evolved, particularly since the adoption of Additional Protocol II.

10 Report of the UN Secretary-General pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808, UN Doc. S/25704, para. 34 (1993), cited in Payam Akhavan, "The International Criminal Tribunal for Rwanda: The politics and pragmatics of punishment", *The American Journal of International Law*, Vol. 90, 1996, p. 503.

11 Report of the Secretary-General pursuant to Paragraph 5 of Security Council Resolution 955 (1994), UN Doc. S/1995134, para. 12.

12 *Tadic* (Jurisdiction), *loc. cit.* (note 9), para. 134.

13 See Meron, *op. cit.* (note 7), pp. 565-568, and Lindsay Moir, "The implementation and enforcement of the laws of non-international armed conflict", *Journal of Armed Conflict Law*, Vol. 3, December 1998, p. 164.

International humanitarian law and internal armed conflicts

To the extent that the Statutes and jurisprudence of the International Criminal Tribunals and the Rome Statute are accepted as affirming developments in international humanitarian law, the substance of the law applicable to internal armed conflicts may be stated to be as follows:

Serious violations of the law applicable to internal armed conflicts are international crimes that entail individual criminal responsibility.

The Rome Statute provides the first treaty-based statement of the criminality of violations in internal armed conflicts. There are two strands to this position. Firstly, serious violations of Article 3 and of Protocol II are international crimes, over and above the criminality of the acts that they proscribe under national law. Secondly, the body of law applicable to internal armed conflict includes not just these provisions but also laws and customs of war that were traditionally regarded as confined to international armed conflicts. The Appeals Chamber in *Tadic* determined the existence of a customary law basis for both strands. It concluded that customary law "imposes criminal liability for serious violations of common Article 3, as supplemented by other general principles and rules on the protection of victims of internal armed conflict, and for breaching certain fundamental principles and rules regarding the means and methods of combat in civil strife".[14] In effect, customary rules encompassing most of the Hague law and provisions of the Geneva Conventions other than the grave breaches provisions have developed to govern internal conflicts.[15]

The war crimes over which the International Criminal Court will have jurisdiction are grave breaches of the Geneva Conventions, serious violations of their Article 3,[16] and other serious

14 *Tadic* (Jurisdiction), *loc. cit.* (note 9), para. 134.

15 *Ibid.*, para. 127

16 Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, Art. 8 para. 2(a) and (c).

violations of the laws and customs of war applicable to international and internal armed conflicts "within the established framework of international law".[17] This expression may signify that violations of the laws and customs of war in international and internal armed conflicts, like grave breaches and violations of Article 3, are already war crimes under customary international law.[18]

With respect to the specific war crimes listed, the Statute does not include all violations of the laws and customs of war committed in international armed conflicts and does not reproduce those listed *verbatim* for internal armed conflicts. In excluding, for example, the prohibited use of weapons, it does not go as far as the Appeals Chamber's determination of the law on means and methods of warfare applicable to internal armed conflicts.[19] Whereas the decision in *Tadic* signalled a move towards a common body of laws and customs for all conflicts, the Rome Statute maintains the distinction between international and internal armed conflicts. This more restrictive approach to the law of internal armed conflicts may, however, be read in conjunction with Article 10 of the Statute which provides that, "[n]othing in this Part shall be interpreted as limiting or prejudicing in any way existing or developing rules of international law for purposes other than this Statute".

While express reference to Protocol II is omitted, some of its provisions are included with regard to violations of the laws and customs of war. The Statute applies the exclusionary definition of "armed conflict" found in Protocol II to the provisions relating to internal conflicts, and this may well finally settle the debate as to whether common Article 3, in not including such an exclusionary definition, also applies to internal violence of lower intensity. The provision relating to violations of the laws and customs of war applies only to armed conflicts taking place in the territory of a State, "when there

17 *Ibid.*, Art. 8, para. 2 (b) and (e).

18 On this point see Antonio Cassese, "The International Criminal Court: Some preliminary reflections", *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1999, p. 152.

19 *Tadic* (Jurisdiction), *loc. cit.* (note 9), paras. 119-124.

is protracted armed conflict between governmental authorities and organised armed groups or between such groups".[20] Therefore, unlike Protocol II, this provision also applies to conflicts in which State forces are not involved.

Crimes against humanity may be committed in international or internal armed conflicts and entail individual criminal responsibility.

The Rome Statute contains a commendably clear and comprehensive definition of crimes against humanity and settles the discrepancies between the general definition of the offence in the Statutes of the two existing International Criminal Tribunals. Whereas the Yugoslav Tribunal has jurisdiction to prosecute persons responsible for the specified crimes when committed in an international or internal armed conflict, the Statute for the Rwanda Tribunal makes no reference to armed conflict, with the implication that such crimes may also be committed outside of armed conflict. Reference to armed conflict is excluded in the Rome Statute, with the effect that the International Criminal Court will have jurisdiction over such crimes committed in internal or international armed conflict and also in peacetime. It therefore lends weight to the findings of the Appeals Chamber in the *Tadic* case that "[i]t is now a settled rule of customary international law that crimes against humanity do not require a connection to international armed conflict [and that] customary international law may not require a connection between crimes against humanity and any conflict at all".[21]

The general definition in the Rome Statute does not include a discriminatory element and instead lists persecution on political, racial, national, ethnic, cultural, religious, gender or other grounds as a specific crime. Unlike the Yugoslav Statute, the Rwanda Statute requires that the crimes listed be committed "as part of a widespread or systematic attack against any civilian population on national,

20 Rome Statute, Article 8, para. 2(f).

21 *Tadic* (Jurisdiction), *loc. cit.* (note 9), para. 141.

political, ethnic, racial or religious grounds". The Trial Chamber in *Tadic* found that a discriminatory element was necessary.[22] In addition, the Rome Statute follows the Trial Chamber's approach by specifying that the offences listed must be committed as part of a widespread or systematic attack against any civilian population, involving the multiple commission of those offences, pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such an attack and covers isolated attacks committed as part of that policy.[23] Therefore, as with Article 3 of the 1949 Geneva Conventions, it covers the actions of non-State forces.

In relation to the specific crimes, the Statute develops and adds to the list of crimes in the Statutes for the International Criminal Tribunals by incorporating further crimes under humanitarian and human rights law. It broadens the elements of the crimes of deportation and imprisonment, includes sexual slavery, enforced prostitution and forced pregnancy, enforced sterilization and rape under the category of sexual violence, and also adds enforced disappearances and the crime of apartheid to the list.[24] Each of these crimes will be prosecutable by the International Criminal Court, whether committed in armed conflict or in peacetime.

Grave breaches of the Geneva Conventions cannot be committed in internal armed conflicts.

That customary international law has not yet developed to the point of extending its coverage of grave breaches to internal armed conflicts is evident from the Statutes of the International Criminal Tribunals. This was confirmed by the Appeals Chamber in the *Tadic* case, which concluded that "in the present state of the development of the law", its jurisdiction to prosecute grave breaches applies only to offences committed in the context of international armed conflicts.[25]

22 *Prosecutor v. Tadic*, Case IT-94-1-T, Opinion and Judgment, 7 May 1997, para. 652.

23 Rome Statute, Article 7, paras. 1 and 2(a). *Tadic* (Judgment), *loc. cit.* (note 9), paras. 635, 646, 653-655.

24 Rome Statute, Art. 7, para. 1 (a)-(k).

25 *Tadic* (Jurisdiction), *loc. cit.* (note 9), paras. 79-84.

The current position of the law of grave breaches is also reflected in the Rome Statute which, in relation to war crimes, separates the laws applicable to international armed conflicts from those applicable to internal armed conflicts.

Finally, it has been established since 1948 that genocide is a crime in internal and international armed conflicts, as well as in peacetime. The International Court of Justice in 1996 confirmed that the obligation on States under the Genocide Convention to prevent and punish the crime of genocide applies equally whether the conflict in question is international or internal.[26]

Through customary law, international humanitarian law has evolved to meet the realities of modern warfare. Article 3, introduced as a minimum humanitarian standard to be respected by the parties to internal armed conflicts, now has the force of international criminal law behind it. The customary law extension of an as yet indeterminate number of the laws and customs of war to internal armed conflict imports the concept of war crimes into internal armed conflicts. The precise scope of this extension will be determined by how the law is developed by, and outside, the jurisprudence of the International Criminal Court. It is now evident that customary law imposes individual criminal responsibility for all violations committed in internal armed conflicts. Of course, customary law also has the effect of extending the reach of international humanitarian law to States that are not parties to the various Conventions. While this is not as critical with respect to the 1949 Geneva Conventions which are by now almost universally accepted, it is important for the Hague Convention IV of 1907 with its Regulations respecting the Laws and Customs of War on Land and, to a lesser extent, for the two Additional Protocols of 1977.

Universal jurisdiction

What are the implications of these developments for the principle of universal jurisdiction? It is now accepted that crimes

26 Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 1948 (*Bosnia-Herzegovina v. Yugoslavia*), I.C.J. Reports, 1996, para. 32.

against humanity are subject to universal jurisdiction.[27] The Genocide Convention makes provision for persons accused of genocide to be tried only by a competent tribunal of the State in which the crime was committed or by an international penal tribunal. But as genocide is also an international crime under customary international law, it may now be a principle of customary international law that all States have jurisdiction to prosecute the perpetrators of genocide, wherever committed.[28] If violations of Article 3 common to the Geneva Conventions and of the laws and customs of war applicable to internal armed conflicts are international crimes, then they must also be subject to universal jurisdiction.[29] Such violations are not subject to the mandatory universal jurisdiction provided for grave breaches of the Geneva Conventions. However, States party to the Conventions are additionally required to take "measures necessary for the suppression of all acts contrary to the provisions of the [Conventions] other than the grave breaches (...)".[30] Suppression can include prosecution and punishment. The concept of universal jurisdiction is permissive by definition, allowing any State "to apply its laws to certain offences even in the absence of territorial, nationality or other accepted contacts with the offender or the victim".[31] It might be said that States have a right to exercise universal jurisdiction in respect of violations in internal conflicts and certainly a number of examples of State practice tend to support this.[32]

27 Meron, *op. cit.* (note 7), p. 569.

28 *Ibid.*

29 On this point see Moir, *op. cit.* (note 13), p. 169. See also the approach of the US Appeals Court, Second Circuit, in *Kadic v. Karadzic*, 70 F 3d 232 (2d Cir 1995).

30 First Geneva Convention, Article 49, para. 3; Second Geneva Convention, Article 50, para. 3; Third Geneva Convention, Article 129, para. 3; and Fourth Geneva Convention, Article 146, para. 3. See Meron, *op. cit.* (note 7), p. 569.

31 *Ibid.*, p. 570.

32 For a comprehensive survey of State practice in relation to the right to exercise universal jurisdiction over "war crimes" committed in internal armed conflicts, see Thomas Graditzky, "Individual criminal responsibility for violations of international humanitarian law committed in internal armed conflicts", *IRRC*, No. 322, March 1998, pp.29-56.

But if indeed Article 3 and Protocol II and the other laws and customs of war encompass obligations *erga omnes,* do States not have a corresponding obligation *erga onmes* to enforce these rules? That there is an obligation to exercise universal jurisdiction with respect to violations committed in internal armed conflicts finds support in the Rome Statute. Without distinguishing between the crimes over which the International Criminal Court will have jurisdiction, the Preamble to the Statute recalls "that it is the duty of every State to exercise its criminal jurisdiction over those responsible for international crimes (...)". If this is the case, then all States have a duty to prosecute and punish all violations of international humanitarian law, including those committed in internal armed conflicts. In view of the way the law has developed, it may be argued that the express application of mandatory universal jurisdiction only to grave breaches does not exclude the possibility of a similar obligation for other breaches.

The Pinochet legacy

Senator Pinochet's arrest in London on 16 October 1998 was effected pursuant to a provisional warrant following the issue of an international arrest warrant by Spanish authorities. The warrant alleged the Senator's involvement in the murders of Spanish nationals in Chile between September 1973 and December 1993. A second provisional arrest warrant was issued on 22 October 1998 with respect to allegations of torture, hostage-taking and conspiracy to commit these crimes, as well as conspiracy to commit murder, between January 1976 and December 1992.

Following an application by the Senator's legal representatives for judicial review, both provisional arrest warrants were quashed by the High Court.[33] Murder of Spanish nationals in Chile was held not to constitute an extradition crime under British law. In relation to

33 *R v. Evans and Another*, ex parte *Pinochet Ugarte*; *R v. Bartle*, ex parte *Pinochet Ugarte*, Judgment, 28 October 1998.

the remaining charges the court accepted the Senator's claim that as a former head of State he was entitled to immunity under British law for acts committed in the performance of his official functions while head of State. The High Court stayed the quashing of the second warrant pending an appeal to the House of Lords for determination of the "proper interpretation and scope of the immunity of a former head of state from arrest and extradition proceedings in the UK for acts committed while he was head of state". On 5 November the Penal Chamber of the Audiencia Nacional ruled that Spain could investigate crimes committed in Chile and that the court could exercise universal jurisdiction over crimes committed by and against non-nationals outside of Spanish territory. A formal request for Senator Pinochet's extradition was issued in Spain on 11 November 1998 and was followed by extradition requests by Switzerland, France and Belgium.

The House of Lords delivered its judgment on 25 November 1998 and held, by a three to two majority of the panel of law lords set up to examine the extradition requests, that the Senator was not entitled to immunity. While a former head of State would continue to enjoy immunity with respect to acts performed in the exercise of the functions of a head of State, torture and hostage-taking could not be regarded as part of those functions.[34] The acts to which immunity attached were those recognized by international law as the functions of a head of State. "But international law had made plain that certain types of conduct, including torture and hostage-taking, were not acceptable conduct on the part of anyone. This applies as much to heads of state, or even more so, as it does to everyone else: the contrary conclusion would make a mockery of international law".[35] Taking into consideration the rulings of the Audiencia Nacional and the House of Lords, the Home Secretary decided to issue authority for extradition proceedings to continue.

34 *R v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrates Court and Others*, ex parte *Pinochet Ugarte* [1998] 4 All England Law Reports 897.

35 Per Lord Nicholls, pp. 939-940.

On 17 December 1998, however, the House of Lords held that its ruling should be set aside on the grounds of the possible appearance of bias on the part of one of the law lords who had supported the majority ruling because of his undeclared connections with a human rights organization that had been permitted to intervene in the appeal.[36] As a result, the appeal from the High Court would have to be reheard.

Judgment was delivered on 24 March 1999 and a panel of seven law lords again ruled in favour of extradition, by a six to one majority, but adopted a more restricted approach to the case on the basis of British extradition law.[37] The judges acknowledged that the systematic use of torture on a large scale and as an instrument of state policy is a crime against humanity, possessing the character of *jus cogens* and justifying States in taking universal jurisdiction over torture wherever committed.[38] They felt, however, that statutory authority is required to allow the British courts to exercise extra-territorial jurisdiction over such crimes. The requisite authority is provided by legislation enacted on 29 September 1988, which incorporated the 1984 Torture Convention into UK law. Extra-territorial torture became a crime under UK law and subject to prosecution in the UK from this date. However, under current extradition law, the UK cannot extradite for a crime that was not a crime under British law and the law of the State requesting extradition when it was committed. Therefore, if extradition were to proceed, it could only do so with respect to crimes alleged to have been committed after 8 December 1988, the date on which the UK ratified the Torture Convention and by which time the Convention was in force in the three countries involved in the case.[39]

36 *R v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrates Court and Others*, ex parte *Pinochet Ugarte* (No. 2) [1999] 1 All England Law Reports 577.

37 *R v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrates Court and Others*, ex parte *Pinochet Ugarte* (No. 3)[1999] 2 All England Law Reports 97.

38 Per Lord Browne-Wilkinson, p. 108, and Lord Millett, p. 178.

39 Spain had ratified the UN Torture Convention in October 1987 and Chile had ratified it in September 1998.

This being established, their Lordships then examined the Torture Convention and held that by redefining the existing international crime of torture as acts committed "by or at the instigation or with the consent or the acquiescence of *a public official* (...)" and requiring States to punish or extradite persons responsible for its commission, the Convention effectively negates the immunity of a former head of State. The notion of continuing immunity *rationae materiae* is inconsistent with the provisions of the Convention and States parties had accepted this.

The effect of the ruling was to reduce the number of crimes for which Senator Pinochet could be extradited from over thirty to three charges relating to torture. For this reason, the House of Lords considered that the Home Secretary should reconsider his authorization for the continuation of extradition proceedings. Nevertheless, on 15 April 1999 the Home Secretary issued a second authority to proceed.

Committal proceedings commenced at the end of September and on 8 October 1999 a metropolitan magistrate ruled that the Senator could be extradited to Spain. A legal challenge against this ruling that was to be heard in March 2000 was overtaken by subsequent events. Representations were made to the Home Secretary to the effect that, given the Senator's failing health, he should be allowed to return to Chile on humanitarian grounds. On 11 January 2000, the Home Secretary announced that, having received the results of a medical examination which revealed that the Senator was unfit to stand trial, he was minded not to allow extradition to Spain. Requests for a second medical examination involving doctors from Spain and Belgium were rejected as unnecessary to the Home Secretary's decision on the Senator's fate. Challenges made by human rights organizations against the procedures followed by the Home Secretary resulted in a High Court ruling in February that the medical report should be disclosed to the countries seeking extradition. The Spanish government announced its intention not to seek judicial review of the Home Secretary's decision. On 2 March 2000 the Home Secretary confirmed his decision not to extradite the Senator to Spain, thereby permitting the Senator to return to Chile. The final outcome does not detract

from what this remarkable episode has established and confirmed in the context of domestic and international law.

The significance of the *Pinochet* case is, first and foremost, the very fact that it has happened. It has provided an unprecedented example of individual States applying the letter and the spirit of international criminal law to human rights abuses — crimes against humanity — committed in peacetime within the sovereign territory of another State and holding the former ruler of that State accountable for those crimes. It has also represented an unprecedented acknowledgement by national courts of their States' obligations under the Torture Convention. Members of the House of Lords stated that if Senator Pinochet was not extradited the UK would have to prosecute him itself. The case symbolizes the changing attitude towards State sovereignty and the rule of non-intervention, the twin pillars of the classical paradigm of the international legal order. Human rights are no longer regarded as among the matters essentially within the domestic jurisdiction of a State but are the concern of the international community as a whole, while respect for the customary law rule of non-intervention is conditional upon a State ensuring the well-being of its people.[40]

In some ways, the *Pinochet* case is a reflection of the international legal order envisaged by the drafters of the Statute of the International Criminal Court. Authorities in Spain and the UK have recognized and respected their State's duty to exercise criminal jurisdiction over an individual responsible for an international crime and did so when the State in which those acts were committed has not been in a position to exercise that jurisdiction itself.

40 "It is a cliché of modern international law that the classical theory no longer prevails in its unadulterated form". Lord Millett. — William Aceves regards the *Pinochet* case as evidence of the emergence of a universal system of transnational law litigation, a system "which gains its very legitimacy by functioning within the state-centric world even as it seeks to undermine the prominence and preeminence of the nation-state". See "Liberalism and international legal scholarship: The Pinochet case and the move toward a universal system of transnational law litigation", *Harvard International Law Journal*, Vol. 41, No. 1, 2000, p. 183.

The House of Lords' ruling gives effect to the international law principle that emanated from the Nuremberg Trials that head of State immunity cannot be invoked to avoid prosecution for acts that are condemned as criminal by international law.[41] This principle also finds expression in the Genocide Convention. However, the ruling affects immunity *rationae materiae* only, showing that this customary law immunity — but also that provided under national law, such as the amnesty granted to Pinochet in 1978 and his senator-for-life status conferred in 1998 — are meaningless when their beneficiary is accused of committing international crimes. Their Lordships were unanimous in the view that if Senator Pinochet were still head of State he would enjoy absolute immunity. While the International Criminal Tribunals and the International Criminal Court are not subject to the law of immunity *rationae personae* and have power to prosecute acting as well as former heads of State and other government officials, States are still bound to respect it. The *Pinochet* ruling therefore creates an anomaly, one which "provid[es] dictators with the strongest possible incentive to keep on dictating",[42] and consequently imparts a message that the absolute immunity of acting heads of State even when they are guilty of international crimes is unsustainable.

The case recognizes the criminal liability imposed by international law for torture as a crime infringing *jus cogens*. It affirms and gives effect to the principle that crimes against humanity are subject to universal jurisdiction. This principle had already been affirmed with respect to torture in the context of civil law. In 1980 the United States Appeals Court approved a civil action brought by relatives of a Paraguayan torture victim against a former Paraguayan government

41 Nuremberg Charter, Article 7, and Judgment, pp. 41-42. Affirmed by the UN General Assembly and reiterated by the International Law Commission in its Statement of Principles of International Law recognized by the Charter of the Nuremberg Tribunal and in the judgment of the Tribunal (1950) and its Draft Code on Crimes against the Peace and Security of Mankind (1991).

42 Jan Klabbers, "The general, the Lords and the possible end of State immunity", *Nordic Journal of International Law*, Vol. 68, 1999, p. 89. See also Geoffrey Robertson, *Crimes against Humanity: The Struggle for Global Justice*, Penguin, London, 1999, p. 372.

official illegally resident in the US. The court held that torture committed under the guise of official authority is a crime under international law and that under the Alien Tort Act of 1789 the US courts have jurisdiction to provide remedies for and against aliens with respect to acts of torture irrespective of where they were committed. "For the purposes of civil liability, the torturer has become — like the pirate and the slave trader before him — *hostis humani generis*, an enemy of mankind".[43]

The *Pinochet* case, "the most important test for international law since Nuremberg itself",[44] is a persuasive precedent for other States. Although the case has been concerned with atrocities committed in peacetime, its implications naturally extend to those committed during armed conflict. Human rights organizations and victims of other oppressive regimes are working to maintain the momentum and steps are now being taken towards bringing prosecutions against a number of other former dictators in the countries in which they are now in exile.[45] Although calls for high-ranking perpetrators of crimes against humanity to be brought to justice went unanswered on two occasions while the *Pinochet* case was in progress,[46] a recent development shows that the precedent is established. On 3 February 2000, following a private prosecution, Hissein Habre, the former President of Chad exiled in Senegal, was indicted by a court in Senegal on charges of complicity in torture allegedly committed during his eight-year rule. The former President is now under arrest and, pending the completion of investigations, his trial is expected to take place at the end of this year or early next year.[47]

43 *Filartiga v. Pena-Irala* (1980), 630 F 2d (2d Cir 1980). See Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge, London and New York, 1997, 7th ed., p. 114

44 Robertson, *op. cit.* (note 42), p. 362.

45 Mary Braid, "Exiled dictators to face criminal charges for murder and torture", *The Independent*, 23 June 1999, p. 16

46 In August 1999 the Austrian government decided not to apprehend Izzat Ibrahim al-Duri, President Saddam Hussein's second-in-command, who visited Vienna for medical treatment, although a criminal complaint was filed alleging his complicity in genocide. In November, the former dictator of Ethiopia, Mengistu Haile Mariam, who is exiled in Zimbabwe and is accused of genocide and crimes against humanity by authorities in Ethiopia, was not detained when he visited South Africa. See: Human Rights Watch, "The Pinochet precedent: How victims can pursue human rights criminals abroad", www.hrw.org/campaigns/chile98/precedent.htm

47 *Ibid.*

Conclusion

The net is closing on the perpetrators of human rights atrocities. It is now evident that all serious violations of international humanitarian law, including those committed in internal armed conflicts, are international crimes that attract universal jurisdiction. The Rome Statute suggests that States are obliged to exercise jurisdiction over violations committed in internal armed conflicts although State practice has not yet reached the point of reflecting the existence of a customary law principle to this effect.[48] The International Criminal Tribunals and the new (permanent) International Criminal Court have jurisdiction to prosecute individuals of all ranks, including heads of State. The House of Lords' ruling in the *Pinochet* case provides a further boost to the principle of universal jurisdiction. By asserting that human rights abuses can never constitute legitimate official acts of a government or its representatives, the ruling may well signal a reform, if not the end, of the law of sovereign immunity.[49]

The fact that *Pinochet* is a landmark case, and the poor record of prosecutions in national courts even in the face of clear obligations to prosecute or extradite offenders, shows that the international order that has evolved since 1945 has been deficient in one vital respect. It has lacked a real commitment and political resolve on the part of most members of the international community to use their domestic systems to bring those responsible to justice. Impunity is not a natural phenomenon but the product of a failure to enforce the law.

An international court with jurisdiction over "the most serious crimes of concern to the international community" has been established. There are, however, limits to the court's jurisdiction, temporal and otherwise, and it is certain that its reach will not extend to all of the world's brutal dictators and warlords. To bring all perpetrators of human rights atrocities to justice requires affirmative action by individual States, not just until the International Criminal Court becomes operational but beyond that time. Indeed, the principle of comple-

48 Graditzky, *op. cit.* (note 32).

49 Klabbers, *op. cit.* (note 42), p. 95 (in relation to the original House of Lords' ruling).

mentarity upon which the Court is based means that the primary responsibility for prosecutions will always remain with national courts. Only when all States have acknowledged their obligation to the international community and committed themselves to prosecute and punish the perpetrators of human rights atrocities will it be possible to say that we have reached a complete and permanent end to impunity. This, without doubt, is one of the biggest challenges facing international law in the twenty-first century.

●

Résumé

Mettre fin à l'impunité des auteurs d'atrocités : un défi majeur pour le droit international au 21e siècle
par MARY GRIFFIN

Pendant les dernières années du 20e siècle, la communauté internationale a fait preuve d'une détermination accrue à traduire en justice les auteurs d'atrocités. Les Statuts et la pratique des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, ainsi que le Statut de la Cour pénale internationale, permettent de clarifier et de promouvoir le droit international humanitaire. En outre, ils ont contribué à mettre plus en évidence la nécessité de veiller à l'application des droits fondamentaux de l'homme. Le droit relatif aux conflits internes a été le principal bénéficiaire de la considérable évolution enregistrée à ce jour. Plus généralement, nous assistons à un renforcement de deux des piliers du système pénal international – le principe de la juridiction internationale et celui de la responsabilité pénale des individus à tous les échelons de la hiérarchie, y compris les chefs d'État. L'éradication complète et permanente de l'impunité exige que cette évolution aille de pair avec l'entrée en fonction, dans les meilleurs délais, de la Cour pénale internationale et que les États œuvrent de concert avec la Cour en honorant l'obligation qu'ils ont de poursuivre et de punir les auteurs de crimes internationaux. Garantir cette évolution constituera probablement le plus grand des défis que devra relever le droit international au 21e siècle.

The interests of States versus the doctrine of superior responsibility

by
ILIAS BANTEKAS

The doctrine of superior responsibility prescribes the criminal liability of those persons who, being in positions of command, have failed to either prevent or punish the crimes of their subordinates.[1] This concept does not differentiate between military officers and civilians placed in positions of command, since the duty to prevent and punish the offences of their subordinates in situations of armed conflict is considered to be incumbent upon both. This duty is well recognized both in customary and treaty law as far back as the Leipzig trials following World War I. Its contemporary formulation is found in a plethora of legal instruments, such as Articles 7, paragraph 3, and 6, paragraph 3, of the Statutes of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) respectively, Article 28, paragraph 2, of the Statute of the International Criminal Court (ICC), and Article 86 of 1977 Protocol I additional to the Geneva Conventions.[2]

While there can be little doubt of the necessity of this rule of international law for ensuring command diligence at all levels and thus deterring future violations of humanitarian law, some States have

ILIAS BANTEKAS is Senior Lecturer and Director, International Law Centre, School of Law, University of Westminster. He was awarded the 2000 *Paul Reuter Prize* for his thesis: "Principles of individual responsibility for violations of international humanitarian law after the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia".

voiced their concern about possible abuse of the doctrine for political purposes. It has been strongly argued that (i) prosecution on the basis of the doctrine of command responsibility is contrary to the interests of States in protecting their officials; (ii) heads of State, government members and chiefs of staff may potentially be prosecuted for the actions of persons on the battlefield with whom they have had no interaction; (iii) the ambit of the doctrine has been unnecessarily widened to such an extent that even diligent commanders run the risk of being convicted if one "bad" subordinate violates *jus in bello*.

These concerns, in which the autonomy of the individual in war is set against the maintenance of humanitarian standards in warfare, strike at the core of the laws of war and fuel the Clausewitzian scepticism about their application.[3] If they are eventually to disappear, opening the way to universal and speedy ratification of the ICC Statute, it is the duty of international lawyers to address these issues and either work towards conciliation or demonstrate that in fact the said concerns are without basis in law or fact. A sound understanding of the relevant norms with regard to the problems identified above is hence the focal point of this article.

Command responsibility and the interests of the State

One should not lose sight of the fact that until very recently the vast majority of States abstained from prosecuting nationals accused of fostering criminal acts by their subordinates. This sanctioning of such behaviour was achieved either through the application of domestic standards for the ascertainment of superior liability, or the clouding of responsibility by assigning it to a supposedly national dis-

1 See generally William H. Parks, "Command responsibility for war crimes", *Military Law Review*, vol. 62, 1973, p. 1.

2 See I. Bantekas/S. Nash/M. Mackarel, *International Criminal Law*, to appear shortly (Cavendish Publishing).

3 The same argument has been identified as regards the issue of superior orders, through the balancing of military obedience with the requirement that crimes should not go unpunished. See C. Garraway, "Superior orders and the International Criminal Court: Justice delivered or justice denied?", *IRRC*, No. 836, December 1999, pp. 785-794.

ciplinary context. An example of the former is the case of Captain Medina who was prosecuted for failing to prevent and punish the slaughter of over 100 Vietnamese civilians by his troops during the US campaign in Vietnam. Instead of charging Medina under the customary law of superior responsibility, the US Court-Martial convicted him of involuntary manslaughter under the Uniform Code of Military Justice, on the basis of a test of "actual awareness" which at best represents a bad interpretation of the doctrine.[4] An example of the latter is the massacre of Palestinian refugees at the refugee camps of Chatila and Sabra by Phalangists who were under the control of Israel, and more specifically that of the Chief-of-Staff and Defence Minister. The subsequent commission established to investigate the incident examined the issue of personal liability on an administrative basis and, in the absence of criminal charges, proposed only the imposition of disciplinary penalties.[5]

The decline in the use of the doctrine of superior responsibility at the national level was closely connected to the political intricacies of the Cold War: on the one hand, States did not wish their military affairs to become the subject of international scrutiny and criticism, especially by their enemies, and on the other they refused to discourage their officers by prosecuting them for the offences of their troops. It was reasonably feared that if military personnel were prosecuted in strict accordance with the doctrine of command responsibility, enemy States would find ample ground for accusing the former of violating international law in general. In such an atmosphere of political animosity, instead of doing justice the prosecuting jurisdiction would have found itself in the dock. It was felt that this would subsequently undermine the trust and allegiance of a State's military officers. The examples referred to above confirm these conclusions.

With the demise of the Cold War, such fears have largely been allayed by the enhancement and development of the interna-

4 United States v. Medina, 43 C.M.R., 1971, p. 243.

5 Final Report of the Kahan Commission (authorized English translation), 22 ILM, 1983, p. 473.

tional criminal justice system. This system can succeed only if all States, and especially the more influential ones, effectively contribute to its application. In furtherance of this cause, it seems irrational to adopt resolutions at the Security Council[6] and commend judgments of the ICTY which uphold the doctrine of command responsibility, and thereafter dispense with prosecutions at the domestic level. Prosecutorial or judicial authorities should be stopped from preventing the correct application of the doctrine, since as agents of the State they are bound to respect a well-established rule of customary international law. Although the International Court of Justice noted as far back as 1948 that a State does not have an individual interest in the international protection of human rights,[7] the same should not apply to their protection by means of criminal sanctions, even less so if the rule violated is one of *jus cogens* and the incumbent obligation is *erga omnes*,[8] as would be the case with any serious violation of the laws of war. Such a position is consonant with recent developments, especially after the adoption of General Comment No. 24 by the UN Human Rights Committee[9] calling for a prohibition of reservations to multilateral treaties with a humanitarian content.[10]

Whatever the merits of the legal arguments just advanced, the fact remains that States will be much more inclined to shield their officials in times of armed conflict than to give priority to upholding criminal justice. To remedy this situation the international criminal justice system must be seen as targeting the acts of individuals rather than accusing peoples, States or governments. To a large extent, the assimilation of the Serbian people with the (small number of) planners and executioners of the Bosnian massacres contributed to their hostile stance towards the ICTY and the international community in general,

6 S.C. Res. 808 (1993).

7 Advisory Opinion Concerning Reservations to the Genocide Convention, I.C.J. Reports 1951, p. 15.

8 Belgium v. Spain, Barcelona Traction Light and Power House Co. Ltd. (Second Phase), I.C.J. Reports, 1970, p. 3.

9 *ILR*, vol. 101, 1997, p. 64. See also C. Redgwell, "Reservations to treaties and Human Rights Committee General Comment No. 24", *ICLQ*, vol. 46, 1997, p. 390.

10 This is particularly evident as regards the Statute of the ICC (Art. 120) and the 1998 Ottawa Convention on Anti-Personnel Mines.

even though President Milosevic carried little support in the Federal Republic of Yugoslavia (FRY). The recent rejection by the International Law Commission (ILC) of the term "State crime" is an encouraging step in that direction.[11]

This change in perception must be followed by firm guarantees that the State's interests will not be jeopardized, whether a trial is taking place at a national or international level. Such a task may be accomplished in a number of ways: non-admission of classified information or testimony of public officials,[12] protection of the rights of the accused, third-party supervision or adjudication.[13] Similarly, in the case of multinational military operations, it would serve the same purpose if jurisdiction over military discipline were not left to the State of the offender but were ceded to a multinational body, to be established in advance for each operation.[14] The fact that non-State players are increasingly responsible for violations of *jus in bello* has helped to bring about closer inter-State assistance in criminal matters. Furthermore, it should be noted that while States were apprehensive of the domestic enforcement of international human rights law in its infancy, such enforcement is at present vigorously undertaken by the majority of States. Few, if any, democratic governments perceive it as personal attack against themselves if violations of human rights are brought before national or international fora. This is evidenced by the growing enhancement of international and regional human rights enforcement mechanisms. Rigorous adherence to the guarantees mentioned above could accomplish the same for the purposes of international humanitarian law.

11 See R. Rosenstock, "The fiftieth session of the International Law Commission", *AJIL*, vol. 93, 1999, p. 237.

12 Arts. 72 of the ICC Statutes, relating to protection of national security interests, and 73, relating to disclosure of documents in the hands of third parties, are good examples of protective mechanisms.

13 See Prosecutor v. Blaskic, Appeals Judgment on the Request of the Republic of Croatia for Review of the Decision of Trial Chamber II, 18 July 1997, *ILR*, vol. 110, 1998, p. 607.

14 This was suggested by the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on extrajudicial, summary or arbitrary executions in his Report to ECOSOC, UN Doc. A/51/457 7 October 1996.

Finally, it is submitted that it is doubtful whether the shielding of culprits has any real positive effect for a State's military or civilian hierarchy. It is well recognized that impunity breeds contempt for the law and indiscipline, which can hardly be described as positive attributes of a State's armed or police forces.

Civilian and military leaders before the doctrine of command responsibility

The tribunals established at the end of World War II did not hesitate to hold high-ranking military officers[15] criminally liable under the doctrine of command responsibility as well as civilians, both distinguished industrialists[16] and senior government members[17]. What this emphazises is that no individual can henceforth consider himself immune from prosecution for violations of the laws of war, whether perpetrated directly or through lack of adequate supervision. In recent years this has been reflected in the practice of both national and international tribunals. Thus the rejection of immunity has been upheld both in the case of heads of State both in and out of office, the former with regard to President Milosevic (FRY)[18] and the latter with regard to erstwhile Prime Minister Kambanda of Rwanda[19] and former Chilean President Augusto Pinochet.[20]

15 United States v. von Leeb *(High Command* case*), Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law No. 10*, vol. 11 (Trials), 1950, p. 1462.

16 Government Commissioner of the General Tribunal of the Military Government for the French Zone of Occupation in Germany v. Roechling (*Roechling* case), vol. 14 (Trials), 1950, p. 1097.

17 United States v. von Weizsaecker (*Ministries* case), *ibid*, p. 308.

18 ICTY Prosecutor v. Milosevic and Others, Indictment of 22 May 1999, at www.un.org/icty/indictment/english/24-05-99milo/htm

19 ICTR, Prosecutor v. Kambanda, 37 ILM, 1998, p. 1411.

20 Regina v. Bartle and the Commissioner of Police for the Metropolis and Others; Regina v. Evans and Another and the Commissioner of Police for the Metropolis and Others (*ex parte* Pinochet Ugarte Respondent), 2 All ER 97 (1999). It is doubtful, however, that a municipal court will ever deny immunity to an acting head of State.

However, it is possible to distinguish certain inherent safeguards limiting the imposition of individual responsibility on heads of State or high-ranking officials. Interestingly, recent practice has shown that State leaders have been accused of, or held criminally liable for, gross violations of human rights and humanitarian law only insofar as these have been connected to the initial use of force in armed conflicts. Cases in point are the former President of the Republika Srpska, Karadzic, and also the President of Iraq, Sadam Hussein. The former was officially arraigned by the ICTY,[21] while there exists a growing consensus among certain States, with strong support from non-governmental organizations, to establish some sort of international judicial authority to try those responsible for the invasion of Kuwait by Iraq. However, it has also been consistent practice to accord secret immunity to those leaders who are able to secure the peaceful settlement of a conflict. This was presumed for the Japanese Emperor Hirohito after his country's capitulation in 1945, and at various stages for Karadzic, Milosevic and Hussein.[22]

The criminal proceedings instituted in Tokyo at the end of World War II held Japanese Prime Minister Tojo and Foreign Minister Hirota criminally responsible for their failure to prevent and punish crimes perpetrated by Japanese troops against captured prisoners of war.[23] It is true that both men had no direct interaction with the perpetrators of those horrific offences. Nonetheless, their positions of authority rendered them competent to avert the said crimes and punish those directly responsible for them. It was also confirmed that they had received ample information about the incidents, which had received widespread attention both in Japan and worldwide. Consequently, on the basis of their indisputable knowledge of the crimes concerned and their positions of authority the International

21 ICTY, Prosecutor v. Karadzic and Mladic, *ILR*, vol. 108, 1998, p. 86.

22 See A. D'Amato, "Superior orders vs. command responsibility", *AJIL*, vol. 88, 1994, p. 500.

23 Record of Proceedings of the International Military Tribunal for the Far East (1946-1949), vol.20, pp.49, 791 and 49, 831, reprinted in J.R. Pritchard (ed.), *The Tokyo War Crimes Trial*, Garland, New York, 1981-1988.

Military Tribunal for the Far East held the two accused to be responsible for their failure to act. The same finding was upheld in the case of former ex-Prime Minister Kambanda of Rwanda.

None of the aforementioned persons was convicted for random and individual criminal acts committed by persons directly under their control. Their liability was grounded on widespread criminal activity of which they ought to have been aware. Indeed, had they under the given circumstances attempted to prevent further crimes against prisoners of war, or initiated criminal proceedings against the culprits and given orders to remedy the situation, they would have been free from guilt even though such measures eventually proved to be unsuccessful. In practical terms, a head of State or a member of a government is required to make sure that an effective reporting system which would enable the authorities to take appropriate action is in place. Accordingly, military leaders are required to ensure that the reporting system functions at ground level, through effective and independent military investigations and the existence of courts martial. The measures taken by heads of State and chiefs of staff are judged in accordance with the knowledge they had or ought to have acquired under the circumstances. Hence, it is not an impossible test, or one that unnecessarily overburdens these officials. It is submitted in this regard that there is a pressing need to establish, in law, a presumption of knowledge where there exists an overwhelming and widespread incidence of criminality, in which case every superior should have become aware of such occurrences.[24]

Furthermore, it is clear that liability of heads of State and chiefs of staff for failure to act is not adjudged in the same way as that of officers at the operational or tactical level. The former are entrusted with the task of supervising the entirety of a State's civilian and mili-

24 In ICTY, Prosecutor v. Delalic and Others (*Celebici* case), 38 ILM, 1998, p. 57, the Trial Chamber categorically stated that such a presumption does not exist under customary international law. The present author is in disagreement with the opinion of the ICTY, as there are numerous examples that confirm a contrary view. See I. Bantekas, "The contemporary law of superior responsibility", *AJIL*, vol. 93, 1999, pp. 588-589.

tary machinery, but the latter only small portions of it.[25] Strategic commanders are required to ensure, to the best of their ability under the prevailing circumstances, that operational and tactical commanders fulfil their obligations to prevent and punish violations of international humanitarian law. They cannot be made responsible for not preventing random acts of violence. It is clear that the doctrine of command responsibility does not contemplate vague connections between superior officers and random crimes committed far from their reach on the battlefield. They are required to show no more than a minimum of diligence and care, far less than what is required of operational and tactical commanders. Even further, it seems good law to suggest that if policy and strategic command take proper and reasonable action to prevent or punish the commission of widespread and notorious offences, no liability can be attached.

The ambit of superior responsibility

If one takes the view of the *Celebici* Judgment of the ICTY that the doctrine of command responsibility refers to "vicarious liability",[26] it follows that superiors will be criminally liable for the crimes of their subordinates regardless of their knowledge and subsequent action. If this were so, no person could escape such a strict liability test if subordinates overrode his/her best efforts to prevent and punish their actions. It seems doubtful that any State would agree to such a doctrine being established to judge its military and civilian officers. The test which has been derived through international custom, and especially through the subsequently endorsed case law of the military tribunals that followed World War II, attests to a doctrine of "imputed liability" as a result of an omission to fulfil a feasible and binding obligation.[27]

25 *Ibid.*, pp. 584-587.

26 *Loc. cit.* (note 24), para. 645.

27 See *Report of the Secretary-General pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993)*, UN Doc. S/25704, para. 56; Bantekas, *op. cit.* (note 24).

It is a potent argument that commanders on the battlefield have a hard enough task facing the exigencies of military operations, which leaves little time for ensuring compliance with the laws of war or for gathering information on their subordinates' criminal activity. Again, we wish to note that international law requires nothing impossible of operational or tactical commanders either, but it does require an effective reporting system. As far back as the *High Command* case, it was recognized that operational commanders in an executive position could not be expected to be aware of all occurrences within their sector of command.[28] For the doctrine to find application, it must be proven that commanders have knowledge of crimes, or lack feasible knowledge, and that they have failed to take preventive or punitive action when it was in their capacity to do so. Military superiors are bound by their office to conduct operations to the best of their ability, and this can only be accomplished through the diligent preservation of discipline among their troops. Hence, it is ludicrous to maintain that while such a system of discipline can be sustained as the cornerstone of every army, especially in battle, discipline cannot be enforced for the purpose of ensuring compliance with their national military instructions.

Unfortunately, the concern of States has impaired the normal evolution of the doctrine of superior responsibility. Whereas in any national criminal justice system the issue of "causation" would be paramount in assessing culpability, the international system has found it difficult to apply it accordingly. International law makes sense only when construed in accordance with the concept of "State consent". Even if moral norms can be said to have some part to play in determining the content of national legal rules, the same is not true in the case of international rules. Let us not forget that until the *Tadic* Jurisdiction Decision[29] and the evolution of the relevant law thereafter, the protection of civilians and combatants in internal armed conflicts was far weaker than that afforded to the same persons in international conflicts. In essence, this comes down to the recently formulated "duty

28 *Loc. cit.* (note 15), p. 533.

29 ICTY, Prosecutor v. Tadic, Interlocutory Appeals Decision on Jurisdiction, *ILR*, vol. 105, 1997, p. 453.

to control" theory.[30] It holds that the commander of an undisciplined unit, whose members have not perpetrated any crimes, should be held criminally liable for crimes committed by such members later on, under a different commander.

Neither the normal use of the doctrine of superior responsibility nor the "duty to control" theory unnecessarily widen the ambit of the liability of military or civilian superiors. They follow general principles of the criminal law of the vast majority of States, as well as the dictates of logic. They express what is expected of all those persons who, in a position of authority, must take every measure in their power to prevent or punish that which they would expect others to repress if they themselves were the victims.

Conclusion

While the doctrine of superior responsibility seems to be gradually acquiring a clearly defined field of application, the fact nonetheless remains that a number of States conceive it to be a threat to their military and civilian forces. These fears will be justified if their concerns are not met and remedied. It should not be forgotten that international criminal law must aim to target the acts of individuals, and should not attempt to "criminalize" governments or States.

The benefits of application of the doctrine are immense as regards the prevention not only of breaches of international humanitarian law but also of transnational crimes in general. In a related field it is worth mentioning in this context that the German Federal Constitutional Court recently held a foreign ambassador criminally liable for omitting to take appropriate action when aware that embassy premises were used by terrorists for the storage of explosives and other illegal material.[31] It is hoped that the entirety of the international community will give its full endorsement to the customary principles relative to criminal liability, thus promoting international justice.

●

30 See Bantekas, *op. cit.* (note 24), p. 593.

31 Former Syrian Ambassador to the German Democratic Republic case, *ILR*, vol. 115, 1996, p. 601.

Résumé

L'intérêt des États par rapport à la doctrine de la responsabilité des supérieurs

par ILIAS BANTEKAS

Selon la doctrine de la responsabilité des supérieurs, un commandant qui n'a pas pris les mesures nécessaires pour prévenir ou punir un crime commis par ses subordonnés encourt une responsabilité pénale en droit international. L'auteur retrace l'histoire de ce concept et examine les derniers développements, notamment la jurisprudence des deux Tribunaux pénaux pour le Rwanda et pour l'ex-Yougoslavie. Il tient également compte des débats qui ont abouti à l'adoption du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. L'auteur démontre l'intérêt des États à disposer d'une règle qui est un outil puissant pour prévenir et sanctionner le crime. Toutefois, il ne faut pas en abuser et essayer de rendre les gouvernements eux-mêmes, ou même les États, responsables de tels crimes. Ce sont les individus qui sont pénalement responsables devant la loi.

Recognition of the ICRC's long-standing rule of confidentiality

An important decision by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia

by
STÉPHANE JEANNET

"... the Trial Chamber came to the conclusion that customary international law provides the ICRC with an absolute right to nondisclosure of information relating to the work of the ICRC...". This is how the press release issued by the International Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) on 8 October 1999 announced the important decision taken on 27 July 1999 by Trial Chamber III to the effect that the ICRC need not testify before the Tribunal. This article is a short, non-exhaustive presentation of some issues raised by this case, and of the importance of the decision for the continued work of the International Committee of the Red Cross.

The confidentiality of ICRC information questioned

The ICRC strongly supported the establishment of the ICTY as a means to combat impunity and agreed from the very beginning of the Tribunal's work to cooperate with it, provided that

STÉPHANE JEANNET has been a Legal Adviser in the ICRC's Legal Division and now works as a delegate. — The author wishes to thank Norman Farrell and Marie-Claude Roberge, former colleagues in the ICRC Legal Division, who had worked on this case.

the organization's limitations were respected as a means of ensuring it full independence in carrying out the mission entrusted to it by international humanitarian law. The ICRC has indeed consistently taken the position that its officials and employees, past and present, may not testify before any court or tribunal in respect of matters which came to their attention in their capacity as officials or employees of the organization.[1]

The specificity of the ICRC's mandate and methods of work was recognized by the Tribunal in several exchanges of letters between the President of the ICRC and the ICTY's President and Prosecutor. In addition, in accordance with an Agreement of 28 April 1995 between the Tribunal and the ICRC, the latter acts as an independent and impartial inspector of the remand facilities operated by the Tribunal.[2]

From the inception of the ICTY, and then of the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), the ICRC had relied on an informal understanding to ensure that the *ad hoc* Tribunals respected the confidentiality of ICRC information. Such protection before national tribunals is ensured both through practice and headquarters agreements or similar agreements granting the ICRC immunity from legal process.

But, to the ICRC's consternation, this understanding was questioned by the ICTY Prosecutor in her case against *Blagoje Simic, Milan Simic, Mirosla Tadic, Stevan Todorovic* and *Simo Zaric*. In this con-

1 The ICRC's position regarding testimony has been spelled out in the following statement, which reflects previous positions: "Persons carrying out activities under the ICRC's responsibility cannot be compelled to provide information and/or give testimony relating to any situation covered by the Geneva Conventions, namely international or non-international armed conflicts. This would jeopardize the accomplishment of the ICRC's humanitarian mission, as defined in those Conventions, for the following reasons: 1) it would violate the ICRC's pledge of confidentiality *vis-à-vis* both the victims and the parties to conflicts; 2) it would undermine the confidence of the authorities and the victims in the ICRC; 3) it might threaten the confidence of the victims and of ICRC delegates; 4) it might cause the ICRC to be denied access to the victims in present or future circumstances." — Statement of the ICRC of 25 February 1993 on its position regarding the establishment of the ICTY.

2 Exchange of letters, published in *IRRC*, No. 311, March-April 1996, pp. 238 ff. See also *ICTY Basic Documents 1998*, p.381.

text, the Prosecution wished to use evidence in the possession of a former employee of the ICRC, the knowledge of which originated by virtue of his employment with the organization. Since exchanges of views on the issue of the disclosure of ICRC information did not generate a solution acceptable to both sides, on 10 February 1999 the Office of the Prosecutor filed an *ex parte* confidential motion under Rule 73 of the ICTY Rules of Procedure and Evidence, seeking a ruling by the Court.

The ICRC granted leave to appear as *amicus curiae*

The Prosecution, while acknowledging the ICRC's concerns with regard to the confidentiality of its work, did not accept that, as a matter of law, ICRC information could not be disclosed. It therefore proposed that the ICRC be granted leave to appear as *amicus curiae* under Rule 74 of the Rules of Procedure in order to present its views. The ICRC was both relieved and grateful that such an opportunity was given to it. In its Decision, the Trial Chamber supported this approach: making reference to *Prosecutor* v. *Simic*;[3] it noted that the issue of admissibility of the testimony of a witness can indeed involve the interests of third parties, of which due account should be taken.

On 13 April 1999, the ICRC, represented by Professor Christopher Greenwood, QC, Alun Jones, QC, and Norman Farrell, Esq., filed a submission concerning the case. Annexed to it were Opinions from three leading experts in public international law: Professor James Crawford, QC, Whewell Professor of International Law, University of Cambridge, and a member of the English and New South Wales Bars; Emeritus Professor Jean Salmon, Free University of Brussels, Member of the Institute of International Law and of the Permanent Court of Arbitration; and Professor Éric David, Director of the International Law Centre, University of Brussels. Affidavits and letters in support of the ICRC's position were also attached.

3 Case No. IT-95-9-PT, 13 April 1999.

The ICRC's submission

The content of the ICRC submission was, in essence, as follows:[4]

There is a need to protect the work of the ICRC in the framework of the ICTY. Indeed, for a Court to admit ICRC confidential information or documents or to call as witness an ICRC staff member without prior authorization would seriously undermine the role of the ICRC under international humanitarian law and the manner in which it discharges its mandate under the Geneva Conventions of 12 August 1949 (188 States parties), the two Additional Protocols of 8 June 1977 (156 and 149 States parties respectively), and the Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement (also adopted by the States parties to the Geneva Conventions) to work for the implementation of international humanitarian law. This is because warring parties are likely to deny or restrict access of the ICRC, in particular to prison and detention facilities, if they believe that an ICRC delegate may be collecting evidence for use in future criminal proceedings.

Broadly speaking, international humanitarian law needs to be implemented in three complementary ways: (a) promotion of the law; (b) direct supervision and assistance to victims; and (c) repression of violations. The ICRC was specifically mandated by States to work in the first two ways, i.e. to take action, in the event of armed conflict or internal violence, to persuade the parties to comply with humanitarian law, to cease committing violations of that law or to prevent such violations from occurring. This means giving information about international humanitarian law, promoting compliance with it, educating, persuading and verifying. But it does not mean playing a punitive role in response to violations or taking part in repressive mechanisms. The ICRC strongly believes that its work, in particular with regard to direct supervision and assistance to victims, would be severely damaged if it were to be implicated in the repression of violations.

4 At the time of writing, pending a decision by the Tribunal, it was not clear whether the submission, or for that matter, the expert opinions attached to it, would be made public. Proper reference to these documents was therefore not possible.

Under humanitarian law applicable to international armed conflicts, the ICRC has the right of access to victims. In practice, the ICRC is dependent upon the willingness of the parties to enable it to exercise that right. Many functions performed by the ICRC, particularly in non-international armed conflicts and situations of internal strife, are based only upon its right of initiative, and the warring parties have no legal obligation to permit the involvement of the ICRC. If, in an environment characterized by tension and suspicion, the ICRC is to perform its tasks, then it has to gain the acquiescence and win the trust of the warring parties on all sides. If the ICRC cannot achieve that, it will not be able to function properly or even at all.

The ICRC makes public statements about violations of international humanitarian law only when it is confident that to do so will not prejudice its ability to discharge its mandate. Such statements are of a very general character, avoiding any allegations against named individuals. The violations must be major and repeated and must have been directly witnessed. Even then, public statements are made only if steps taken confidentially have not succeeded in putting an end to the violations, and such publicity is in the interests of those affected or threatened. The ICRC uses public statements, therefore, as a means to put a stop to an ongoing violation of humanitarian law, not in connection with the punishment of violations. Accordingly, they serve a purpose entirely different from participation in criminal proceedings.

The ICRC has developed its practice through experience gained over 137 years. Its working methods are both accepted and expected by States and the victims of conflict. Its particular method of work with warring parties and victims requires the maintenance of strict confidentiality. The ICRC is certain that if it was perceived that there was a likelihood (or even a possibility) that ICRC staff could testify, then many warring parties would simply deny the ICRC access. A number of incidents have shown that any suspicion of working with criminal tribunals hinders the work of the ICRC and can place its staff in danger. It has also become clear that protective measures such as those foreseen in the Statute and Rules of Procedure of the ICTY are not sufficient to remedy this.

The ICRC has been mandated to promote respect for international humanitarian law. It has collaborated with the two *ad hoc* criminal tribunals to the largest extent permitted by the principles governing its action. The respective mandates of the ICTY and the ICRC are separate but complement one another in the endeavour to ensure respect for international humanitarian law. They both form part of the international *ordre public*.

In its submission, the ICRC put forward an alternative argument to the effect that ICRC information is protected from being disclosed in evidence by a doctrine analogous to the doctrine of privilege in common law systems or the principle of confidentiality which exists in certain civil law systems.

These are the main issues which were fully examined by the Trial Chamber. A number of other points were made in the ICRC's submission, to which we may refer insofar as they were examined by the Chamber.

The Trial Chamber is bound by customary international law with regard to admissibility of evidence

The Chamber recognized that, while it had, according to its Rules of Procedure, a wide and liberal discretionary power to admit evidence, that discretion was not unlimited. In particular, the Chamber deemed itself bound, beyond the content of the Rules, by customary international law. The Chamber referred to Article 1 of the Tribunal's Statute, which makes reference to international humanitarian law. This body of law being constituted of both conventional and customary norms (a crucial consideration, as will be found later), and the Tribunal's jurisprudence being consistent with that approach, the Chamber considered itself bound to respect both types of norms, including those pertaining to the admissibility of evidence. It therefore chose to examine the following considerations:

- whether under conventional or customary international law there is a recognition that the ICRC has a confidentiality interest that would entitle it to prevent disclosure of evidence;
- whether this interest should be balanced against the interests of justice, on a case by case basis, having regard in particular for the

importance of the evidence to the prosecution's case, if the Trial Chamber determines that the ICRC has a right under international law; and

- whether protective measures could adequately protect this interest and meet the ICRC's concerns, if the Trial Chamber finds that the ICRC has a relevant confidentiality interest in the evidence.

The Trial Chamber determines the existence in law of the ICRC's confidentiality interest

Trial Chamber III[5] first examined the ICRC's mandate under conventional and customary international law. The organization presented arguments based on international humanitarian law and on the principles derived from it, on which it operated, in particular those of neutrality and impartiality. In short, the mandate of the ICRC derives from two sources: 1) the Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement, and 2) treaties of international humanitarian law.

The essential role of the ICRC is to provide protection and assistance to the victims of armed conflict. Article 5 of the Statutes of the Movement (and not of the ICRC's own Statutes, as the Chamber erroneously mentioned) establishes the purpose of the ICRC.[6] Furthermore, the ICRC is specifically referred to in 40 articles of the Geneva Conventions and in 8 articles of their Additional Protocols.[7] In addition, the ICRC in practice exercises most of the

5 Trial Chamber III was composed of: Judge Patrick Lipton Robinson (Presiding), Judge David Hunt, and Judge Mohamed Bennouna.

6 These tasks are *inter alia*: "a) to undertake the tasks incumbent upon it under the Geneva Conventions, to work for the faithful application of international humanitarian law applicable in armed conflicts and to take cognizance of any complaints based on alleged breaches of that law; b) to endeavour at all times — as a neutral institution whose humanitarian work is carried out particularly in time of international and other armed conflicts or internal strife — to ensure the protection of and assistance to military and civilian victims of such events and of their direct results;" Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement (1986), Art. 5.

7 The four Geneva Conventions for the Protection of Victims of Armed Conflict, of 12 August 1949, and their Additional Protocols, of 8 June 1977, recognize the special role of the ICRC.

functions entrusted to Protecting Powers by 51 articles of the Geneva Conventions and 6 articles of Additional Protocol I.[8]

The ICRC provided extensive evidence, based on literature[9] and international practice,[10] of its international legal personality. Both the Prosecution and the Trial Chamber acknowledged that fact.

8 The following provisions of the Geneva Conventions make specific reference to the ICRC: GC I: Arts 3, 9, 10, 11 and 23; GC II: Arts 3, 9, 10 and 11; GC III: Arts 3, 9, 10, 11, 56, 72, 73, 75, 79, 81, 123, 125 and 126; GC IV: Arts 3, 10, 11, 12, 14, 30, 59, 61, 76, 96, 102, 104, 108, 109, 111, 140, 142 and 143. — In addition, in accordance with Art. 10 of Conventions I, II and III, and Art. 11 of Convention IV, the ICRC in practice exercises the functions entrusted to the Protecting Power by the following provisions: GC I: Arts 8, 16, 23 and 48; GC II: Arts 8, 19, 44 and 49; GC III: Arts 20, 121, 122 and 128; GC IV: Arts 9, 23, 24, 35, 39, 42, 43, 45, 49, 52, 55, 60, 71, 72, 74, 75, 83, 98, 101, 105, 113, 129, 131, 137 and 145. The relevant provisions in Protocol I are Arts 5, 6, 33, 78, 81, 97 and 98. In addition, Arts 2, 11, 45, 60, 70 and 84 deal with the Protecting Power. The status of the ICRC is also recognized in Art. 24 of Protocol II.

9 G. Barile, "Caractère du Comité International de la Croix-Rouge", *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 62, 1979, p. 112; D. Bindschedler-Robert, "Red Cross", *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 5, 1983, p. 250; Beigbeder, *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, p. 66; C. Koenig, "Observer status for the International Committee of the Red Cross at the United Nations", *IRRC*, No. 280, January-February 1991, p. 40; A. Schlögel, "International Red Cross", in R. Wolfrum (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Vol. 2, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1995, p. 815.

10 When it was created, the ICRC was a private humanitarian initiative, sanctioned by a diplomatic conference in 1864. In 1915 it was formally established as a Swiss organization under the Swiss Civil Code. But it has increasingly been recognized as performing public international functions and as being entitled to a distinct international status in respect of the exercise of those functions. The evidence of this recognition is, *inter alia*: (a) the existence and activities of the ICRC are mentioned by various international humanitarian law treaties; (b) in addition, the ICRC has exercised international functions of various kinds under other international agreements, whether named as a "third party" or as a party to the agreement in its own right; (c) the ICRC's relationship with Switzerland is based on an Agreement concluded on 19 March 1993, in which Switzerland recognizes "the international juridical personality and the legal capacity in Switzerland" of the Committee (Article 1), see *IRRC*, No. 293, March-April 1993, pp. 152-160; (d) also, the ICRC has signed 57 headquarters agreements with States governing the status of its delegations and their staff, as well as other agreements with both States and intergovernmental organizations; according to legal doctrine, these agreements are in the nature of treaties; also, they are generally assimilated to treaties by domestic constitutional law; (e) in certain other States, international privileges and immunities are granted unilaterally, in recognition of the special role of the ICRC, e.g. in the United States, pursuant to the International Organizations Immunities Act (PL 79-291 as amended by PL 100-204); (f) finally, the ICRC became the first non-governmental body to be accorded permanent Observer Status to the UN General Assembly (UNGA Res. 45/6, of 16 October 1990, adopted by consensus).

But while the Prosecution also agreed that the ICRC's mandate was conferred upon it by the international community, it disagreed as to the effect of the ICRC's status on the question at hand — indeed, for the Prosecution, there existed no rule of international law which required the ICRC's consent before evidence could be admitted.

Turning again to the ICRC's mandate under international humanitarian law, the Chamber noted that most of the provisions of the 1949 Geneva Conventions are generally accepted as declaratory of customary international law. By accepting to be bound by these instruments, States parties also agree to the special role and mandate of the ICRC. Further, the Chamber quoted the Appeals Chamber of the ICTY in the *Tadic* Decision, in which the latter noted the "unanimously recognized authority, competence and impartiality of the ICRC, as well as its statutory mission to promote and supervise respect for international humanitarian law".[11] It also made reference to the letter of agreement following the request by the President of the ICTY for the ICRC to inspect the conditions of detention and the treatment of accused persons in detention at the United Nations Detention Unit, in which the ICRC is referred to as "being an independent and impartial humanitarian organization of long-standing experience in inspecting conditions of detention in all kinds of armed conflicts and internal strife throughout the world".[12] Finally, it made reference to the discussions in the UN General Assembly which led to the granting of observer status to the ICRC.[13]

The Chamber then went on to consider the "widely acknowledged prestige" of the ICRC and its *autorité morale*, based on the ICRC's consistent adherence to the basic principles on which it operates to carry out its mandate — i.e. the seven Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement: humanity, impartiality, neutrality, independence, voluntary service, unity and universality.[14] The role of the ICRC is "in particular... to maintain and disseminate" these principles.[15]

11 *Tadic* (1995) I ICTY JR 485, para. 73.

12 *Loc. cit.* (note 2).

13 UNGA Resolution 45/6 of 16 October 1990.

14 Statutes of the Movement, preambular para., *loc. cit.* (note 6).

15 *Ibid.*, Art. 5, para. 2; see also Statutes of the ICRC, Art. 4, para. 1.

Two of the principles relate particularly closely to the question of the ICRC's cooperation with international criminal tribunals. These are neutrality and impartiality. To these principles should be added the confidentiality rule, which is based on the principles of neutrality and impartiality as well as on a number of provisions of the Geneva Conventions. But it is above all a working tool developed by the ICRC during its 137 years of history to ensure the effective discharge of its mandate.

Neutrality is a fundamental principle because "in order to continue to enjoy the confidence of all, the Movement may not take sides in hostilities or engage at any time in controversies of a political, racial, religious or ideological nature".[16]

The ICRC argued that the principle of neutrality is based on the consistent practice of the organization and the recognition by the international community of the need for that practice. Unlike the United Nations, which may find it necessary to take sides between an aggressor and its victim, the ICRC must take care even in the heat of battle to preserve its role as a neutral intermediary in order to avoid finding itself denied access to all victims of the conflict. The ICRC must therefore avoid behaving in a way that could be perceived by a warring party, past or present, as adopting a position opposed to it. Hence the impossibility for the ICRC, as a neutral institution, to have a role in any action that could be viewed as taking sides in a conflict, thereby losing the trust of any one of the parties to that conflict.

The principle of impartiality obliges the ICRC to make "no discrimination as to nationality, race, religious beliefs, class or political opinions ... to relieve the suffering of individuals, being guided solely by their needs, and to give priority to the most urgent cases of distress".[17] This enables the organization to win the confidence of the victims — to whichever side they may belong — with a view to affording them the protection and assistance required by their condition.

16 *Loc. cit.* (note 14).

17 *Ibid.*

The ICRC, in its submission, agreed that the above-mentioned principles may conflict with the requirements for discovering the truth in legal proceedings. However, it pointed out that the requirements arising from providing protection and assistance to those affected by conflict must remain unaffected. This has long been recognized by the international community, and the ICRC cited historical precedents going back as far as the 1936 Italo-Ethiopian conflict.

The ICRC then went on to explain its confidentiality rule. It described it as a working principle derived from the general practice of the ICRC and international humanitarian law, accepted and expected by States and the victims alike. It can be said to be the hallmark of the ICRC. The Rule is either required for the operational benefit of the ICRC by specific provisions of international humanitarian law treaties or implied as the best means for the organization to carry out its other tasks, not covered by that law.[18] In addition, the Confidentiality Rule was specifically mentioned in the explanatory note presented for the adoption by the UN General Assembly of Resolution 45/6 regarding the granting of observer status to the ICRC;[19] this did not give rise to any challenge or controversy.

The ICRC's confidentiality is not limited to its visits to prisoners of war and civilian detainees. ICRC practice shows that most of its humanitarian activities are governed by and imbued with such confidentiality. Article 5 of the Movement's Statutes requires the organization "to work for the faithful application of international humanitarian law applicable in armed conflicts". As a result, the ICRC has the power and mandate to verify the application of international humanitarian law *in toto*. To that end, it enjoys a considerable right of initiative. But this is based on agreement from the warring parties, which makes ICRC action conditional upon confidentiality because

18 Articles 126 and 143 respectively of the Third and Fourth Geneva Conventions establish a system for the supervision of the internment of prisoners of war and civilian detainees. In particular, these provisions state that "[r]epresentatives or delegates of the Protecting Powers ... shall be able to interview the prisoners/civilian detainees (...) without witnesses", and that "[t]he delegates of the ICRC shall enjoy the same prerogatives."

19 *Loc. cit.* (note 13).

"to denounce publicly breaches of humanitarian law by either side might interfere with its work of relieving suffering. It could alienate sympathy and lead the accused belligerent to commit further breaches, driving the opposite party to take reprisals to the detriment of the victims it is the ICRC's duty to protect."[20]

Finally, the ICRC emphasized that its obligations with regard to confidentiality are so fundamental that they are set out in express provisions of all the contracts of ICRC employees. Thus, all persons carrying out activities for the ICRC or under its responsibility are contractually bound by the obligation to exercise confidentiality, and only the ICRC may release them from that obligation.

The Trial Chamber acknowledged the ICRC's consistent practice as to the non-testimony of its staff before courts, which was also reflected in its headquarters agreements. This practice was also extended to the ICRC's relations with the ICTY: "any participation by the ICRC in war crimes proceedings involving providing information or giving testimony would ... place the institution's work at serious risk", and such participation "would violate the ICRC's pledge of discretion and confidentiality *vis-à-vis* both the victims and the parties to the conflict".[21]

The Chamber rebutted the submission by the Prosecution that the ICRC had not been consistent in its practice because it had issued public statements concerning violations of international humanitarian law in particular conflicts. It found on the contrary that the fundamental commitment of the ICRC to neutrality was fully reflected in its practice not to make public statements about specific acts committed in violation of international humanitarian law and attributed to specific persons.

The ICRC stressed that disclosure would have a negative impact on the organization's ability to carry out its mandate,

20 F. Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, ICRC, Geneva, 1994, p. 1101. ICRC translation.

21 "Some preliminary remarks by the ICRC on the setting up of an International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia", reprinted in Morris and Schar (eds), *Insider's Guide to the ICTY*, vol. II, pp. 391-398.

especially in that it would destroy the relationship of trust both with parties to a conflict and with victims. The Chamber examined this contention, relying heavily on the affidavits and letters by practitioners. In that, the Judges recognized not only the validity of the legal arguments put forward by the ICRC, but also the reality of the operational constraints placed on the organization's work in conflict areas, most notably the necessity of gaining and keeping access to victims.

The Chamber found that the ICRC had a "unique" and "pivotal" role in the regime established by international humanitarian law. It went on to note that, for this reason, its decision on the ICRC's right to nondisclosure does not "open the floodgates" in respect of other organizations.

Consequently, the Chamber made the following findings (emphasis added):

> 73. The analysis... has clearly indicated that the right to nondisclosure of information relating to the ICRC's activities in the possession of its employees in judicial proceedings is necessary for the effective discharge by the ICRC of its mandate. The Trial Chamber therefore finds that the *parties to the Geneva Conventions and their Protocols have assumed a conventional obligation to ensure nondisclosure in judicial proceedings of information relating to the work of the ICRC* in the possession of an ICRC employee, and that, conversely, *the ICRC has a right to insist on such nondisclosure* by parties to the Geneva Conventions and the Protocols. In that regard, the parties must be taken as having accepted the fundamental principles on which the ICRC operates, that is impartiality, neutrality and confidentiality, and in particular as having accepted that *confidentiality is necessary for the effective performance by the ICRC of its functions.*
>
> 74. The ratification of the Geneva Conventions by 188 States can be considered as reflecting the *opinio juris* of these State Parties, which, in addition to the general practice of States in relation to the ICRC as described above, leads the Trial Chamber to conclude that *the ICRC has a right under customary international law to nondisclosure of the information.*

The Chamber determines that the ICRC's interest need not be balanced against the interests of justice on a case by case basis

The ICRC put forward an alternative argument to the effect that ICRC information is protected from being disclosed in evidence by a doctrine analogous to the doctrine of privilege in common law systems or the principle of confidentiality which exists in certain civil law systems. It was submitted that such a privilege extends to all information obtained by ICRC officials or employees in their capacity as such and relating directly to the discharge of the ICRC's mandate and that it may not be waived by the individual official or employee.

In the further alternative the ICRC submitted that even if the Tribunal may receive evidence of the kind described above, it should not do so without balancing the importance of the evidence for the Prosecutor's case against the importance of confidentiality for the effective operation of the ICRC. Because of the importance of confidentiality for the effective performance of the ICRC's mandate, the Tribunal should admit such evidence only where the Prosecutor demonstrates that the evidence is of overwhelming importance to the case before the Tribunal — a test, the ICRC argued, that was not satisfied in the instant case.

The Chamber, however, accepted the ICRC's submission that it had, under international law, a confidentiality interest and a claim to nondisclosure. As was noted earlier, the Tribunal considered itself bound by customary international law. In this case, there existed a rule which, "properly understood, is, in its content, unambiguous and unequivocal, and does not call for any qualification. Its effect is quite simple: as a matter of law it serves to bar the Trial Chamber from admitting the information." Therefore, no question of the balancing of interest arose.

Nevertheless, the Chamber very briefly examined two questions raised in the submissions of the Prosecutor and the ICRC. First, the Prosecutor had relied on the Decision rendered by the Appeals Chamber on the subpoena issue in the *Blaskic* case.[22] The

22 *Prosecutor* v. *Tihomir Blaskic*, Case No. IT-95-14-AR 108 *bis*, A.C., 29 Oct. 1997.

Chamber found that this reference was not appropriate, because it dealt with the relationship between the ICTY and States under Article 29 of the Statute, which does not apply to international organizations. This is important to note in the light of the argument sometimes heard that the ICRC could not claim more protection against disclosure of information than that accorded to States.

Second, the Chamber deemed it important to deal with the issue of the relationship between the Tribunal and the ICRC:

> 79. They are two independent international institutions each with a unique mandate conferred upon them by the international community. Both mandates are based on international humanitarian law and ultimately geared towards the better implementation thereof. Although both share common goals, their functions and tasks are different. The ICRC's activities have been described as "preventive", while the International Tribunal is empowered to prosecute breaches of international humanitarian law once they have occurred.

The Chamber thereby recognized the validity of the ICRC's argument that both the Tribunal and the ICRC have been given by the international community mandates that are complementary to one another, and that the two mechanisms of implementation of international humanitarian law must not be seen as contradicting one another but rather as working in tandem.

The question of protective measures left unanswered

It was argued by the Prosecution that some of the concerns of the ICRC could be met by the adoption of protective measures to conceal the identity of a witness and to prevent the disclosure of evidence outside the Court. The ICRC believed that such measures would not, in practice, meet its particular concerns.

In light of its finding as to the customary nature of the non-admissibility of ICRC information, the Chamber logically found it unnecessary to examine the question of the adoption of protective measures. This of course leaves unanswered a number of very delicate questions, at a time when protective measures are being discussed in contexts such as the negotiation of the draft Rules of Procedure and

Evidence of the International Criminal Court. It must be pointed out that the contention by the ICRC that protective measures would not satisfy its particularly stringent need for confidentiality cannot be inferred to apply across the board to all cases, for all institutions and individuals. Indeed, the majority of the arguments put forward by the ICRC were, in fact, ICRC-specific. For instance, in the case of the ICRC, it is the institution which must be protected, as the very nature of disclosed information would make its origin obvious.

Judge Hunt, in his separate concurring opinion, nevertheless briefly touched upon the question of the protection of the confidential nature of information. In essence, he was of the opinion that such measures cannot fully be relied upon to guarantee the ICRC's protection.

The separate concurring opinion of Judge Hunt

Judge Hunt, in a separate concurring opinion attached to the Decision, recognized that the ICRC's obligation of confidentiality (which has permitted it to carry out its mandate) gives rise to a "powerful public interest" to protect the ICRC against disclosure. He insisted that the disclosure he was referring to did not concern the evidence itself, but rather the fact that ICRC staff will have disclosed ICRC information in any proceedings. Indeed, once such evidence is given, "there is but little which can be done to avoid that fact being known". He acknowledged that the Tribunal's protective measures "*may* [original emphasis] in some cases substantially reduce that risk of disclosure, although too much emphasis should not be placed on this factor". He further noted that "the more important the evidence of the witness for the resolution of the proceedings, the more difficult for any judgment to be written that deals properly with the facts which have been found against the accused but which would not also necessarily reveal the source of the evidence in question — although this would not be impossible."

Therefore, Judge Hunt recognized several of the arguments put forward in the ICRC's submission, to the effect that, in practice, if ICRC information is used by the Tribunal, this fact would find its way into the public domain. He further acknowledged that this

would impair the discharge by the ICRC of its mandate. However, he pointed out that there exists another powerful public interest: namely that, in the interest of justice, all relevant evidence be made available to the courts.

Judge Hunt recognized that there may be a customary rule that the protection of the ICRC before *national* courts is an absolute one. On the other hand, he was not persuaded that such a rule includes *international* criminal courts. To his mind "it is an enormous step to assume that States had contemplated at the time of the Geneva Conventions the existence of a similar immunity in international criminal courts (created for the first time almost a half a century later), or that they have contemplated the existence of such an immunity since in such courts". On the basis of this finding, he declares himself not persuaded that there exists a rule of customary international law.

This argument is, in the author's view, not convincing. Firstly, because a custom could have come into being since 1949; and secondly, the case at hand is the first to be examined by an international court. In any event, Judge Hunt fails to take into account the historical sequence in which the issue arose, which clearly demonstrates that the issue of protection of the confidentiality of ICRC information has, in fact, been in the minds of international lawmakers for a long, long time.

For instance, the ICRC, in its submission, had made reference to the precedent set in 1936 in connection with the Italo-Ethiopian conflict, when Ethiopia complained to the League of Nations that the Italian army had used poison gas. The League's Secretary-General and the Committee of Thirteen asked the ICRC to forward to it any information gathered on this subject by its delegates present in the field. Citing the principle of neutrality, the ICRC turned down the League of Nation's request. There were astonished reactions to the ICRC's refusal, and President Max Huber judged it necessary to make a public statement explaining the three principles underlying the ICRC's position: firstly, the ICRC sought to maintain the trust of the parties to a conflict; secondly, the ICRC sought to avoid any suspicion of partiality; and thirdly, the role of the ICRC was

not to act as trial judge or examining magistrate.[23] The ICRC's position in this respect was never again called into question.[24]

Following World War II, the ICRC took a position consistent with the one adopted earlier: that it was for itself to decide whether, and if so, what information would be communicated to the powers making a request. Delegates would remain bound by their contractual obligation, and the information would remain that of the ICRC. In the Proceedings of the International Military Tribunal at Nuremberg in 1946, the ICRC permitted evidence from three delegates to be filed. The delegates did not appear in person, but provided a written response to questions submitted at the initiative of the defence, which did not contain any specific information about the alleged violations committed by the accused; the decision of whether to provide evidence was that of the ICRC.

These two examples tend to show that States were aware of the ICRC's rule of confidentiality when they drafted the four 1949 Geneva Conventions, especially the articles specifically dealing with this question. Judge Hunt's contention that States may not have had in mind an immunity for the ICRC before international criminal courts when they drafted the Geneva Conventions is an interesting one which would warrant further research. What can be said at this stage, however, is that: (1) States were indeed aware of the issue, as it had been raised in the context of the Nuremberg Trials; and (2) the establishment of a permanent international criminal court had already been discussed prior to 1949, most notably by the UN General Assembly in 1948.[25] The idea of an international criminal tribunal predates the 1949 Geneva Conventions.

It is also clear that the ICRC's policy regarding confidentiality not only remained consistent thereafter; it was in fact firmly endorsed, for the confidentiality rule was reaffirmed and strengthened

23 Bugnion, *op. cit.* (note 20), pp. 172-176.

24 R. Perruchoud, *Les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Institut Henry Dunant, Geneva, 1979, p. 46.

25 See resolution A/Res. 260 (III) B, which asked the International Law Commission to look into the question; see also the debate on the 1948 Genocide Convention.

by the 1977 Protocols additional to the Geneva Conventions. If States (in particular the newly independent States which had not participated in the drafting of the 1949 Conventions) had deemed, in the light of the ICRC's continued policy of not disclosing information to international investigations, that the ICRC should be forced to do so, the 1977 Protocols would undoubtedly read differently.

But perhaps the most compelling argument against drawing a distinction between international and domestic tribunals is simply that the interests of the ICRC and of States in maintaining ICRC confidentiality — to safeguard the ICRC's ability to fulfil its protective mandate — do not vary with the nature of the tribunal. If anything, the damage caused by a breach of the organization's confidentiality at the international level would be greater than that at the national level.

Judge Hunt also pointed out that, because the rules of international law are still sketchy with regard to some aspects of the Tribunal's work, in particular the rules of procedure and evidence, the Chamber must rely on the more developed rules of domestic legal systems. In most national courts, he continued, statutory provisions contain only one absolute protection, that relating to confidential communications between attorney and client. In this context, it must be pointed out that Judge Hunt had earlier conceded that there was strong evidence of a customary rule relating to the protection of the ICRC before national courts. In the alleged absence of a rule at the international level, the Judges could therefore rely on this.

The separate opinion concludes that there should be a balance between two compelling public interests — those of justice and of the protection of the ICRC's work. Since Judge Hunt considered this to be dictated neither by statute nor by custom, the Tribunal must carry out its own balancing exercise. He considered that there could be two situations which would suffice to demonstrate why it may well be necessary in the rare case that the courts (or at least the international criminal courts) should have the final say: when nondisclosure may be to the detriment of an innocent defendant (i.e., where the information sought is exculpatory), or when, in the conviction of an accused, the information is of "transcendental importance". Again,

Judge Hunt recognized the validity of the ICRC's arguments against such obligatory disclosure — i.e., damage to its impartiality, neutrality and obligation of confidentiality. What concerned him really was the fact that the decision on whether or not information may be disclosed or not belongs to the ICRC — something that may indeed be difficult to accept for a magistrate.

Basically, Judge Hunt, who had come a very long way to agree with the ICRC's arguments, was unable to take the last step of accepting that the final say could rest outside the Court, with the originator of the information. That this discretion lay with the ICRC, an impartial and independent humanitarian organization, did not suffice to reassure him. Admittedly, this is indeed a heavy responsibility; but it is one of the kind that the ICRC is called upon to take on as part of its work.

The whole logic of the ICRC's argument, which was largely accepted by Judge Hunt when he examined the question of protective measures, was that the mere eventuality that the ICRC may be requested to disclose information in the context of criminal proceedings would suffice to undermine the discharge of its mandate — even if, as he himself pointed out, "it would necessarily be rare that the evidence would be of such importance as to outweigh the ICRC's protection against disclosure". That, in his opinion, was not verified in the case at hand.

Requesting disclosure of confidential ICRC information in just one case could prove a short-lived victory — or, as some have put it, a "one-shot gun". Indeed, the result would be to endanger (or, in extreme cases, to sacrifice) the lives of those persons to whom the ICRC would consequently be denied access. But even the suggestion of a possible balancing act would undermine the whole construction enabling parties to a conflict to trust the ICRC. Surely it would be deemed too dangerous by certain individuals to accept that ICRC delegates may come across potentially incriminating evidence, if they know that there is no guarantee that the ICRC will not have to hand it later to a court.

Conclusion: The importance of the Decision for the continued work of the ICRC

The following points, which had until then been taken by the ICRC as established, were recognized formally in the Decision,

which constitutes the acknowledgement, by an international judicial body:

- that the ICRC has international legal personality;
- that the ICRC has a unique role in guaranteeing observance of the standards of international humanitarian law;
- that the ICRC has a right under customary international law to nondisclosure of its information.

In essence, the Decision confirms that the confidentiality rule is the hallmark of the ICRC, and that it is in the best interest of the international community to preserve it, first and foremost for the sake of the populations affected by armed conflict, to whom access must be ensured.

The ICTY decision is not important in abstract, for theoretical legal reasons. The ICRC does not operate in a vacuum. The Decision will be useful as formal evidence, when needed, to demonstrate the neutrality, impartiality and independence of the ICRC. At the same time, it is the recognition by an international court of the ICRC's entitlement to have its confidentiality rule respected by all.

In view of the crucial nature of this question, the Chamber's Decision was received with great relief within the ICRC. Of course, the lawyers were happy with the outcome of the case; but it is the operational staff of the ICRC who breathed the biggest sigh of relief. Indeed, they are the ones who, day in and day out, put their lives on the line and have to convince their interlocutors (governments, armed groups and victims) that they can be trusted with confidential information that is potentially damaging to the interlocutors. A negative decision by the Trial Chamber would have done great harm in terms of access. The whole exercise also gave the ICRC, and the individuals who work for it, an opportunity to reassess the long-standing institutional policy of confidentiality: given the recent developments as regards repression of international crimes, and the shift in moral attitudes that came with this new phenomenon, was this policy still ethically and legally defensible? The answer was yes. The added-value of the ICRC's work and the organization's specific role still justify today the confidentiality rule, and the legal grounds for it are as valid as ever — if not even stronger.

Seen in this context, the Decision is interesting to analyse with regard to the ICRC's commitment to seeing the emergence of a truly universal mechanism to punish war crimes. Indeed, the ICRC has been mandated to promote respect for international humanitarian law, which includes the development of better mechanisms of implementation. This explains its support for the creation of both *ad hoc* Tribunals, and its active participation in the negotiations and its support for the establishment of an International Criminal Court (ICC). At Rome, the ICRC welcomed the text of the Statute as being a substantial and effective tool in the battle against impunity.[26]

The ICRC has been intensively involved, on issues directly related to its mandate, in the negotiations of the ICC Statute and subsequently of the Elements of Crimes. It intervened in its role of expert and guardian of international humanitarian law. In this connection, it submitted to the Preparatory Commission a number of legal background papers greatly appreciated by delegations.

The point of the foregoing arguments is that the respective mandates of the international criminal tribunals and the ICRC are separate but complement one another in the endeavour to ensure respect for international humanitarian law. They both form part of the international *ordre public*. Differences between the work of these courts and that of the ICRC should therefore not be regarded in terms of a contradiction. This complementarity argument is equally valid with regard to the mandate and working methods (in particular public denunciation) of human rights organizations — a fact increasingly recognized by such organizations.

This point cannot be stressed enough, particularly in view of the object of this article: the ICRC should not be perceived as obstructing justice — this was fully recognized by the Trial Chamber. All the ICRC is doing is to claim protection for the confidentiality of its information in an attempt to protect the way in which it has, is and

26 Marie-Claude Roberge, "The new International Criminal Court", *IRRC*, No. 325, December 1998, pp. 671-677.

hopes to be able, in the future, to discharge its mandate: to bring protection and assistance on the field to all the persons affected by armed conflict.

This is why the Trial Chamber formulated its Decision in such absolute terms, so that there can be no doubt in the minds of all concerned that the ICRC will be able to remain consistent in its policy around the world, in all situations, at all times and with all parties, and that its policy and working principles will therefore not be questioned on an *ad hoc*, case by case basis.

●

Résumé

Reconnaissance de la règle traditionnelle de confidentialité du CICR — Une décision importante du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

par STÉPHANE JEANNET

L'auteur analyse la question de la confidentialité du CICR à la lumière d'une décision du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Le procureur avait en effet proposé d'introduire le témoignage d'un ancien employé du CICR dans une procédure contre plusieurs accusés. Ce cas posait le problème de savoir si le CICR était en droit de refuser de témoigner devant une instance pénale internationale. La Cour a décidé que le CICR pouvait se prévaloir de ce droit, sur la base d'une règle internationale de caractère coutumier. Elle admet également que le CICR peut demander que le témoignage d'un collaborateur (ou d'un ancien collaborateur) de l'institution ne soit pas autorisé, ceci afin de préserver la confidentialité des informations récoltées dans le cadre des activités découlant des Conventions de Genève. L'aspect de la discrétion est d'ailleurs autant dans l'intérêt des États parties aux traités humanitaires que de la justice.

Vers une solution globale de la question de l'emblème

par
FRANÇOIS BUGNION

Au fil des conflits et des années, des millions de victimes de la guerre ou de catastrophes naturelles — blessés, naufragés, prisonniers, réfugiés ou populations sinistrées — ont vu dans les emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge une protection contre la violence des combats ou l'arbitraire de l'ennemi, une main secourable au milieu de la détresse générale et l'espoir d'une fraternité retrouvée.

Pourtant, depuis leur adoption, ces symboles — qui servent à la fois comme emblèmes protecteurs des services de santé militaires et civils en temps de guerre et comme signes distinctifs des Sociétés de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge — ont donné lieu à des difficultés récurrentes et à des discussions presque continuelles, généralement guidées par un authentique esprit de tolérance et par la volonté de parvenir à des solutions, mais grevées aussi par de légitimes frustrations et dominées parfois par des réactions émotives et par l'incompréhension.

Depuis quelques années, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a entrepris de nouvelles consul-

FRANÇOIS BUGNION est directeur du droit international et de la communication, Comité international de la Croix-Rouge. Cet article a pour but de retracer l'historique de la question de l'emblème et d'indiquer les perspectives de règlement de ce problème qui demeure depuis trop longtemps sans solution. Il tient compte de l'évolution des réflexions jusqu'au 11 mai 2000, date à laquelle la Commission permanente a pris la décision de convoquer la XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

tations au sujet de ses emblèmes, tandis que l'évolution de la constellation politique permet d'entrevoir aujourd'hui des solutions novatrices auxquelles il était récemment encore impossible de songer.

Le présent article a pour objet d'analyser la situation juridique en vigueur et d'indiquer la solution qui semble aujourd'hui se dessiner dans le cadre des consultations en cours. Avant de se tourner vers l'avenir, il convient cependant de rappeler les circonstances dans lesquelles les emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge ont été adoptés et les paramètres de la problématique actuelle. On ne saurait, en effet, comprendre la question de l'emblème si l'on fait abstraction du poids de l'histoire.

Historique

Les Conférences de Genève de 1863 et 1864

La fondation de la Croix-Rouge et l'adoption de la première Convention de Genève du 22 août 1864 ne sont pas seulement les fruits du développement de la conscience sociale et de la philanthropie qui florissaient en cette seconde moitié du XIXe siècle. Ce sont aussi les conséquences indirectes d'un perfectionnement fulgurant des armes à feu. En une décennie, en effet, la construction de ces armes a plus évolué qu'au cours des trois siècles qui ont précédé. La mise à feu par percussion centrale accroît considérablement la cadence de tir, tandis que la généralisation des canons rayés permet de quadrupler la vitesse initiale des projectiles, augmentant d'autant la portée des armes et la violence de l'impact. Enfin, les balles cylindro-ogivales, qui font éclater les os, provoquent des lésions infiniment plus graves que celles qu'entraînaient les balles sphériques utilisées jusque là. De même, les obus cylindriques emportent des charges explosives bien plus lourdes et bien plus meurtrières que les boulets des guerres d'autrefois[1].

Il en résulte un accroissement dramatique du nombre des blessés et des morts, ainsi que de la gravité des blessures. On en verra

1 Jean Guillermand, « La vision de la guerre de Crimée du médecin inspecteur Lucien Baudens », *Préludes et pionniers, les précurseurs de la Croix-Rouge*, Roger Durand et Jacques Meurant (éd.), Société Henry Dunant, Genève, 1991, pp. 159-176, *ad* p. 159.

les conséquences lors de la guerre de Crimée (1854-1856), lors de la guerre d'Italie, notamment à Magenta et à Solférino (1859), et bientôt lors de la guerre civile américaine (1861-1864).

Mais, l'accroissement de la puissance de feu de l'artillerie et de l'infanterie n'a pas pour seul effet de multiplier le nombre des blessés et des morts; il interdit aussi de relever les blessés durant les combats. Témoin de l'interminable siège de Sébastopol, le médecin inspecteur Lucien Baudens a constaté à plusieurs reprises que des médecins et des brancardiers qui s'efforçaient de venir en aide aux blessés avaient été pris sous le feu de l'un ou de l'autre belligérant. Il fut aussi le premier, sans doute, à préconiser un moyen simple et pratique d'éviter la répétition de telles méprises en proposant, dans un article publié en février 1857 par la *Revue des Deux Mondes*, l'adoption d'un signe distinctif uniforme pour le personnel de santé de tous les pays:

> «En cheminant dans la vallée [de la Tchernaïa], on aperçoit à gauche les rampes de Mackensie, véritables murailles droites et inaccessibles. Au centre, une dépression semblerait permettre l'assaut, si elle n'était protégée en arrière par trois soulèvements de terrain superposés. Les Russes avaient hérissé de canons ces escarpements: c'est de là que tonnaient les batteries (...) qui se sont tristement signalées après la bataille de Traktir en tirant sur les médecins et les infirmiers occupés à panser et à relever les blessés russes. Le même fait s'était déjà produit après la bataille d'Inkerman. Le gouvernement russe a hautement désapprouvé ces actes de barbarie (...). On rendrait ces méprises impossibles si, par une entente commune entre les nations, les médecins et le personnel hospitalier portaient un signe distinctif, le même dans toutes les armées et dans tous les pays, qui les fît reconnaître aisément des deux partis.»[2]

Malheureusement, cette proposition n'a pas eu d'écho et Baudens mourut peu après, des suites des maladies qu'il avait contractées en Crimée. Privée de son meilleur avocat, cette idée généreuse tomba bientôt dans l'oubli[3].

2 «Une mission médicale à l'Armée d'Orient», *Revue des Deux Mondes*, XXVIIe année, livraison du 15 février 1857, pp. 876-908, *ad* pp. 881-882; Guillermand, *ibid.*, p. 170.

3 Guillermand, *ibid.* p. 173.

« Simple touriste », Henry Dunant n'avait aucune connaissance de l'art militaire ni de la chirurgie de guerre lorsque le hasard le conduisit aux abords de Solférino au soir de la sanglante bataille du 24 juin 1859. Mais il n'en a pas moins parfaitement identifié les conséquences des nouvelles armes à feu qui avaient été utilisées de part et d'autre[4]. Témoin du nombre effarant des blessés et de l'abandon dans lequel ils étaient laissés, il ne manqua pas de proposer deux mesures qui devaient transformer l'assistance aux victimes de la guerre : la création de Sociétés de secours aux militaires blessés qui mobiliseraient les ressources de la charité privée et l'adoption d'une Convention qui protégerait les blessés sur le champ de bataille et tous ceux qui s'efforcent de leur venir en aide[5]. La première de ces propositions est à l'origine des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui existent aujourd'hui dans 176 pays ; la seconde est à l'origine des Conventions de Genève auxquelles 188 États ont adhéré.

Dunant et les autres fondateurs de la Croix-Rouge avaient-ils connaissance de l'article du Dr Baudens, publié quelques années auparavant ? Ce n'est pas impossible, mais rien, à notre connaissance, ne permet de le démontrer.

Quoi qu'il en soit, dès sa première réunion, le 17 février 1863, le Comité international de secours aux militaires blessés — le futur Comité international de la Croix-Rouge — se fixa, comme l'un de ses objectifs essentiels, l'adoption d'un signe distinctif uniforme, aussi bien pour les services de santé des armées que pour les volontaires des Sociétés de secours aux militaires blessés, que Dunant avait appelé, de ses vœux :

4 « Simple touriste, entièrement étranger à cette grande lutte, j'eus le rare privilège, par un concours de circonstances particulières, de pouvoir assister aux scènes émouvantes que je me suis décidé à retracer ». J. Henry Dunant, *Un Souvenir de Solférino*, Imprimerie Jules-Guillaume Fick, Genève, 1862, p. 5. (L'Institut Henry-Dunant et les Éditions Slatkine Reprints ont réédité par procédé photomécanique l'édition originale, suivie du fac-similé du manuscrit autographe de la septième édition, avec une introduction de Roger Durand et Philippe Monnier et un avant-propos de Jean Pictet. Institut Henry-Dunant et Slatkine Reprints, Genève, 1980, XVII, 115 et 65 pages.)

5 *Ibid.*, pp. 101-102 et 113.

«Enfin, il serait bon d'adopter un signe, un uniforme, ou un brassard, afin que ceux qui se présenteront avec cette marque distinctive, adoptée universellement, ne soient pas repoussés.»[6]

L'idée d'un signe unique, adopté dans tous les pays, était reprise à l'article 9 du Projet de concordat que le Comité international avait préparé à l'intention de la Conférence d'octobre 1863 qui donna naissance à la Croix-Rouge:

«Les infirmiers volontaires portent, dans tous les pays, un uniforme ou un signe distinctif identique. Leur personne est sacrée et les chefs militaires leur doivent protection.»[7]

La fonction protectrice de l'emblème était ainsi, dès l'origine, étroitement rattachée à son universalité.

Au cours des débats, le Dr Appia, membre du Comité, rappela la proposition d'adopter un signe distinctif uniforme et proposa un brassard blanc:

«M. le Dr Appia insiste sur l'importance d'un signe distinctif et international, et demande que l'on ajoute dans le premier paragraphe: «La Conférence propose un brassard blanc au bras gauche». Il ne faut pas se priver de l'action que peut exercer un symbole qui, comme le drapeau pour le soldat, réveille dans le cœur par sa seule vue l'esprit de corps qui serait ici attaché à une idée généreuse entre toutes, à une entreprise commune à toute l'humanité civilisée.»[8]

Pour des raisons qui n'apparaissent pas au procès-verbal, la Conférence décida d'adopter la proposition du Dr Appia, mais en apposant une croix rouge sur le brassard blanc. Le procès-verbal mentionne simplement:

6 Jean S. Pictet (éd.), «Documents inédits sur la fondation de la Croix-Rouge, Procès-verbaux du Comité des Cinq», *RICR*, n° 360, décembre 1948, pp. 861-879, *ad* p. 866; *Procès- verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge, 17 février 1863 - 28 août 1914*, Jean-François Pitteloud (éd.), CICR et Société Henry Dunant, Genève, 1999, p. 18.

7 *Compte rendu de la Conférence internationale réunie à Genève les 26, 27, 28 et 29 octobre 1863 pour étudier les moyens de pourvoir à l'insuffisance du service sanitaire dans les armées en campagne*, Imprimerie Fick, Genève, 1863 (ci-après: *Compte rendu 1863*), p. 16.

8 *Compte rendu 1863*, p. 118.

«(...) après quelques discussions, la proposition de M. Appia est adoptée, modifiée en ce sens que le brassard blanc portera une croix rouge.»[9]

On aboutit ainsi à la résolution 8 de la Conférence, qui pose le principe de l'uniformité du signe distinctif des infirmiers volontaires:

«Ils portent dans tous les pays, comme signe distinctif uniforme, un brassard blanc avec une croix rouge.»[10]

Lors de la même conférence, le Dr Brière, délégué de la Suisse, proposa d'adopter un drapeau identique pour la protection des services de santé des forces armées. Donnant suite à cette proposition, la Conférence formula le souhait qu'un signe distinctif identique fût admis pour le personnel sanitaire de toutes les armées. Ne pouvant en décider, elle adopta le vœu suivant:

«Qu'un signe distinctif identique soit admis pour les corps sanitaires de toutes les armées, ou tout au moins pour les personnes d'une même armée attachées à ce service.

Qu'un drapeau identique soit aussi adopté, dans tous les pays, pour les ambulances et les hôpitaux.»[11]

Afin de convertir les vœux de la Conférence de 1863 en un instrument de droit international, le gouvernement suisse convoqua une Conférence diplomatique qui se réunit à Genève en août 1864. Le projet de convention, rédigé par le CICR, qui servit de base aux délibérations de la Conférence diplomatique prévoyait également l'adoption d'un signe distinctif uniforme[12]. Cette proposition fut adoptée. On aboutit ainsi à l'article 7 de la Convention de Genève du 22 août 1864:

9 *Compte rendu 1863*, p. 119.

10 *Compte rendu 1863*, p. 148; *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Comité international de la Croix-Rouge et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 13e éd., Genève, 1994 (ci-après: *Manuel*), p. 632; Dietrich Schindler et Jirí Toman (éd.), *Droit des conflits armés, Recueil de conventions, résolutions et autres documents*, Comité international de la Croix-Rouge et Institut Henry-Dunant, Genève (ci-après: *Droit des conflits armés*), 1996, p. 339.

11 *Compte rendu 1863*, p. 149; *Manuel*, p. 633; *Droit des conflits armés*, p. 339.

12 *Compte rendu de la Conférence internationale pour la Neutralisation du Service de Santé militaire en Campagne, réunie à Genève du 8 au 22 août 1864*, exemplaire autographié à la bibliothèque du CICR (ci-après: *Compte rendu 1864*), Annexe A, article 9. Ce compte rendu est reproduit dans le *Nouveau Recueil général de Traités*, édité par G. F. de Martens, vol. XX, pp. 375-399.

> « Un drapeau distinctif et uniforme sera adopté pour les hôpitaux, les ambulances et les évacuations. Il devra être, en toute circonstance, accompagné du drapeau national.
> Un brassard sera également admis pour le personnel neutralisé ; mais la délivrance en sera laissée à l'autorité militaire.
> Le drapeau et le brassard porteront croix rouge sur fond blanc. »[13]

Ainsi, dès l'origine, l'adoption d'un signe distinctif uniforme est apparue comme l'une des conditions essentielles de l'inviolabilité des services de santé des armées, des ambulances et des infirmiers volontaires.

Pour des raisons que l'on n'a pas jugé nécessaire d'inscrire au procès-verbal de la Conférence d'octobre 1863, on a choisi l'emblème de la croix rouge sur fond blanc. Les documents contemporains de la Conférence — ceux tout au moins dont nous avons connaissance — ne nous éclairent point sur les raisons de ce choix. On en est réduit à des conjectures.

De tout temps, le drapeau blanc avait été reconnu comme le signe distinctif du parlementaire ou de l'homme qui se rend. Il était interdit d'ouvrir le feu sur celui qui l'arborait de bonne foi. L'adjonction d'une croix rouge lui conférait une signification supplémentaire : le respect dû aux blessés et à tous ceux qui leur viennent en aide. En outre, il s'agissait d'un signe facile à confectionner, aisément reconnaissable à distance en raison de ses couleurs contrastées[14].

L'emblème devant être la manifestation visible de la neutralisation des services de santé des forces armées et de la protection qui leur était ainsi assurée, on adopta un signe obtenu par l'interversion des couleurs fédérales. La Suisse, en effet, bénéficiait d'un statut de

13 *Compte rendu 1864*, Annexe B, article 7 ; *Manuel*, hors texte, en face p. 69 ; *Droit des conflits armés*, p. 343.

14 Le signe de la croix est attesté depuis des temps immémoriaux dans différentes civilisations. Il est généralement considéré comme un symbole de l'être humain et de sa position dans le monde, la branche horizontale symbolisant les bras étendus en direction des points cardinaux (relation au monde), alors que l'axe vertical symbolise la relation à la divinité. Les premiers chrétiens se sont approprié un symbole qui est bien antérieur au christianisme et l'ont identifié avec l'instrument de la passion du Christ, alors même que la croix, comme instrument de supplice, avait habituellement la forme d'un T, le prolongement de l'axe vertical au-delà de la traverse horizontale ne jouant aucun rôle dans la mise à mort du supplicié.

neutralité solidement ancré dans une pratique de plusieurs siècles et confirmé par les Traités de Vienne et de Paris de 1815 qui avaient mis fin aux guerres napoléoniennes.

Rien dans les travaux préparatoires ne laisse supposer qu'on ait voulu conférer au signe distinctif des infirmiers volontaires et des services de santé des armées la moindre signification religieuse, ni que la Conférence d'octobre 1863 ait eu conscience d'adopter un emblème auquel on pourrait reconnaître une portée religieuse, puisque l'œuvre que l'on se proposait de créer devait précisément transcender les frontières nationales et les clivages confessionnels.

Toutefois, l'Europe du XIXe siècle se considérait comme le centre du monde et l'on n'a certainement pas imaginé que le choix de la croix rouge pourrait donner lieu à contestation lorsque l'œuvre franchirait les limites du vieux continent. De fait, cependant, les difficultés n'ont pas tardé à se présenter.

Le conflit russo-turc de 1876-1878

Lors du conflit russo-turc de 1876-1878, l'Empire ottoman, qui avait adhéré — sans faire de réserve — le 5 juillet 1865 à la Convention de Genève de 1864, a unilatéralement déclaré, par une note du 16 novembre 1876, que tout en respectant le signe de la croix rouge qui protégeait les ambulances ennemies, il adopterait à l'avenir le signe du croissant rouge sur fond blanc pour la protection de ses propres ambulances. La Sublime Porte affirmait que « dans l'exercice des droits découlant de la Convention, la Turquie avait été, jusqu'à présent, paralysée par la nature même du signe distinctif de la Convention qui blessait les susceptibilités du soldat musulman »[15].

Cette déclaration unilatérale a donné lieu à un important échange de correspondance entre l'Empire ottoman, la Suisse, agissant en sa qualité d'État dépositaire de la Convention, et les autres États parties à celle-ci. En définitive, le signe du croissant rouge ne fut accepté qu'à titre provisoire, pour la durée de la guerre en cours seulement[16].

15 Dépêche de la Sublime Porte au Conseil fédéral, 16 novembre 1876, *Bulletin international des Sociétés de Secours aux Militaires blessés*, n° 29, janvier 1877, p. 36.

16 Dépêche du Conseil fédéral à la Sublime Porte, 2 juin 1877, *ibid.*, n° 31, juillet 1877, pp. 90-91.

Dans le même temps, la Société ottomane de secours aux blessés, dont le CICR avait annoncé la création le 8 août 1868 et qui utilisait, d'après les documents conservés aux archives du CICR, le signe de la croix rouge[17], se reconstituait à Constantinople et adoptait l'emblème du croissant rouge. Tout en informant les autres Sociétés de la reconstitution de la Société ottomane, le CICR soulignait que la substitution du signe du croissant rouge à celui de la croix rouge placerait cette société « dans une situation irrégulière quant à ses rapports avec les autres sociétés de secours aux blessés »[18].

Les Conférences de la Paix (La Haye, 1899 et 1907) et la Conférence de révision de Genève (1906)

Lors des Conférences de la Paix de 1899 et de 1907 et lors de la Conférence de révision de Genève de 1906, les délégations de l'Empire ottoman, de la Perse et du Siam ont demandé la reconnaissance d'emblèmes particuliers pour la signalisation des ambulances et des navires-hôpitaux de ces trois pays, soit le croissant rouge pour l'Empire ottoman, le lion-et-soleil rouge pour la Perse et la flamme rouge pour le Siam.

Afin de souligner que l'emblème protecteur n'avait pas de signification religieuse, la Conférence de 1906 adopta une rédaction nouvelle qui rappelait que cet emblème avait été formé par interversion des couleurs fédérales :

> « Par hommage pour la Suisse, le signe héraldique de la croix rouge sur fond blanc, formé par interversion des couleurs fédérales, est maintenu comme emblème et signe distinctif du service sanitaire des armées. »[19]

Toutefois, les Conférences de la Haye de 1899 et de 1907 et la Conférence de Genève de 1906 autorisèrent les États qui le sou-

17 Lettres de Dicran Péchedimaldji à Gustave Moynier, 17 août et 12 novembre 1876, Archives du CICR, Ancien fonds, dossier correspondance reçue.

18 Circulaire du 30 avril 1877, *Bulletin international des Sociétés de Secours aux Militaires blessés*, n° 30, avril 1877, p. 39.

19 Article 18, Convention de Genève du 6 juillet 1906, *Actes de la Conférence de Révision réunie à Genève du 11 juin au 6 juillet 1906*, Imprimerie Henri Jarrys, Genève, 1906, p. 286 ; *Droit des conflits armés*, p. 373.

haitaient à faire des réserves sur la question de l'emblème protecteur. L'Empire ottoman et la Perse ont profité de cette possibilité et formulé des réserves relatives au croissant rouge et au lion-et-soleil rouge, tandis que le Siam renonçait à user de cette possibilité[20].

La Conférence diplomatique de 1929

La Convention de Genève fut une nouvelle fois révisée en 1929, afin de tenir compte des enseignements de la Première Guerre mondiale. À cette occasion, les délégués de la Turquie, de la Perse et de l'Égypte insistèrent pour la reconnaissance des emblèmes du croissant rouge et du lion-et-soleil rouge et soulignèrent que ces emblèmes avaient été utilisés de fait et que cette utilisation n'avait pas rencontré d'objection. C'était devenu un fait accompli[21]. Après un débat prolongé, la Conférence décida de donner suite à la requête de ces trois États, mais, dans le souci d'éviter la prolifération des emblèmes protecteurs, elle limita la dérogation aux trois pays qui avaient demandé la reconnaissance des emblèmes effectivement utilisés par les services de santé de leurs forces armées.

On aboutit ainsi à l'article 19 de la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne du 27 juillet 1929 :

> « Par hommage pour la Suisse, le signe héraldique de la croix rouge sur fond blanc, formé par interversion des couleurs fédérales, est maintenu comme emblème et signe distinctif du service sanitaire des armées.
>
> Toutefois, pour les pays qui emploient déjà, à la place de la croix rouge, le croissant rouge ou le lion et le soleil rouges sur fond

20 *Conférence internationale de la Paix, La Haye, 18 mai - 29 juillet 1899*, Ministère des Affaires étrangères et Martinus Nijhoff, nouvelle édition, La Haye, 1907, première partie, Annexe, pp. 16-18, et troisième partie, pp. 4-6, 54-55 et 59-60 ; *Actes de la Conférence de Révision réunie à Genève du 11 juin au 6 juillet 1906*, pp. 160-163, 175, 260, 271, 286 et 292 ; *Deuxième Conférence internationale de la Paix, La Haye, 15 juin - 18 octobre 1907, Actes et Documents*, Ministère des Affaires étrangères, La Haye, 1907, 3 vol., tome I, Séances plénières, pp. 66-68, 659-660 et 722, et tome III, Deuxième, Troisième et Quatrième Commissions, pp. 292, 296-299 et 556-559.

21 *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1929*, Imprimerie du Journal de Genève, Genève, 1930 (ci-après : *Actes 1929*), pp. 248-249.

blanc comme signe distinctif, ces emblèmes sont également admis dans le sens de la présente Convention.»[22]

Avec cette formulation, la Conférence de 1929 avait le sentiment d'avoir répondu à l'attente des trois pays qui revendiquaient l'usage d'un signe particulier, tout en préservant la règle de l'unité du signe pour tous les autres. C'est du moins ce que semble indiquer le libellé de l'article 19 de la Convention. À la lecture des comptes rendus de la Conférence de 1929, on doit toutefois se demander si l'intention principale n'était pas d'éviter la prolifération des signes, plutôt que d'interdire à des pays nouveaux de choisir l'emblème du croissant rouge s'ils le souhaitaient. C'est aussi ce qui ressort d'une note que Paul des Gouttes, secrétaire général de la Conférence, inséra dans le *Commentaire* de la Convention de 1929, publié par le CICR en 1930[23].

Quoi qu'il en soit, la Conférence de 1929 a retenu une solution boiteuse. Elle a donné satisfaction aux requêtes de la Turquie, de la Perse et de l'Égypte, tout en proclamant que des requêtes similaires ne seraient plus acceptées à l'avenir.

Cette solution ne pouvait se justifier que dans l'hypothèse où les circonstances qui avaient amené la Turquie, la Perse et l'Égypte à demander la reconnaissance de nouveaux symboles ne se répéteraient pas. Hypothèse bien fragile, en vérité, et à laquelle l'histoire ne devait pas tarder à apporter un démenti. En effet, dès 1931, le CICR était informé de la constitution, en Palestine, d'une société de secours qui utilisait le bouclier-de-David rouge; en 1935, le gouvernement afghan sollicitait la reconnaissance de la Société de l'Arc-Rouge (*Merhab-e-Ahmar*)[24].

La Conférence diplomatique de 1949

La Conférence diplomatique de 1949, qui fut chargée de réviser les Conventions de Genève à la suite de la Seconde Guerre mondiale, était saisie de trois propositions:

22 *Actes 1929*, p. 666; *Droit des conflits armés*, p. 404.

23 «Mais nous reconnaissons que si le Hejaz et le Yémen, par exemple, voulaient adhérer à la Convention de Genève à condition d'adopter le croissant, on aurait logiquement quelque peine à le leur refuser.» Paul des Gouttes, *La Convention de Genève du 27 juillet 1929, Commentaire*, CICR, Genève, 1930, p. 149.

24 L'emblème proposé était une mosquée rouge sur fond blanc.

- une proposition néerlandaise en vue de l'adoption d'un signe unique nouveau ;
- le vœu de la XVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Stockholm en 1948, de revenir au signe unique de la croix rouge ;
- une proposition israélienne en vue de la reconnaissance d'un nouvel emblème, le bouclier-de-David rouge, qui était utilisé comme signe distinctif des services de santé des forces armées israéliennes.

Ces propositions ont fait l'objet de débats prolongés. Les deux premières furent abandonnées après quelques discussions et c'est autour de la troisième que les débats les plus passionnés ont eu lieu. Le délégué israélien, M. Najar, exposa longuement la portée historique et culturelle du signe du bouclier-de-David rouge, et rappela que ce signe était utilisé depuis près de vingt ans par la Société de secours israélienne du *Magen David Adom* (Bouclier-de-David-Rouge) et qu'il avait été utilisé comme signe distinctif des services de santé des forces armées israéliennes lors du récent conflit de Palestine. Au vote, cependant, la Première Commission de la Conférence écarta le projet d'amendement israélien par 21 voix contre 10 et 8 abstentions, 19 délégations étant absentes[25]. La question fut ensuite déférée à la Conférence plénière. M. Paul Ruegger, président du CICR, demanda à pouvoir s'adresser à la Conférence et fit un vibrant plaidoyer pour la mettre en garde contre le danger de prolifération des emblèmes protecteurs, tandis que M. Najar renouvelait et développait l'argumentation qu'il avait précédemment exposée devant la Première Commission. Au vote, la proposition israélienne fut repoussée par une seule voix de majorité (22 voix contre 21 et 7 abstentions), puis par 24 voix contre 18 et 3 abstentions à l'issue d'un nouveau débat en Conférence plénière[26].

On aboutit ainsi à l'article 38 de la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne du 12 août 1949, qui répète presque mot pour mot l'article 19 de la Convention de 1929 :

25 *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949*, Département politique fédéral, Berne, 1949, 4 vol. (ci-après : *Actes 1949*), vol. II-A, pp. 87-90 et 145-146.

26 *Actes 1949*, vol. II-B, pp. 215-224 et 248-255.

> « Par hommage pour la Suisse, le signe héraldique de la croix rouge sur fond blanc, formé par interversion des couleurs fédérales, est maintenu comme emblème et signe distinctif du service sanitaire des armées.
> Toutefois, pour les pays qui emploient déjà comme signe distinctif à la place de la croix rouge, le croissant rouge ou le lion et le soleil rouges sur fond blanc, ces emblèmes sont également admis dans le sens de la présente Convention. »[27]

On a souvent ramené l'ensemble des débats de la Conférence de 1949 au sujet de l'emblème à l'examen et au rejet du projet d'amendement israélien, ce qui dénote, à notre avis, un défaut de perspective. En effet, si la requête israélienne a, sans doute possible, donné lieu aux discussions les plus vives, ce n'était certainement pas le seul enjeu des délibérations. D'autres propositions doivent également être prises en compte, notamment celles qui visaient le retour à l'unité de l'emblème protecteur, qu'il s'agît du retour au signe unique de la croix rouge ou de l'adoption d'un signe entièrement nouveau, libre de toute connotation nationale ou religieuse. Quoi qu'il en soit, la Conférence écarta la proposition qui aurait été la plus novatrice — l'adoption d'un nouveau signe en lieu et place des emblèmes existants —, qui fut rejetée par les États occidentaux au nom de la tradition et par certains États musulmans au titre de considérations religieuses. Inversement, la Conférence rejeta un projet birman qui aurait laissé chaque État et chaque Société nationale libres d'adopter l'emblème de leur choix, estimant qu'il entraînerait une confusion inacceptable. Ainsi, la Conférence écarta les deux solutions qui étaient irréprochables sur le plan de l'équité, puisqu'elles auraient imposé une règle identique à tous les États et à toutes les Sociétés nationales. Dans ces conditions, la Conférence diplomatique de 1949 ne pouvait que répéter le compromis dont elle avait hérité de la Conférence de 1929 : tolérer certaines dérogations à la règle de l'unité de l'emblème, tout en prétendant en limiter le nombre. En rejetant l'amendement israélien, la Conférence a

27 *Actes 1949*, vol. I, p. 213 ; *Manuel*, p. 37 ; *Droit des conflits armés*, p. 479.

maintenu les deux exceptions qui avaient été admises en 1929, sans vouloir en créer de nouvelles.

Le nombre des États qui se sont opposés au projet d'amendement israélien dépassait de beaucoup celui des États qui étaient en conflit avec Israël. On a donc tout lieu de penser que le facteur décisif fut la crainte d'ouvrir la porte à un processus d'accroissement continu du nombre des emblèmes protecteurs, alors que les anciens empires coloniaux commençaient à se lézarder et que de nombreux pays étaient sur le point d'accéder à l'indépendance.

La Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire (Genève, 1974-1977)

Lors de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire, Israël fit une nouvelle tentative pour obtenir la reconnaissance internationale du signe du bouclier-de-David rouge, en proposant un amendement libellé comme suit :

> « Lorsque le Bouclier-Rouge de David est déjà utilisé comme signe distinctif, cet emblème est également reconnu en vertu des Conventions et du présent Protocole. »[28]

Toutefois, constatant qu'il n'y avait aucune perspective de réunir la majorité requise pour l'adoption de cette proposition, Israël a préféré la retirer plutôt que de risquer un vote dont le résultat négatif aurait consacré le rejet de cet emblème sur le plan international[29].

Le lion-et-soleil rouge

La Perse a revendiqué l'usage de l'emblème du lion-et-soleil rouge dès la Conférence de La Haye de 1899 et a utilisé le mécanisme

28 Original anglais : « Where the Red Shield of David on a white ground is already used as a distinctive emblem, that emblem is also recognized by the terms of the Conventions and the present Protocol. » *Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (Genève, 1974 - 1977)*, Département politique fédéral, Berne, 1978, 17 vol. (ci-après : *Actes CDDH)*, vol. III, p. 14.

29 *Actes CDDH*, vol. IX, pp. 475-481.

des réserves pour en obtenir la reconnaissance. Cet emblème a été explicitement cité dans la Convention de 1929, puis dans les Conventions de 1949, au même titre que la croix rouge et le croissant rouge.

Par une note du 4 septembre 1980, la République islamique d'Iran a annoncé qu'elle renonçait à l'usage de cet emblème et qu'elle utiliserait à l'avenir le croissant rouge comme signe distinctif des services de santé de ses forces armées, tout en se réservant la possibilité d'en revenir à celui du lion-et-soleil rouge si de nouveaux emblèmes étaient reconnus[30]. Depuis lors, près de vingt ans se sont écoulés sans que le lion-et-soleil rouge soit utilisé. Les Statuts du Mouvement, révisés en 1986, ne mentionnent pas cet emblème, pas plus que la dénomination correspondante.

On peut donc à bon droit considérer qu'il est tombé en désuétude et, tenant compte du libellé de l'article 38 de la Première Convention et du fait que le lion-et-soleil rouge n'avait été reconnu en 1929 que sur la base d'un usage effectif, on doit admettre que cet emblème n'a plus de validité sur le plan international. L'Iran ne serait donc pas fondé à revenir à l'usage de cet emblème et la Société nationale iranienne ne remplirait plus la cinquième condition de reconnaissance des nouvelles Sociétés nationales[31] si cette Société décidait d'en revenir à l'usage du lion-et-soleil rouge et à celui de la dénomination correspondante.

Au demeurant, comme il s'agissait d'un emblème étroitement associé à l'ancienne dynastie impériale, le risque de voir l'Iran revendiquer à nouveau l'usage du lion-et-soleil rouge semble minime dans un avenir prévisible. En vérité, le cas du lion-et-soleil rouge est surtout embarrassant du fait qu'il constituait le précédent de la reconnaissance d'un emblème qui était la transposition du drapeau national

30 *Droit des conflits armés*, pp. 689-690; «Adoption du croissant rouge par la République islamique de l'Iran», *RICR*, n° 726, novembre-décembre 1982, pp. 324-325.

31 Cette condition dispose que «pour être reconnue comme Société nationale au sens de l'article 5, alinéa 2 b) des présents Statuts, la Société doit satisfaire aux conditions suivantes: (...) 5. Faire usage du nom et de l'emblème de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge conformément aux Conventions de Genève». Bien entendu, les Sociétés nationales sont tenues de respecter les conditions de reconnaissance dans la durée, et pas seulement au moment où elles demandent à être reconnues.

et dont l'usage était revendiqué par un seul pays. Toutefois, au regard de la finalité protectrice de l'emblème, ce précédent apparaît, à l'évidence, comme une anomalie.

La réserve israélienne

N'ayant pas obtenu satisfaction lors de la Conférence diplomatique de 1949, l'État d'Israël a formulé une réserve lors de la signature des Conventions de 1949, qui fut ensuite confirmée lors du dépôt des instruments de ratification, le 6 juillet 1951 :

> «Sous réserve que, tout en respectant l'inviolabilité des emblèmes et des signes distinctifs de la Convention, Israël se servira du Bouclier Rouge de David comme emblème et signe distinctif du service sanitaire de ses forces armées.»[32]

Seuls deux États ont élevé des objections à l'encontre de la réserve israélienne. Lors de la signature des Conventions, le délégué du Liban déclara que son gouvernement considérait cette réserve comme dépourvue de valeur vis-à-vis des autres États signataires des Conventions, du fait que la Conférence de 1949 avait rejeté de manière définitive la requête israélienne[33]. Toutefois, il ne semble pas que le Liban ait confirmé cette objection lors du dépôt des instruments de ratification.

Il convient en revanche d'accorder plus d'attention à l'objection des États-Unis d'Amérique. En effet, en ratifiant les Conventions de Genève, le 2 août 1955, les États-Unis ont inséré dans leurs instruments de ratification des quatre Conventions la formule suivante :

> «Rejetant les réserves faites par certains États à l'égard de la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, les États-Unis d'Amérique acceptent d'avoir avec toutes les parties à la

32 *Actes 1949*, vol. II-B, pp. 539 ; pour le texte de la réserve israélienne, *Actes 1949*, tome I, p. 342.

33 *Actes 1949*, vol. II-B, pp. 539.

Convention les relations résultant d'un traité, sauf pour ce qui est des modifications proposées par ces réserves.»[34]

À notre connaissance, cette objection n'a jamais été répudiée.

La question du double emblème

Se fondant sur l'article 38 de la Première Convention et sur le libellé des conditions de reconnaissance des Sociétés nationales, le CICR a toujours considéré que les Conventions autorisaient l'usage du croissant rouge en lieu et place de la croix rouge, mais n'autorisaient pas l'usage du double emblème de la croix rouge et du croissant rouge sur fond blanc. Le CICR n'a donc jamais reconnu une Société portant le double emblème.

Toutefois, à la suite de l'adoption de la Constitution soviétique du 31 janvier 1924, la Croix-Rouge russe a été réorganisée dans le sens des principes fédéralistes de la nouvelle constitution. En se constituant en sociétés autonomes, certaines branches républicaines ont adopté l'emblème du croissant rouge, alors que d'autres conservaient celui de la croix rouge. Les Sociétés des différentes républiques soviétiques se sont dotées d'un organe de coordination, qui avait également le monopole des relations extérieures: l'Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de l'URSS. L'Alliance utilisait le double emblème sur son papier à en-tête, mais, officiellement tout au moins, elle ne l'utilisait pas dans le cadre d'activités opérationnelles, puisque ces dernières étaient du ressort des sociétés membres de

34 Original anglais: «Rejecting the reservations which States have made with respect to the Geneva Convention for the amelioration of the condition of the wounded and sick in armed forces in the field, the United States accepts treaty relations with all parties to that Convention, except as to the changes proposed by such reservations.» Département politique fédéral, Procès-verbal du dépôt des instruments portant ratification par les États-Unis d'Amérique, copie certifiée conforme du 8 août 1955. Le libellé de l'objection est adapté au titre de chaque Convention. Voir aussi Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 213, pp. 379-384; Leon Friedman (ed.), *The Law of War: A Documentary History*, Random House, New York, 1972, vol. I, pp. 568-569; *Droit des conflits armés*, pp. 683-684; Richard R. Baxter, «The Geneva Conventions of 1949 before the United States Senate», *American Journal of International Law*, vol. 49, No. 4, October 1955, pp. 550-555, *ad* p. 554.

l'Alliance. Quant aux services de santé des forces armées soviétiques, ils n'utilisaient, selon les informations dont le CICR a pu disposer, que le signe distinctif de la croix rouge.

À la suite de l'éclatement de l'Union soviétique, les branches de l'Alliance se sont constituées en Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge selon l'élément majoritaire de la population. Seule la Société du Croissant-Rouge et de la Croix-Rouge du Kazakhstan a adopté le double emblème et la dénomination correspondante, du fait que la population de la République se répartissait alors de façon presque égale entre musulmans et chrétiens. Le 31 mars 1993, le Parlement du Kazakhstan a adopté un décret qui prévoit que le Kazakhstan adhère aux Conventions de Genève avec la réserve suivante :

> « La République du Kazakhstan utilise le double emblème héraldique du croissant rouge et de la croix rouge sur fond blanc comme emblème et signe distinctif des services médicaux des forces armées. »[35]

Fidèle à sa pratique constante, le CICR a refusé, jusqu'à ce jour, de reconnaître cette Société.

Dans le cadre de la recherche d'une solution globale des questions en suspens au sujet de l'emblème, il est évident que le CICR et le Mouvement tout entier se doivent d'empoigner le dossier de la Société nationale israélienne et celui de la Société nationale kazakhe avec la même détermination. Il serait en effet inacceptable de régler le cas de l'une des Sociétés sans régler également l'autre. En outre, négliger de chercher une solution à la situation de l'une des Sociétés serait le plus sûr moyen de torpiller la solution que l'on croirait avoir trouvée pour l'autre.

Relevons que l'Érythrée, dont la population se répartit environ pour moitié entre chrétiens et musulmans, revendique

35 Original anglais : « The Republic of Kazakhstan uses a double heraldic emblem of the red crescent and red cross on a white ground as an emblem proper and as a distinctive sign of the Medical Services of armed forces. » Lettre du Dr Asylbek Konakbaev, Chairman, Kazakh Red Crescent and Red Cross Society, au CICR, du 14 mai 1993, avec annexe.

également l'usage du double emblème. À ce jour, ce pays, en dépit de démarches pressantes du CICR, n'a pas encore adhéré aux Conventions de Genève.

Depuis 1983, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a adopté le double emblème de la croix rouge et du croissant rouge, ainsi que la dénomination correspondante. Le personnel, les véhicules et les locaux de la Fédération portent le double emblème.

Enfin, on doit garder à l'esprit que l'usage du double emblème soulève pour une Société nationale autant de problèmes qu'il en résout. La juxtaposition des deux emblèmes peut être perçue comme une preuve de la connotation religieuse de l'un comme de l'autre, notamment aux yeux de populations qui ne sont ni chrétiennes ni musulmanes. Le risque de division de la Société nationale ne peut être ignoré, conduisant à l'apparition de sections de la Croix-Rouge dans certaines régions et de sections du Croissant-Rouge dans d'autres. En cas de guerre civile, le risque d'éclatement de la Société nationale selon des lignes de fracture religieuse sera accru[36]. Enfin, cette solution n'est d'aucune utilité pour les pays où cohabitent des populations qui ne sont ni chrétiennes, ni musulmanes.

La reconnaissance des nouvelles Sociétés nationales

Dès l'origine, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ont pris l'habitude de correspondre entre elles, soit directement, soit par l'intermédiaire du Comité international. Le lien de solidarité qui les unissait par-dessus les frontières était l'une des caractéristiques de la nouvelle institution.

36 Ces risques ne sont nullement théoriques. Ainsi, lors de la guerre civile libanaise, on a vu se créer dans les régions à prédominance musulmane ou druze une Société du Croissant-Rouge libanais qui s'est posée en rivale de la Croix-Rouge libanaise, aussi bien sur le terrain que lors de réunions régionales du Mouvement. Il en va de même à Chypre où la présence d'une Société du Croissant-Rouge est signalée dans la partie nord de l'île. En Russie, la section d'Ingouchie de la Croix-Rouge russe utilise l'emblème et la dénomination du Croissant-Rouge.

Le rayonnement de l'œuvre dépassa bientôt le cercle des pays qui s'étaient fait représenter à la Conférence constitutive d'octobre 1863. De nouvelles Sociétés se sont formées dans l'Europe balkanique, en Asie et dans le Nouveau Monde. Tout naturellement, ces Sociétés s'adressèrent au CICR en le priant de les mettre en rapport avec les Sociétés sœurs. C'est ainsi que le CICR notifia la constitution des Sociétés de l'Empire ottoman (1868), du Monténégro (1876), de Serbie (1876), de Roumanie (1876), de Grèce (1877), du Pérou (1880), d'Argentine (1881), de Hongrie (1882), de Bulgarie (1885), du Portugal (1887) et du Japon (1887).

Mais le succès même de l'œuvre menaçait d'en diluer les principes. Il parut donc nécessaire de s'assurer que les statuts et les buts des nouvelles Sociétés correspondaient bien aux objectifs fondamentaux de la Croix-Rouge. C'est encore le CICR, fondateur de l'institution et garant de ses Principes fondamentaux, qui fut chargé de s'en assurer. Ce contrôle, le CICR l'entreprit tout d'abord de sa propre initiative. La IVe Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Karlsruhe en 1887, le confirma dans cette fonction :

> « Dans l'intérêt général de la Croix-Rouge, il est utile de maintenir tel qu'il existe depuis l'origine de l'œuvre, le Comité international qui siège à Genève.
>
> Il continuera comme précédemment : (...)
>
> *b)* à notifier la constitution des nouvelles Sociétés nationales, après s'être assuré des bases sur lesquelles elles sont fondées. »[37]

Cette disposition laissait au CICR une grande liberté d'appréciation. Aussi le CICR jugea-t-il nécessaire d'en préciser la portée en définissant douze conditions de reconnaissance qui, à ses yeux, reflétaient les Principes fondamentaux de l'institution et qui furent publiées dès 1898.

37 *Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Carlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu*, Comité central des Associations allemandes de la Croix-Rouge, Berlin, 1887, p. 90. La Conférence internationale de la Croix-Rouge réunit les représentants des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, du CICR et de la Fédération avec ceux des États parties aux Conventions de Genève. Elle se réunit en principe tous les quatre ans.

Trois d'entre elles concernent notre objet:

1. appartenir à un pays où la Convention de Genève est en vigueur;
4. porter le nom de «Société de la Croix-Rouge»;
5. adopter pour couleurs une croix rouge sur fond blanc[38].

Ces dispositions traduisaient l'interdépendance entre la reconnaissance d'une Société nationale et l'application de la Convention de Genève. Ce lien s'imposait puisque les Sociétés nationales étaient au premier chef les auxiliaires des services de santé des forces armées, dont la protection était assurée par la Convention de Genève. Les mêmes motifs imposaient d'adopter le signe distinctif de la Convention.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, réunie à Genève en 1946, demanda que des règles plus précises soient adoptées[39]. Les conditions de reconnaissance, établies par une commission conjointe du CICR et de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge (l'actuelle Fédération), furent adoptées par la XVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Stockholm en août 1948.

On y trouve les conditions suivantes:

> La Société postulante doit:
>
> 1. Être constituée sur le territoire d'un État où la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et malades est en vigueur.
>
> (...)
>
> 5. Faire usage de la dénomination et de l'emblème de la Croix-Rouge (Croissant-Rouge, Lion-et-Soleil-Rouge) conformément à la Convention de Genève[40].

38 *Organisation générale et Programme de la Croix-Rouge*, 2e éd., CICR, Genève, 1898, pp. 25-26. Ces conditions ont été reproduites dans toutes les éditions subséquentes du *Manuel de la Croix-Rouge internationale* jusqu'en 1942.

39 *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, janvier 1947, pp. 140-141.

40 *Dix-Septième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Stockholm du 20 au 30 août 1948, Compte rendu*, Croix-Rouge suédoise, Stockholm, 1948, pp. 80-81 et 92.

Enfin, lors de l'adoption des nouveaux Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à Genève en octobre 1986, les conditions de reconnaissance des nouvelles Sociétés nationales devinrent partie intégrante des Statuts eux-mêmes, tandis que toute référence à l'emblème et à la dénomination du Lion-et-Soleil-Rouge était abandonnée (l'Iran, qui était seul à utiliser cet emblème, y avait renoncé)[41].

La situation juridique actuelle

Il convient de distinguer nettement deux niveaux de réflexion, correspondant à deux ordres juridiques différents:

- les dispositions des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels à ces Conventions relatives à l'emblème protecteur des services de santé, ainsi qu'à l'emblème et à la dénomination des Sociétés nationales;
- les dispositions des Statuts du Mouvement et des Statuts de la Fédération relatives à l'emblème, à la dénomination et à la reconnaissance des Sociétés nationales.

Bien qu'il y ait d'évidentes interdépendances entre les dispositions conventionnelles, d'une part, et les dispositions statutaires, de l'autre, il convient de garder clairement à l'esprit ces deux niveaux de réflexion.

Les dispositions conventionnelles

L'emblème protecteur des services de santé des forces armées est régi par les dispositions pertinentes des Conventions de Genève, en particulier par l'article 38 de la Première Convention. Les autres dispositions pertinentes des Conventions et des Protocoles additionnels sont les suivantes:

Première Convention, articles 36, 39, 40, 41, 42, 44, 53 et 54; annexe I, article 6, et annexe II;

41 Article 4, Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (adoptés par la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en octobre 1986), *RICR*, n° 763, janvier-février 1987, p. 25 et suiv.; *Manuel*, p. 429 et suiv.

Deuxième Convention, articles 39, 41, 42, 43, 44 et 45; annexe I;
Quatrième Convention, articles 18, 20, 21, 22 et 56; annexe I, article 6;
Protocole I, articles 8, 18, 23, 38 et 85; annexe I;
Protocole II, article 12.

Les Conventions de Genève se réfèrent à plusieurs reprises aux «Sociétés nationales de la Croix-Rouge (du Croissant-Rouge, du Lion et Soleil Rouges)». C'est notamment le cas aux articles 25, 30 et 63 de la Quatrième Convention; aux articles 6, 8, 17, 33 et 81 du Protocole I et à l'article 18 du Protocole II. D'autres dispositions ne mentionnent que les «Sociétés nationales de la Croix-Rouge et les autres sociétés de secours volontaires dûment reconnues». C'est notamment le cas aux articles 26 et 44 de la Convention I et à l'article 24 de la Convention II.

Seule une Conférence diplomatique à laquelle tous les États parties aux Conventions de Genève sont invités à prendre part, a qualité pour modifier ces dispositions.

Les dispositions statutaires

L'emblème, la dénomination et la reconnaissance d'une Société nationale sont également régis par les articles 4 et 5 des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Genève en octobre 1986:

Article 4 — *Conditions de reconnaissance des Sociétés nationales*
Pour être reconnue comme Société nationale au sens de l'article 5, alinéa 2 b) des présents Statuts, la Société doit satisfaire aux conditions suivantes: (...)
5. Faire usage du nom et de l'emblème de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge conformément aux Conventions de Genève.
Article 5 — *Le Comité international de la Croix-Rouge*
(...)
2. Selon ses statuts, le Comité international a notamment pour rôle: (...)

b) de reconnaître toute Société nationale nouvellement créée ou reconstituée qui répond aux conditions de reconnaissance posées à l'article 4 et de notifier cette reconnaissance aux autres Sociétés nationales.[42]

Les Statuts de la Fédération fixent par des dispositions appropriées l'admission des nouvelles Sociétés nationales. Les nouveaux Statuts de la Fédération, adoptés par consensus en octobre 1999, ne reconnaissent que deux emblèmes et deux dénominations : la croix rouge et le croissant rouge.

Bien que les dispositions des Statuts de la Fédération qui se rapportent à l'emblème et à la dénomination des Sociétés nationales soient alignées sur les dispositions correspondantes des Statuts du Mouvement, on doit garder à l'esprit qu'il n'en va pas de même en ce qui concerne l'admission d'une Société nationale à la Fédération. En effet, la reconnaissance d'une Société nationale par le CICR n'entraîne pas automatiquement son admission à la Fédération. En vertu de l'article 4, chiffre 1, des Statuts de la Fédération, « une Société nationale qui est une composante du Mouvement devient membre de la Fédération en étant admise conformément aux Statuts et au Règlement intérieur ». En vertu de l'article 4, chiffre 2, « l'admission d'une Société nationale est soumise à l'agrément de l'Assemblée, qui statue à ce sujet à une majorité qualifiée de soixante pour cent des Sociétés membres présentes et votantes »[43].

Seule une Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, statuant à la majorité des deux tiers, a qualité pour réviser les Statuts du Mouvement.

42 *Manuel*, pp. 435-436.

43 Statuts de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Révisés et adoptés à la XIIe session de l'Assemblée générale, 23-28 octobre 1999, Genève, pp. 9-10. En pratique depuis de nombreuses années, les conditions de reconnaissance par le CICR et d'admission au sein de la Fédération ont fait l'objet d'un examen en commun par les deux institutions dans le cadre de la Commission conjointe des Statuts des Sociétés nationales, de sorte que l'admission au sein de la Fédération a toujours pu se faire par consensus, lors de l'Assemblée de la Fédération qui a suivi la reconnaissance par le CICR.

Les conséquences de la situation juridique actuelle

La situation juridique actuelle présente de sérieux inconvénients, que le CICR a reconnus depuis longtemps et qu'il convient de rappeler[44] :

a) Cette situation crée l'impression d'un parti pris en faveur des pays chrétiens et musulmans et au détriment des autres religions (judaïsme, hindouisme, bouddhisme). — On a écrit de nombreuses pages sur la question de la signification ou de l'absence de signification religieuse des emblèmes actuellement utilisés, et nombreux sont ceux qui se sont contredits en traitant de cette question. Pour notre part, nous avons toujours évité de prendre position sur ce point, un emblème ayant au premier chef la signification que les gens lui prêtent. On doit toutefois relever que la juxtaposition de deux emblèmes — la croix rouge et le croissant rouge — projette sur l'emblème originel une connotation religieuse que celui-ci n'avait pas nécessairement à l'origine[45].

b) La coexistence de deux emblèmes ne reflète pas le principe de l'unité du Mouvement et porte en elle les germes d'une division. On s'est plu, lors de l'adoption des nouveaux Statuts du Mouvement en 1986, à souligner que l'unité de celui-ci était renforcée par le fait que la croix rouge et le croissant rouge étaient dorénavant placés sur un pied de parfaite égalité. Il n'empêche que pour de nombreux observateurs et pour bien des volontaires de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, il est incompréhensible qu'un Mouvement de solidarité internationale ne puisse se reconnaître dans un emblème unique.

44 XXIVe Conférence internationale de la Croix-Rouge (Manille,1981) : « La question de l'emblème », Allocution de Alexandre Hay, président du CICR, *RICR*, n° 733, janvier-février 1982, pp. 36-38. Pour l'essentiel, ces inconvénients avaient été déjà relevés en 1975 dans le Rapport sur la Réévaluation du rôle de la Croix-Rouge, voir Donald D. Tansley, *Rapport final — Un ordre du jour pour la Croix-Rouge*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1975, pp. 135-137.

45 C'est ce que le CICR avait d'ailleurs parfaitement identifié dès 1877 : « N'y aurait-il pas un inconvénient à opposer à la Croix de Genève, dans laquelle les musulmans voient à tort un emblème religieux, le Croissant, qui est un autre emblème religieux ? Une semblable opposition ne doit-elle pas être évitée, surtout dans une guerre où le fanatisme de races et de croyances sera nécessairement surexcité au suprême degré ? », écrivait le CICR à propos du projet de substitution du croissant rouge à la croix rouge. *Bulletin international des Sociétés de Secours aux Militaires blessés*, n° 30, avril 1877, p. 44. Le *lapsus calami* montre la difficulté de se prononcer sur une question de cette nature.

c) Cette situation porte atteinte à l'universalité du Mouvement, puisque la majorité de la population israélienne estime ne pouvoir se reconnaître ni dans l'un ni dans l'autre des emblèmes actuellement reconnus ; de même, les gouvernements du Kazakhstan et de l'Érythrée estiment ne pouvoir choisir entre croix rouge et croissant rouge, la population de ces deux pays étant partagée environ par moitié entre chrétiens et musulmans; or, les conditions de reconnaissance en vigueur exigent que la société postulante fasse usage du nom et de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge[46].

d) Cette situation est une invite à de nouveaux fractionnements. La revendication israélienne n'est pas ici seule en cause ; on sait que d'autres États et d'autres Sociétés nationales ont demandé la reconnaissance de nouveaux emblèmes[47].

e) La coexistence de deux emblèmes sur le plan international est une source de difficultés dans les pays où cohabitent des communautés religieuses différentes. Quels que soient ses efforts pour servir l'ensemble de la population, la Société nationale sera identifiée au groupe social qu'évoque son emblème ; ses possibilités de développement en seront entravées et, en cas de conflit interne, elle sera menacée d'éclatement.

f) Enfin, et c'est sans doute le plus grave, la coexistence de deux emblèmes — trois si l'on prend en compte la réserve israélienne — compromet leur valeur protectrice, en particulier lorsque chacun des adversaires fait usage d'un emblème différent. Au lieu d'apparaître comme un symbole de neutralité, le signe distinctif se trouve alors identifié à l'une ou l'autre des parties au conflit. En effet, par-delà les dispositions conventionnelles, ce qui fait la valeur protectrice de l'emblème, c'est qu'il est identique chez l'ami et chez l'adversaire. Dès lors que l'unité du signe est brisée, le respect de l'emblème — et donc

46 Même si, en pratique, le CICR et la Fédération ont toujours accepté de collaborer avec la Société israélienne, avec la Société kazakhe et avec les autres Sociétés qui respectent les Principes fondamentaux du Mouvement mais qui n'ont pu être reconnues, quelles qu'en soient les raisons, cette situation n'en est pas moins douloureusement ressentie dans la mesure où ces Sociétés ne peuvent participer de plein droit aux réunions statutaires du Mouvement.

47 On pourra se reporter aux cas cités dans notre étude *L'emblème de la Croix-Rouge, Aperçu historique*, CICR, Genève, 1977, pp. 65-74.

la sécurité des blessés et de tous ceux qui s'efforcent de leur venir en aide — se trouvent compromis.

Pour toutes ces raisons, il est indispensable de chercher une solution qui permette, autant que possible, d'éviter ces difficultés. En outre, l'évolution de la situation politique au Proche-Orient ouvre des perspectives de solution auxquelles on ne pouvait songer précédemment. Il convient d'en profiter.

Le processus de paix au Proche-Orient et la question de l'emblème

Dans quelle mesure le processus de paix au Proche-Orient est-il susceptible d'exercer une influence sur la question de l'emblème et sur la question de la reconnaissance du Magen David Adom ?

Le CICR a dit et répété que la question de la reconnaissance de la Société israélienne était une question juridique, qu'il ne faisait qu'appliquer les règles en vigueur, et que ces règles ne permettaient pas, en l'état, de reconnaître cette Société. Il ne saurait être question de faire fi de règles que le CICR a le devoir de respecter et de revenir sur une position maintenue avec constance durant un demi-siècle.

En revanche, on ne peut ignorer que le processus de paix au Proche-Orient est susceptible d'exercer une influence décisive sur la volonté des États de résoudre la question de l'emblème et, partant, sur la question de la reconnaissance de la Société israélienne.

Pour notre part, nous identifions deux effets potentiels qu'il convient de garder à l'esprit :

D'une part, l'évolution du processus de paix est susceptible d'accroître la nécessité de parvenir dans les meilleurs délais à des solutions qui permettent la reconnaissance du Magen David Adom et celle du Croissant-Rouge palestinien[48]. En cas de traité de paix, on fera

48 Jusqu'à ce jour, le Croissant-Rouge palestinien n'a pas été reconnu par le CICR car cette Société ne remplit pas la première des conditions de reconnaissance prévues à l'article 4 des Statuts du Mouvement, qui stipule que la Société postulante doit « être constituée sur le territoire d'un État indépendant où la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne est en vigueur ». En revanche, cette Société fait usage d'un signe reconnu. Une fois l'obstacle mentionné ci-dessus levé, le Croissant-Rouge palestinien pourra légitimement presser la cause de sa reconnaissance par le CICR.

remarquer que même les ennemis d'hier ont accepté le fait israélien et que le Mouvement demeure seul à ne pas le reconnaître[49].

Inversement, des progrès substantiels sur le chemin de la paix ouvriront des perspectives nouvelles. Des solutions qui paraissaient totalement irréalistes il y a seulement quelques années deviendront alors possibles. Il convient donc de se tenir prêt à réexaminer toutes les solutions envisageables à la lumière d'une situation politique qui peut évoluer très rapidement.

Le risque de prolifération

Depuis 1876, la préoccupation dominante du CICR a été la crainte d'une prolifération des emblèmes protecteurs, celle en particulier que l'adoption de signes nationaux ou religieux ne fasse obstacle à leur respect sur le champ de bataille, et donc, à la protection des blessés et du personnel de santé.

Au-delà de toute argumentation juridique, l'expérience montre que cette crainte était loin d'être sans fondement. Le risque de violations de l'emblème est infiniment plus grand lorsqu'il est identifié à l'une ou l'autre des parties au conflit, comme ce fut le cas, par exemple, tout au long de la guerre civile libanaise (1975-1990). Ainsi que l'écrivait Max Huber, « seule l'unité du signe distinctif peut assurer son respect sur le plan international »[50].

De fait, le risque de prolifération des emblèmes est bien réel. Ainsi, en 1936, le CICR s'opposa à une proposition afghane qui visait l'adoption de la mosquée rouge sur fond blanc comme signe distinctif. Lors de la Conférence diplomatique de 1949, le délégué de la Birmanie avait ouvertement évoqué la perspective que son pays et d'autres pays d'Asie demandent l'usage d'un emblème qui leur fût propre si on acceptait de reconnaître de nouveaux emblèmes :

49 Rappelons que l'État d'Israël participe de plein droit aux Conférences internationales de la Croix-Rouge, et cela depuis la XVIIe Conférence, qui s'est réunie à Stockholm en 1948.

50 *Quatorzième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Bruxelles en octobre 1930, Compte rendu*, Croix-Rouge de Belgique, Bruxelles, 1930, p. 127.

> « Les pays d'Orient s'ouvrent progressivement à la vie internationale ; ils veulent un emblème qui ne heurte ni leurs convictions, ni celles des autres peuples. En revanche, si l'on accepte d'étendre le nombre des symboles, il faut s'attendre à ce que les pays d'Orient en adoptent un qui leur soit propre. »[51]

Par une lettre du 2 novembre 1977, le général Maitra, secrétaire général de la Croix-Rouge indienne, consulta le CICR au sujet de l'usage de la svastika rouge sur fond blanc[52].

Le danger de prolifération ne saurait donc être négligé. Le CICR, pour sa part, ne soutiendra pas une solution qui laisserait à chaque État ou à chaque Société nationale le droit de choisir librement l'emblème qui lui convient. On risquerait alors de voir se multiplier les signes à connotation nationale ou religieuse, voire ouvertement partisane, au détriment de la valeur protectrice de l'emblème, de même qu'on risquerait de voir adopter dans certaines parties du monde des signes protecteurs qui seraient perçus comme offensants dans d'autres régions.

Bien entendu, on pourra faire observer que seuls Israël et le Kazakhstan ont notifié des réserves relatives à l'emblème, et que rares sont les États qui ne sont pas encore liés par les Conventions de Genève. Considérant que la sécurité du droit interdit à un État qui est déjà partie à un traité de notifier une réserve au traité en question, on pourrait affirmer que le risque de prolifération des emblèmes est aujourd'hui négligeable. Cet argument n'offre malheureusement aucune assurance pour l'avenir. En effet, rien n'interdirait à un État de dénoncer les Conventions de Genève et d'y adhérer à nouveau par la suite en formulant des réserves. En outre, qui avait prévu l'éclatement de la Yougoslavie et de l'Union soviétique ? La dernière décennie à vu l'apparition de plus de vingt États nouvellement indépendants. Nul ne sait ce que nous réserve l'avenir.

51 *Actes 1949*, vol. II-A, p.146.

52 La Croix-Rouge de Sri Lanka avait déjà demandé en 1957 à pouvoir faire usage de ce symbole, qui est attesté en Inde et à Sri Lanka depuis de nombreux siècles. De même, au lendemain de l'indépendance, le gouvernement du Zimbabwe a proposé d'adopter une étoile rouge sur fond blanc en lieu et place de la croix rouge et de transformer la Croix-Rouge du Zimbabwe en Étoile-Rouge du Zimbabwe. Cette proposition a été abandonnée à la suite des interventions du CICR et de la Fédération.

Le fait que pratiquement tous les membres de la communauté internationale sont aujourd'hui parties aux Conventions de Genève ne constitue donc pas à lui seul une assurance suffisante contre le risque de prolifération des emblèmes protecteurs.

Et les mêmes exigences d'équité et de justice qui sont invoquées par ceux qui réclament aujourd'hui la reconnaissance de la Société israélienne et de son emblème pourront être invoquées demain pour demander la reconnaissance de nouveaux emblèmes.

Le risque de prolifération ne saurait donc être pris à la légère.

La recherche d'une solution globale

Ceux qui ont étudié de près la question de l'emblème ont été frappés par le fait que le Mouvement et la communauté internationale ont pris une succession de décisions particulières, en vue de donner satisfaction à un État et à une Société nationale, ou encore à un nombre limité d'États et de Sociétés nationales, et que ces solutions particulières ont à chaque fois rendu plus hypothétique une éventuelle solution d'ensemble.

En vérité, la seule solution irréprochable sur le plan de la logique et de l'équité serait l'adoption d'un nouvel emblème, libre de toute connotation politique et religieuse, qui serait accepté universellement en lieu et place des emblèmes existants. Le Mouvement olympique et le Mouvement scout ont été capables de trouver des emblèmes universels ; il n'y a aucune raison que le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'y parvienne pas.

Toutefois, les propositions qui ont été avancées en vue de l'adoption d'un emblème unique nouveau, qui serait appelé à remplacer les emblèmes existants, ont été immédiatement rejetées par tous ceux qui étaient profondément attachés à ces emblèmes. De fait, croix rouge et croissant rouge ont symbolisé l'aide impartiale à ceux qui souffrent à travers d'innombrables conflits — y compris deux guerres mondiales — et lors de catastrophes naturelles qui ont affecté pratiquement tous les points du globe. Peu de signes sont aussi connus dans le monde entier et éveillent aussi naturellement un sentiment de sympathie.

Fort de cette constatation, le président du CICR a proposé, dans un article publié en juillet 1992 dans la *Revue internationale*

de la Croix-Rouge, un nouvel examen de la question de l'emblème et indiqué que le CICR souhaitait y contribuer[53]. De l'avis de M. Sommaruga, la recherche d'une solution devait répondre à quatre exigences, dont les expériences passées avaient démontré la pertinence :

- cette solution devra être très largement acceptable ;
- les États et les Sociétés nationales qui utilisent l'un des signes reconnus ne devront pas être contraints d'y renoncer ou de modifier leur emblème si telle n'est pas leur intention ;
- tout éventuel nouveau signe devra avoir une simplicité graphique qui lui assure une bonne visibilité à distance, être dépourvu de connotation religieuse, politique, ethnique ou autre, et faire l'objet d'une large diffusion déjà en temps de paix, afin de pouvoir être identifié facilement par ceux-là mêmes qui doivent le respecter ;
- la multiplication des signes, qui ne manquerait pas de survenir si une trop grande liberté de choix était accordée, doit être évitée[54].

Le président Sommaruga préconisait donc l'adoption d'un troisième emblème, libre de toute connotation nationale, religieuse ou politique, qui serait mis à disposition des États et des Sociétés nationales qui ne peuvent adopter l'un ou l'autre des emblèmes existants. Il reconnaissait que le retour à l'emblème unique de la croix rouge, que le CICR avait longtemps appelé de ses vœux, n'était plus envisageable et que les composantes du Mouvement n'étaient pas prêtes à abandonner les emblèmes existants — auxquels des millions de personnes sont attachées — pour un emblème nouveau destiné à les remplacer[55].

Cet article, à la signature de son président, reflétait la position du CICR.

Dans un premier temps, l'initiative du CICR provoqua des réactions émotives. Il n'en a pas moins été possible de constituer

53 Cornelio Sommaruga, « Unité et pluralité des emblèmes », *RICR*, n° 796, juillet-août 1992, pp. 347-352. Relevons que cet article a été publié dans la *Revue* plus d'une année avant que ne filtrent les premières informations sur les négociations israélo-palestiniennes qui devaient déboucher sur l'Accord de Washington du 13 septembre 1993.

54 Sommaruga, *ibid.*, p. 351.

55 *Ibid.*

un groupe de travail du Mouvement, qui soumit une série de propositions au Conseil des Délégués, réuni à Séville en novembre 1997[56].

Le rapport du groupe de travail préconisait notamment l'adoption de six critères d'évaluation de toute solution :

> 1. Toute solution doit être appréciée premièrement en fonction de la protection des victimes et doit aboutir effectivement à une amélioration de la protection des victimes.
> 2. Toute solution doit partir de l'existence des deux emblèmes en usage aujourd'hui, la croix et le croissant, qui sont de fait placés sur un pied d'égalité (...) et qui sont mondialement connus.
> 3. Toute solution doit éviter de créer de nouveaux obstacles à l'idéal d'unité du Mouvement et doit au contraire être compatible avec cet idéal.
> 4. Même si cet idéal d'unité s'étend naturellement à l'emblème, l'ambition d'avoir un emblème protecteur et indicatif unique n'est pas à l'ordre du jour. L'objectif est de résoudre [les difficultés auxquelles se heurtent les États et les Sociétés nationales qui ne peuvent accepter de faire usage de la croix rouge ou du croissant rouge].
> 5. Toute solution doit tendre à résoudre ces problèmes sans en créer de nouveaux aux Sociétés nationales qui n'en connaissent pas. Celles-ci doivent pouvoir vivre durablement avec leur emblème actuel (statu quo).
> 6. L'emblème ne peut pas diviser le Mouvement : toute solution devra être très largement acceptable et toute résolution sur cette question essentielle devra être adoptée par consensus.[57]

56 Conseil des Délégués (Séville, 26-27 novembre 1997), *Rapport de la Commission permanente sur l'emblème*, Document établi par la Commission permanente (CD 97/4.1/1), juin 1997, Genève. Le Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge réunit les représentants des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, du CICR et de la Fédération. Il se tient en principe tous les deux ans. La Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge comprend cinq membres élus par la Conférence internationale, deux représentants du CICR et deux représentants de la Fédération. Elle se réunit dans l'intervalle de deux Conférences et a pour tâche principale de préparer la Conférence et le Conseil des Délégués.

57 *Ibid.*, p. 13.

Le Conseil des Délégués adopta le rapport qui lui était soumis. Il fit sien les six principes sus mentionnés et décida de consulter un groupe d'experts mixte, comprenant des experts gouvernementaux et des experts du Mouvement[58]. En vue de cette consultation, Mme Christina Magnuson, présidente de la Croix-Rouge suédoise et du groupe de travail de la Commission permanente sur l'emblème, a proposé l'adoption d'un troisième emblème protecteur, libre de toute connotation nationale ou religieuse, et qui pourrait être combiné, à titre indicatif, avec l'un des emblèmes effectivement utilisés[59]. Le groupe d'experts, réuni à Genève du 31 août au 2 septembre 1999, a examiné cette proposition et recommandé de poursuivre les consultations.

Le Conseil des Délégués, tenu à Genève les 28 et 29 octobre 1999, a adopté par consensus une résolution par laquelle il se félicitait des consultations conduites sous les auspices de la Commission permanente. Il demandait à celle-ci de créer un groupe de travail conjoint sur les emblèmes, composé de représentants du Mouvement et des États, et qui serait chargé d'apporter aussi rapidement que possible une solution globale et acceptable, tant sur le fond que du point de vue de la procédure, pour toutes les parties concernées. Par une résolution, adoptée par consensus également, la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a endossé cette proposition et demandé la poursuite des consultations[60].

58 Résolution 2, *RICR*, n° 829, mars 1998, pp. 149-150.

59 *Perspective de mise en œuvre de la résolution 2 sur l'emblème (Conseil des Délégués, Séville, novembre 1997)*, Document de travail proposé par Christina Magnuson, membre de la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, octobre 1998, Genève. — On parle d'*usage protecteur* de l'emblème lorsque celui-ci est la manifestation visible de la protection que les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels à ces Conventions assurent aux installations sanitaires militaires ou civiles, à leur personnel, leurs véhicules, leurs bâtiments et leurs équipements. On parle d'*usage indicatif* lorsque l'emblème est utilisé par des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge pour signaler des activités, des personnes ou des biens qui ne sont pas protégés par les dispositions des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels à ces Conventions, qui protègent les services de santé.

60 Résolution 3, XXVIIe Conférence internationale, et résolution 2, Conseil des Délégués, *RICR*, n° 836, décembre 1999, pp. 872-873.

Pour sa part, le CICR a décidé de soutenir sans réserve la proposition de Mme Magnuson et a résolu d'adopter une position qui s'articule autour des éléments suivants :

a) Les emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge sont maintenus comme emblèmes protecteurs des services de santé et comme signes distinctifs des Sociétés nationales des pays qui les utilisent déjà et auxquels cette situation donne satisfaction. Aucune pression ne devrait être exercée pour amener un État ou une Société nationale qui utilise l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge à y renoncer.

b) En plus de la croix rouge et du croissant rouge, un troisième emblème protecteur, libre de toute connotation politique ou religieuse, devrait être adopté par la communauté internationale et mis à la disposition des États et des Sociétés nationales qui ne peuvent accepter pour leur propre usage ni la croix rouge ni le croissant rouge.

c) Si elles le souhaitent, les Sociétés nationales des États qui adopteront pour la signalisation de leurs services de santé le troisième emblème protecteur pourront y apposer, à titre indicatif, l'un des signes déjà utilisés à ce jour, à savoir la croix rouge, le croissant rouge, le bouclier-de-David rouge ou le double emblème de la croix rouge et du croissant rouge. De nouveaux emblèmes ne seront admis qu'à titre indicatif, et seulement après avoir été acceptés par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge statuant à la majorité des deux tiers.

De l'avis du CICR, l'adoption d'un troisième emblème protecteur, libre de toute connotation politique ou religieuse, et sa reconnaissance à côté de la croix rouge et du croissant rouge, est le moyen le plus réaliste de résoudre la question de l'emblème et de donner satisfaction aux pays et aux Sociétés nationales qui ne peuvent accepter ni la croix rouge ni le croissant rouge.

La possibilité d'apposer sur le troisième emblème universel, à titre indicatif, l'un des signes déjà utilisés à ce jour, à savoir la croix rouge, le croissant rouge, le bouclier-de-David rouge ou le double emblème de la croix rouge et du croissant rouge, ouvrira la voie à la reconnaissance du Magen David Adom, de la Société du Croissant Rouge et de la Croix-Rouge du Kazakhstan et, lorsque l'Érythrée aura

adhéré aux Conventions de Genève, de la Société de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge d'Érythrée; en outre, elle offrira une solution alternative à toute Société nationale qui serait à l'avenir confrontée à une difficulté pour utiliser l'un ou l'autre des emblèmes existants.

Enfin, cette proposition ne saurait conduire à une prolifération des emblèmes protecteurs, qui ne manquerait pas de porter atteinte à la protection des victimes de la guerre. Au contraire, l'adoption d'un troisième emblème universel, libre de toute connotation politique ou religieuse, est la meilleure garantie contre la prolifération d'emblèmes particuliers identifiés à un pays ou à une communauté religieuse.

De l'avis du CICR, cette proposition offre les meilleures perspectives de parvenir à une solution globale et durable de la question de l'emblème, tout en permettant au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge d'atteindre l'universalité à laquelle il aspire depuis tant d'années, puisqu'elle permettra au Magen David Adom, à la Société nationale kazakhe et, le moment venu, à la Société nationale érythréenne de devenir membres de plein droit du Mouvement.

Cette proposition ouvre également la porte à des développements importants dans le cadre d'actions internationales de secours ainsi que pour la signalisation des services de santé de forces multinationales, notamment lors d'actions de maintien de la paix. Aujourd'hui en effet, ces forces réunissent fréquemment des contingents dont les services de santé sont signalés par l'emblème de la croix rouge et d'autres contingents dont les services de santé sont signalés par le croissant rouge. Le nouvel emblème permettrait d'adopter une signalisation uniforme. Le CICR et la Fédération internationale prévoient d'utiliser le nouvel emblème protecteur dans les situations où les emblèmes de la croix rouge ou du croissant rouge sont mal acceptés.

Conformément au mandat qui lui est dévolu par la communauté internationale[61], le CICR est prêt à entreprendre des consul-

61 Selon l'article 5, 2 g) des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR a notamment pour rôle « de travailler à la compréhension et à la diffusion du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés et d'en préparer les développements éventuels ».

tations en vue de l'adoption d'un troisième protocole additionnel aux Conventions de Genève, qui donnerait force de loi au troisième emblème protecteur et aux signes distinctifs actuellement utilisés.

Parallèlement, le CICR est prêt à entreprendre, en concertation avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des consultations en vue d'une révision des Statuts du Mouvement pour modifier les conditions de reconnaissance des Sociétés nationales, conformément aux dispositions d'un troisième protocole additionnel, et de permettre au Mouvement d'atteindre la pleine universalité, en accord avec ses Principes fondamentaux.

Enfin, le CICR a décidé de constituer avec la Fédération, si celle-ci accepte de se joindre à cette proposition, un fonds destiné, d'une part, à aider les Sociétés nationales qui adopteront le nouvel emblème à en assurer la promotion sur le plan national et à adapter leurs équipements et, d'autre part, à financer la promotion du nouvel emblème sur le plan international.

Le groupe de travail conjoint sur les emblèmes s'est réuni les 13 et 14 avril 2000, sous la double présidence de Mme Magnuson et de Mme Absa Claude Diallo, ambassadeur et représentante permanente du Sénégal auprès des organisations internationales à Genève. Il réunissait les représentants de quinze États[62], quatre membres de la Commission permanente, le CICR, la Fédération et deux représentants de Sociétés nationales spécialement invités par la Commission permanente. Les délégués ont été unanimes à considérer que la proposition de Mme Magnuson représentait une excellente base de négociation et de nombreux représentants ont apporté leur soutien et celui de leur gouvernement ou de leur Société nationale à cette proposition. La Suisse, en sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève, a offert ses services en vue de la convocation d'une Conférence diplomatique qui serait chargée de mettre au point et d'adopter un troisième protocole additionnel aux Conventions de Genève.

Lors de sa première session, qui s'est tenue à Genève du 2 au 5 mai 2000, le Conseil de Direction de la Fédération — qui

62 Chine, Colombie, Égypte, États-Unis, Israël, Kazakhstan, Liban, Malaisie, Fédération de Russie, France, Inde, Iran, Royaume-Uni, Sénégal et Suisse.

regroupe les représentants de seize Sociétés nationales, ainsi que la présidente et les vice-présidents de la Fédération — a également décidé de soutenir cette proposition.

Le gouvernement suisse a accepté de convoquer, en octobre 2000, une conférence diplomatique à laquelle seront conviés tous les États parties aux Conventions de Genève et qui sera chargée d'examiner et d'adopter un troisième protocole additionnel qui donnera force de loi au troisième emblème universel. Pour sa part, la Commission permanente du Mouvement, réunie spécialement à cet effet le 11 mai 2000, a décidé d'avancer la date de la XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de la convoquer pour le 14 novembre 2000. L'unique objet de cette réunion sera de modifier les Statuts du Mouvement, afin de prendre en compte les résultats de la Conférence diplomatique et de permettre la reconnaissance des Sociétés nationales qui n'ont pu être reconnues jusqu'à ce jour en raison de difficultés liées à l'emblème.

Ainsi, la voie est tracée, le dispositif est en place. Le Mouvement s'est doté des moyens de résoudre une question lancinante qui menaçait son unité et qui l'empêchait depuis plus de cinquante ans d'atteindre la pleine universalité. Il appartient maintenant aux Sociétés nationales et aux États de démontrer leur volonté politique de résoudre cette question.

À l'aube d'un nouveau siècle et d'un nouveau millénaire, il est grand temps de corriger une situation qui n'a que trop duré, qui est ressentie comme une blessure douloureuse dans certains pays et pour certaines Sociétés nationales et qui a empêché le Mouvement d'atteindre son plein épanouissement.

Pour la première fois dans l'histoire du Mouvement, une solution globale et durable de la question de l'emblème est à portée de la main, qui ne vise pas seulement à corriger l'héritage du passé mais qui permet aussi de construire l'avenir. Sachons la saisir, et sachons montrer que les symboles du Mouvement sont aussi symboles d'espoir, d'unité et d'universalité.

●

Annexe 1

Résolution de la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et résolution du Conseil des Délégués (Genève, 1999)

Résolution 3 de la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge — Résolution sur les emblèmes

La XXVIIe Conférence internationale,
ayant à l'esprit la résolution 2 (ci-jointe) concernant la création d'un groupe de travail sur les emblèmes, adoptée le 29 octobre 1999 par le Conseil des Délégués,
prenant note des points soulevés dans la résolution mentionnée ci-dessus,
accepte les propositions formulées dans ladite résolution.

Annexe : Résolution 2 du Conseil des Délégués de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 28-30 octobre 1999) — Emblème

Le Conseil des Délégués,
considérant le Principe fondamental d'universalité du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que le but commun des États parties aux Conventions de Genève et du Mouvement consistant à éliminer tous les obstacles qui entravent l'application universelle des Conventions de Genève de 1949,
considérant en outre les problèmes actuellement constatés dans certains États et dans certaines Sociétés nationales en ce qui concerne les emblèmes de la croix rouge ou du croissant rouge,
prenant note et se félicitant des travaux et consultations menés depuis 1995 par la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à la demande du Mouvement, et en particulier de la résolution 2 de la session du Conseil des Délégués de 1997,
1. *demande à* la XXVIIe Conférence internationale
a) d'inviter la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à créer un groupe de travail conjoint sur les

emblèmes, composé de représentants du Mouvement et des États, qui sera chargé d'apporter aussi rapidement que possible une solution globale qui soit acceptable tant sur le fond que du point de vue de la procédure pour toutes les parties concernées;

b) d'inviter la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à définir la composition du groupe de travail conjoint, qui reflétera la responsabilité partagée du Mouvement et des États, et à définir le mandat du groupe;

c) de charger la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de prendre avec les États les dispositions nécessaires pour que le groupe de travail conjoint puisse s'acquitter de ses tâches;

d) de prier le groupe de travail conjoint de faire rapport, par l'intermédiaire de la Commission permanente, au Conseil des Délégués de 2001 et à la XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Annexe 2

Joint Working Group on the Emblems, Geneva, 13-14 April 2000 : Address by François Bugnion, Director of International Law and Communication, International Committee of the Red Cross

Madam President, distinguished delegates,

First of all I would like to express my gratitude to you, Madam President, for having convened this very important meeting, and to the Government experts and National Society specialists who have agreed to join us in order to help solve a most sensitive issue which has been a source of major concern to our Movement for many years.

The International Committee of the Red Cross (ICRC) has the highest respect for the protective value and symbolic significance of the emblems used by our Movement; however, we also recognize that the present situation with regard to those emblems has serious drawbacks which we have to address.

(a) It may legitimately be asked whether the current situation is truly consistent with the principle of equality which should govern international relations, since some States and National Societies can easily identify with either the red cross or the red crescent, while other States and National Societies cannot.

(b) The coexistence of two emblems is at odds with the principle of unity of the International Red Cross and Red Crescent Movement, and bears within it the seeds of division.

(c) The present situation undermines the universality of the International Red Cross and Red Crescent Movement, since the majority of the Israeli population feels — for compelling reasons — that it cannot identify with either the red cross or the red crescent, whereas the Movement's Statutes require each and every National Society to use one or other of those emblems. Consequently the Magen David Adom in Israel, which has been in existence for 70 years and provides remarkable humanitarian services, could not become a full member of our Movement. The Kazakh Red Crescent and Red Cross Society was in the same position. Since the population of Kazakhstan is

almost equally divided between Christians and Muslims, the country's parliament decided to use the double emblem of the red cross and red crescent, whereas the Geneva Conventions and the Statutes of our Movement provide for use of either the red cross or the red crescent. The same applies to Eritrea, although this country is not yet party to the Geneva Conventions. Whatever the reasons, the National Societies of Israel, Kazakhstan and Eritrea have for many years been unable to join our Movement as full members. This situation has lasted too long and must be remedied.

(d) The coexistence of two emblems at the international level is an open invitation to further splits. The Israeli request is not unique. Over the years, the ICRC has received others, and the risk of proliferation cannot be ignored.

(e) The coexistence of two emblems at the international level causes many problems in countries where different religious communities live together. However great the efforts made by the National Society to serve the whole population, it will be identified with the community suggested by its emblem. This will impede its ability to develop its operational capacity. In the event of civil war, there is the risk that the Society might split up and its relief work be paralysed.

(f) Finally and most seriously, the coexistence of two emblems — or even three, if the Israeli reservation is taken into account — weakens their protective force, in particular when two opposing parties use different emblems. Instead of appearing as a symbol of neutrality, the distinctive sign may be identified with one or other of the parties to the conflict.

For, over and above the provisions of the Geneva Conventions, the protective value of the emblem derives from the fact that the same sign is used by friend and foe. Once the unity of the emblem is breached, its protective value — and hence the safety of the wounded and medical personnel — is threatened.

Whatever the historical reasons that led to the present state of affairs, the ICRC has no doubt that it is in contradiction to the Fundamental Red Cross and Red Crescent Principles, in particular the principle of universality. The exclusion of three National Societies from full membership of our Movement is perceived as unfair and discriminatory.

The ICRC is fully committed to finding a solution to this situation as a matter of the utmost urgency.

Well aware that many States and National Societies now using either the red cross or the red crescent are entirely satisfied with the present situation and see no reason to adopt a new emblem, the ICRC has recommended that renewed efforts be made to work out a comprehensive solution to this question. It has suggested that any such solution should meet four requirements, whose pertinence is confirmed by experience within the Movement:

- the solution must be very widely acceptable;
- the States and National Societies that use one of the emblems recognized in the Geneva Conventions should not be forced to renounce or change their emblem;
- any new sign must be graphically simple enough to ensure visibility at a distance and must be devoid of any religious, political or ethnic connotation;
- any proliferation of emblems must be avoided.

The consultations which have taken place in recent years under the efficient chairmanship of Mrs Christina Magnuson, President of the Swedish Red Cross and member of the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent, led to a proposal being put forward in October 1998 which in our opinion fully meets the criteria I have just outlined.

The essential elements of this proposal are as follows:

(a) The red cross and the red crescent would be maintained as protective emblems of the medical services and as distinctive signs for the National Societies of those countries which already use them and are satisfied with this situation. No pressure would be exerted to compel a State or a National Society which is satisfied with the use of the red cross or the red crescent to abandon it.

(b) In addition to the red cross and the red crescent, a third protective emblem, free of any national or religious connotation, would be adopted by the international community and put at the disposal of States and National Societies that cannot accept either the red cross or the red crescent.

(c) Should they so wish, the National Societies of countries adopting the third protective emblem for the protection of their medical

services would be authorized to incorporate within it, for indicative purposes, one of the distinctive signs already in use today, namely the red cross, the red crescent, the red shield of David or the double emblem of the red cross and red crescent.

The International Committee of the Red Cross has authorized me to declare today that it fully supports this proposal. The ICRC considers that the adoption of a third protective emblem free of any national or religious connotation, and its recognition alongside the red cross and the red crescent, is the most realistic means of resolving the issue of the emblem and will accommodate those countries and National Societies which, for reasons we acknowledge and respect, cannot adopt either the red cross or the red crescent.

The possibility of incorporating within the third universal emblem any of the indicative signs already in use — namely the red cross, the red crescent, the red shield of David or the double emblem of the red cross and red crescent — opens the way to recognition of the Magen David Adom, the Kazakh Red Crescent and Red Cross Society and, whenever Eritrea accedes to the Geneva Conventions, the Red Cross and Red Crescent Society of Eritrea. It also offers a fair alternative to any National Society that might in the future encounter difficulties in using the existing emblems.

Last but not least, this proposal will not lead to a proliferation of protective emblems which would inevitably jeopardize the protection of war victims.

On the contrary, the adoption of a third universal emblem, free of any national or religious connotation, is the best safeguard against the proliferation of individual emblems identified with a particular country or religious group.

For all these reasons, the ICRC would like to convey its gratitude to our Chair, Mrs Magnuson, for having submitted this proposal in October 1998.

In our view, this proposal offers the best prospect of a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem, while allowing the Red Cross and Red Crescent Movement to achieve the universality it has been seeking for so many years, since it will allow for full membership of Magen David Adom, the Kazakh Red Crescent and

Red Cross Society and, hopefully, the Red Cross and Red Crescent Society of Eritrea.

Should this proposal receive sufficient support, the ICRC is ready, in accordance with the mandate it has received from the international community, to initiate consultations forthwith on a draft Protocol III additional to the Geneva Conventions which would grant international recognition to a third universal emblem and to the indicative signs currently used.

In parallel, the ICRC is also ready to embark, in cooperation with the International Federation, on a draft revision of the Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement, with a view to amending the conditions for the recognition of National Societies, so as to allow our Movement to achieve the universality which is consonant with its Fundamental Principles.

Lastly, to help National Societies wishing to adopt the third universal emblem to effect the necessary changes to their equipment, and to make the third emblem as widely known as possible, the ICRC has decided to set up a special fund and invites the International Federation, National Societies and States to contribute generously to it, so that the financial burden of change will be shared as widely and as equitably as possible.

At the dawn of a new century and a new millennium, it is high time to redress a situation which has lasted too long and which has prevented our Movement from achieving its ideal of universality. The solution is in our hands.

May justice and fairness prevail!

Annexe 3

Joint Working Group on the Emblems, Geneva, 13-14 April 2000 : Address by Stephen Davey, Under Secretary General, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

Madam President, distinguished delegates,

As you know, the Federation Secretariat has worked closely with yourself, ICRC and other members of the Standing Commission in preparation for this meeting. Therefore, I am happy to support the proposals put forward by Mr Bugnion with regards to a solution based on an additional emblem and achieved through a third protocol.

Rather than repeating the case put forward by Mr Bugnion, I will address two related issues:

- the position and perspectives particular to the International Federation,
- a reflection on the challenge facing the Joint Working Group and the process following the meeting.

Firstly, the Federation's position and perspectives:

- The Federation President and Secretary General identify this work on the emblem as a priority issue for the Federation.
- This issue has been too long divisive, and directly impacts the membership of the Federation.
- The possibilities for improved protection offered by a third emblem, in a world wracked by ethnic and religious tension, are vital.
- The solution found must respect the Geneva Conventions and the Statutes of the Movement.

A solution not based on respect for the Conventions and Statutes risks further division within the Federation and the Movement and the diminishing of our work for victims of conflict and disaster, the most vulnerable.

The Federation Governing Board, which meets in early May, looks forward to receiving the report of the Joint Working Group as a basis for its own discussions on the way forward.

Secondly, I would like to reflect on the challenge facing the Joint Working Group and the process following the meeting.

The International Conference of last year took a vital decision on the emblem by consensus, thus with the support of all States and National Societies. It gave a mandate to this Joint Working Group. The Joint Working Group, in turn, needs to take on this work in a positive manner in response to the decision of the International Conference.

Much analysis, in Geneva and elsewhere, has gone into the preparation of this meeting. The solution proposed is based on the idea that this is the best solution, in order:

- to respond to our specific mandate with a comprehensive solution, and
- to take account of the reality of a changing world in which an additional emblem responds to the needs of States and National Societies facing difficulties with the present emblems.

But the resolution of the International Conference also recognizes that the solution be found as rapidly as possible and that it be acceptable to all parties.

Do we know that an additional emblem solution, or any other solution, will be acceptable to all parties? — We have positive signals from our consultations to date that the third emblem solution is more positively viewed than some years ago. But we do not know for certain. However, if we, as the Joint Working Group, cannot give a clear signal as to our commitment to a well founded solution, others will have no direction to which to respond and will surely be deeply disappointed in our efforts.

We need to move forward as rapidly as possible. Following this meeting the consultation process with States and National Societies will then be vital. We will need to both focus on specific situations and address the wider constituency of States and National Societies. We are committed to the effort. But to do so we need the clearest possible signal from the meeting of the Joint Working Group as to the way forward.

I hope, therefore, Madam President, that the meeting of the Joint Working Group will be able to respond positively to the proposals outlined with regard to a third emblem and then create the base for the further consultation and work in which we will all need to play a part in the weeks and months ahead.

Thank you, Madam President.

Annexe 4

Joint Working Group on the Emblems, Geneva, 13-14 April 2000: Closing Statement by the Co-Chair, Mrs Christina Magnuson

Distinguished Colleagues,

I am sure everybody agrees that we have had a most stimulating and interesting debate during this first session of the Joint Working Group. Even though I said at the outset that we were not required to produce a definitive solution at this meeting, I am very pleased to note that substantial progress has been made.

We have noted broad agreement around the table on some important points:

- Unless the problems posed by the present situation concerning the emblems are resolved, it will not be possible for the Movement to reach universality. There was recognition that this matter is important not just to States and National Societies, but also to the Movement because of the Fundamental Principles.
- We need to proceed towards a solution on the basis of a very broad consensus. This needs to pay proper regard to the interests and concerns of both States and National Societies.
- That the solution option presented in the paper of October 1998 is an acceptable basis for further negotiations. This will involve the conclusion of a Third Additional Protocol to the Geneva Conventions. Such a Protocol should establish a new protective emblem which would stand alongside the existing emblems described in the First Geneva Convention. It should be designed in a way which makes possible the insertion of an indicative sign relevant to the National Societies using it. There will also be a need for consequential amendments to the Movement Statutes.
- This project should be the subject of intensive consultations with governments and National Societies, and drafting should take account of suggestions received during this process. Special account will be taken of the need for consultations with countries directly affected by the proposed solution.

- Drafting should, initially, be entrusted to the ICRC and the International Federation, working together with the Secretariat of the Standing Commission. Members of the Joint Working Group will be kept up to date with the progress of drafting so that they may provide their suggestions and, importantly, assist the consultation process in their own regions. A working paper is being distributed by the ICRC to facilitate this work.
- The outcome will be a legally sound product, negotiated as rapidly as possible but over a time frame which meets the practical needs of both governments and National Societies, and the legal requirements applicable to the convening of international conferences.
- The Joint Working Group will meet, if needed, on 13-14 June 2000 to consider reports on drafting and the consultations conducted, and to finalise its recommendations to the Standing Commission.

The meeting also took note of the generous offer by the Government of Switzerland to facilitate the hosting of the required diplomatic conference.

Distinguished colleagues, this summary of the work we have done reflects very well indeed on our determination to complete our work within a time frame consistent with the mandate obligations provided by the Council of Delegates and the International Conference in 1999.

I very much look forward to the work periods ahead, for I am sure they will demonstrate clearly the readiness of our Movement to move into this new millennium with world-wide coverage, truly marshalling the power of humanity. I hope that our work will make it possible to bring all peoples in as many countries as possible within the umbrella of the Red Cross Red Crescent Movement, in the very near future.

Annexe 5

Indications bibliographiques

Jean S. Pictet (éd.), *La Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, Commentaire*, CICR, Genève, 1952, en particulier pp. 330-381.

François Bugnion, « L'emblème de la Croix-Rouge, Aperçu historique », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 700, avril 1977, pp. 191-216; n° 701, mai 1977, pp. 257-286; n° 702, juin 1977, pp. 319-335. Également disponible sous forme de tiré à part.

François Bugnion, « L'emblème de la croix rouge et celui du croissant rouge », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 779, septembre-octobre 1989, pp. 424-435. Également disponible sous forme de tiré à part.

Maurice Dunant, « Les origines du drapeau et du brassard de la Croix-Rouge », *La Croix-Rouge suisse*, XXXe année, n° 1, 1er janvier 1922, pp. 2-5.

Perceval Frutiger, « L'origine du signe de la croix rouge », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 426, juin 1954, pp. 456-467.

Felice D. Gaer, *Israel and the International Red Cross and Red Crescent Movement: The Status of Magen David Adom*, The American Jewish Committee, New York, March 2000, 21 pages.

Jean S. Pictet, « Le signe de la croix rouge », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 363, mars 1949, pp. 167-201. Également disponible sous forme de tiré à part.

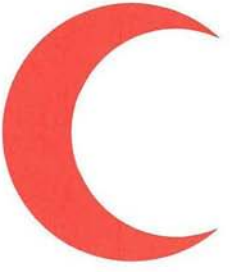
Claude Pilloud, « Les réserves aux Conventions de Genève du 12 août 1949 », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 687, mars 1976, pp. 131-149; n° 688, avril 1976, pp. 195-221. Également disponible sous forme de tiré à part.

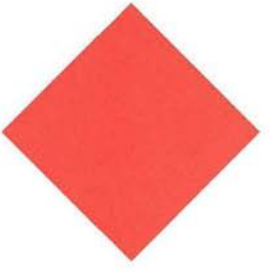
Shabtai Rosenne, « The Red Cross, Red Crescent, Red Lion and Sun and the Red Shield of David », *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 5, 1975, pp. 1-46.

Cornelio Sommaruga, « Unité et pluralité des emblèmes », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 796, juillet-août 1992, pp. 347-352. Également disponible sous forme de tiré à part.

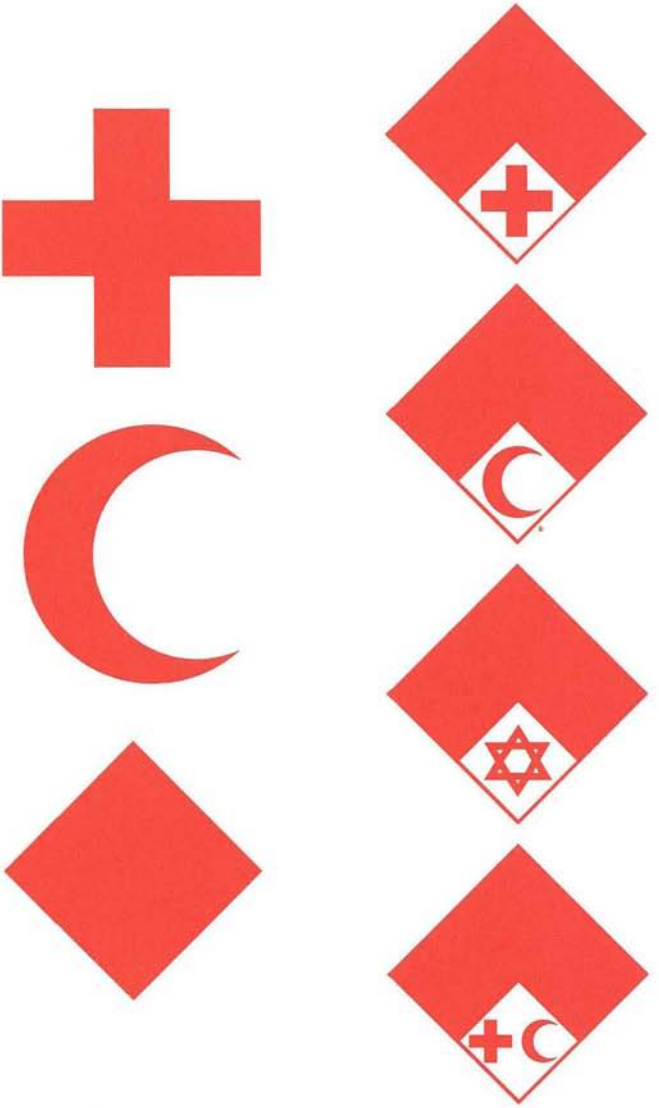
Annexe graphique

Usage protecteur





Usage indicatif



Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays

Mandat et rôle du Comité international de la Croix-Rouge

I. Introduction

Le déplacement de personnes à l'intérieur des frontières de leur propre pays, toujours plus fréquent ces dernières années, est un motif de préoccupation croissante au sein de la communauté internationale, d'autant plus que le sort tragique des millions de personnes concernées est de mieux en mieux connu. Cette inquiétude est amplement justifiée, car les personnes déplacées sont en butte à d'immenses difficultés : quasiment privées de tout, elles voient leurs possibilités de survie menacées, tandis que, bien trop souvent aussi, de graves menaces pèsent sur leur sécurité physique, tant au cours de leur fuite que pendant la période où elles vivent loin de chez elles. Leur situation explique le pourcentage souvent extrêmement élevé de décès parmi les déplacés, en particulier parmi les personnes physiquement plus faibles — enfants, personnes âgées ou femmes enceintes. Les difficultés rencontrées par leurs proches restés sur place, ou par les communautés qui les accueillent, viennent encore aggraver le problème.

Plusieurs initiatives ont été lancées afin de pouvoir intervenir plus efficacement en faveur des personnes déplacées. Souhaitant accroître l'efficacité de son intervention, la communauté internationale a déployé ses efforts selon deux axes distincts : elle a cherché à mettre en place, d'une part, un cadre de référence normatif approprié et, d'autre part, des modalités de collaboration efficaces à l'échelon institutionnel. Le représentant du secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, Francis Deng, a agi comme catalyseur dans ce cadre et, sur un plan plus général, il a contribué à promouvoir une meilleure compréhension des problèmes, aussi nombreux que complexes, qui vont de pair avec les déplacements internes de populations.

En tant qu'organisation humanitaire de premier plan, le CICR est fermement résolu à promouvoir une intervention plus efficace en faveur des déplacés internes. C'est la raison pour laquelle il a activement participé à l'analyse des problèmes rencontrés, ainsi qu'à

l'élaboration de stratégies visant à améliorer l'action menée sur le terrain et à la formulation de normes adéquates.

Le présent document a pour but de décrire la nature et la portée de l'action menée par le CICR auprès des personnes déplacées, de manière à indiquer quand, et comment, il est possible de compter sur une intervention du CICR en leur faveur.

II. Personnes déplacées faisant l'objet d'une attention prioritaire de la part du CICR

La définition à laquelle il est fait le plus souvent référence au sein de la communauté internationale a été élaborée par le représentant du secrétaire général et figure dans le document intitulé « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays » (ci-après « Principes directeurs »). Il s'agit d'une définition large, couvrant notamment « des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer (...), notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, ou pour en éviter les effets ».

Le CICR estime que cette définition correspond pleinement aux buts des « Principes directeurs », dans la mesure où ceux-ci énoncent des normes qui « s'inspirent du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire et y sont conformes » (selon les termes employés dans l'introduction des « Principes directeurs »). De fait, il s'agit simplement de l'énoncé des droits qui peuvent s'appliquer à tout être humain confronté au problème du déplacement. Toutefois, la définition adoptée par les Nations Unies ne paraît pas pouvoir être aussi facilement utilisée dans un cadre opérationnel. Cette définition couvre en effet un groupe si vaste et aux besoins si variés qu'aucune des organisations concernées ne possède l'ensemble des capacités et des expertises requises. C'est la raison pour laquelle plusieurs organisations humanitaires se démarquent de la définition des Nations Unies au moment de déterminer quelles personnes relèvent de leur mandat et entrent dans leur domaine d'activité. Certaines d'entre elles utilisent des critères qui donnent un caractère plus restrictif à leur action (en intervenant essentiellement, par

exemple, en faveur des victimes de persécutions). D'autres paraissent élargir encore la définition en incluant également les réfugiés de retour dans leur pays ou les soldats démobilisés.

Le principal critère d'intervention du CICR consiste à être présent et actif dans certaines situations spécifiques. En tant qu'intermédiaire neutre en cas de conflit armé ou de troubles civils, le CICR s'efforce d'apporter protection et assistance aux victimes de conflits armés, de caractère international et non international, ainsi que de troubles intérieurs et de tensions internes. Dans ces situations, le CICR s'efforce de donner priorité aux personnes dont les besoins sont les plus urgents, conformément au principe d'impartialité. Dans ce cadre, le CICR considère que les personnes déplacées sont d'abord et avant tout des civils qui, à ce titre, sont protégés par le droit international humanitaire.

Du fait de la précarité de leur situation, les personnes déplacées affectées par un conflit armé — qui constituent l'une des principales catégories de déplacés et dont la vie même est souvent menacée — représentent souvent un groupe prioritaire pour le CICR. Ces personnes sont au cœur même du mandat du CICR et représentent un pourcentage considérable des bénéficiaires de son action. Cependant, d'autres catégories de victimes — populations assiégées, personnes âgées ou malades laissées sur place — se trouvent parfois dans une situation aussi difficile, sinon pire. En ce cas, et conformément au principe d'impartialité sur lequel se fondent les activités du CICR, ces personnes sont également parmi les principaux bénéficiaires de l'action.

Inversement, dans une multitude de cas, les personnes déplacées ont pu trouver une sécurité relative dans de grandes villes. Leurs conditions de vie sont alors comparables à celles d'autres grands groupes d'habitants pauvres des villes, parmi lesquels figurent notamment les personnes ayant quitté les régions rurales pour des motifs économiques. Dans de tels contextes (qui correspondent en fait à la réalité que doivent affronter, jour après jour, des dizaines ou même des centaines de millions de personnes à travers le monde), il ne semblerait ni légitime de ne porter assistance qu'à un segment de la population, ni efficace de fournir une aide d'urgence, alors que l'enjeu consiste en fait à relever le défi du développement socioéconomique.

Néanmoins, quel que soit le contexte, lorsque les déplacés sont exposés à la violence liée à un conflit ou à des troubles intérieurs, le

CICR estime qu'il est de son devoir — dans le cadre de son mandat, en fonction de ses capacités et dans la mesure où les autorités compétentes ou les conditions de sécurité le permettent — d'être activement impliqué dans l'action menée en leur faveur. Une telle intervention peut en fait se dérouler bien au-delà des zones touchées par les hostilités actives: par conséquent, le CICR cherche à résoudre les problèmes de protection concernant les personnes déplacées — au même titre que tous les autres civils — quelle que soit la région du pays où cette population se trouve. *Bien que, pour toute une série de raisons, les statistiques concernant les populations déplacées ne puissent avoir qu'un caractère approximatif, le CICR estime que les personnes déplacées représentaient la grande majorité des quelque cinq millions de personnes ayant bénéficié de l'assistance de l'institution en 1999. Pour ce qui est de l'an 2000, des programmes visant spécifiquement à apporter protection et assistance à des personnes déplacées ont été élaborés dans 31 pays, dans le monde entier.*

III. Le cadre normatif

Les personnes déplacées ont droit à la protection accordée à la fois par la législation internationale des droits de l'homme et par le droit international humanitaire. Cependant, il a souvent été difficile — pour les gouvernements, les organisations humanitaires et les personnes déplacées elles-mêmes — de définir les garanties applicables dans certaines situations spécifiques. Les «Principes directeurs» visent à réaffirmer les principes généraux de la protection, en abordant de manière plus détaillée certains aspects spécifiques, et à traiter des zones d'ombre et des lacunes du droit. Ils constituent ainsi un document faisant autorité pour tous ceux qui se trouvent confrontés au problème des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Le CICR a contribué à l'élaboration des «Principes directeurs», et il apporte son appui à leur diffusion et à leur mise en application au niveau opérationnel. Pour sa part, le CICR peut utiliser les «Principes directeurs» lorsqu'ils visent à résoudre un problème face auquel le droit international humanitaire ne répond que de manière implicite ou n'est pas applicable.

En même temps, le CICR a souligné à plusieurs reprises que le *droit international humanitaire, qui est juridiquement contraignant à la fois*

pour les États et pour les acteurs non-étatiques dans les situations de conflit armé, reste parfaitement approprié pour résoudre la plupart des problèmes de déplacements internes liés à une situation de conflit armé, même si l'expression «personnes déplacées à l'intérieur de leur pays» ne figure dans aucune disposition du droit international humanitaire. Certes, les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977 offrent une protection étendue à la population civile, contre les déplacements et aux personnes déplacées. Ils comportent, en effet, un grand nombre de dispositions détaillées visant à garantir l'immunité des civils contre les attaques militaires et les abus, tout en prévoyant l'octroi d'un soutien matériel aux personnes dans le besoin. En outre, le droit international humanitaire contient des interdictions et des restrictions visant expressément les déplacements forcés de populations.

En ce qui concerne le droit des réfugiés, le CICR souhaite se joindre à ceux qui mettent en garde contre une tendance à établir des parallèles excessifs entre les problèmes des personnes déplacées et ceux des réfugiés. Bien que les causes et les conséquences de déplacement puissent être similaires pour les personnes déplacées et pour les réfugiés, tout comme les obstacles s'opposant à leur retour dans leur foyer, les régimes juridiques applicables à ces deux groupes sont différents. Si les réfugiés sont victimes de persécutions et, à ce titre, doivent pouvoir bénéficier d'un régime juridique spécifique, *les personnes déplacées se trouvent dans leur propre pays. Par conséquent, elles continuent d'avoir entièrement droit à l'ensemble de la protection prévue à la fois par le droit international des droits de l'homme, par le droit international humanitaire et par le droit interne.* Rien ne permet d'assimiler le statut des personnes déplacées à celui des ressortissants étrangers, comme cela se fait souvent dans le cas des réfugiés.

IV. Paramètres des activités du CICR

Toute stratégie de protection et d'assistance visant à intervenir de manière efficace pour répondre aux besoins des personnes déplacées doit rester souple, afin de tenir compte de la grande diversité des contextes dans lesquels les déplacements se produisent. Il suffit, à ce propos, de rappeler un certain nombre d'événements: les crises récentes (au Kosovo ou à Timor-Est, notamment), où un afflux

soudain et massif de personnes déplacées a exigé une *intervention d'urgence et le renforcement de la coordination* entre les divers acteurs impliqués; certains conflits déjà anciens (tels ceux qui se déroulent dans certaines régions du Soudan, de l'Angola ou de l'Afghanistan) qui ont précipité dans un dénuement extrême une population déjà fragile, alors même que les *organisations humanitaires ont une possibilité d'intervention limitée en raison du caractère fluctuant des conditions de sécurité ou de l'interdiction d'accès à certaines zones*; les conflits «gelés» (comme ceux qui affectent le Rwanda, la Géorgie ou la Bosnie-Herzégovine) et qui exigent le *maintien d'une présence longtemps après le paroxysme de la violence*; enfin, les situations où les risques sont si importants en matière de sécurité (comme en Somalie ou dans le Nord-Caucase) qu'ils empêchent le déploiement de personnel expatrié, de sorte que les activités humanitaires doivent être en grande partie *«téléguidées»* de l'étranger et réalisées par des employés locaux.

D'autres facteurs ayant, eux aussi, un impact sur la stratégie du CICR peuvent être liés aux conditions qui prévalent dans certaines situations spécifiques. Ainsi, lorsque les personnes déplacées vivent au sein de communautés d'accueil, il est parfois nécessaire d'intervenir en faveur de l'ensemble de la population (par exemple en termes d'assistance alimentaire); comme le peu de ressources disponibles ont souvent déjà été mises en commun, toutes les personnes affectées se trouvent dans la même situation. En revanche, lorsque les déplacés sont hébergés dans des camps, c'est leur sécurité qui peut être spécifiquement menacée, en raison du risque d'attaques militaires contre les camps ou, à l'intérieur même de ceux-ci, ou à cause des violences commises à l'encontre de certains individus vulnérables (femmes seules, enfants séparés de leur famille, par exemple).

a) Problèmes actuels

Sur un plan général, les programmes d'assistance humanitaire du CICR s'efforcent d'établir un équilibre entre, d'une part, les situations où les *actions ciblées* constituent la meilleure façon d'intervenir en faveur des personnes déplacées et, d'autre part, les situations où l'aide doit revêtir la forme d'une *action plus vaste, visant des segments plus larges de la population*. L'une des préoccupations majeures qui sous-tendent

les programmes d'assistance humanitaire du CICR vise à promouvoir l'autosuffisance des communautés affectées. Une stratégie devant permettre de réaliser cet objectif consiste à accroître la capacité des populations hôtes à intégrer les personnes déplacées. Parallèlement, il convient de veiller à préserver les mécanismes d'adaptation dont disposent les victimes des déplacements. Il importe par ailleurs d'éviter d'aggraver la situation en accentuant les disparités existant entre divers segments de la population et de prévenir la corruption ou le détournement des secours par les parties au conflit.

Par le biais de son action visant à promouvoir une meilleure application du droit international humanitaire, *le CICR s'efforce de préserver des conditions permettant aux individus de rester dans leur foyer, de protéger les personnes déracinées et de faciliter leur retour lorsque cela est opportun.* Le nombre important de personnes déplacées témoigne des difficultés auxquelles se heurte actuellement la mise en œuvre effective du droit humanitaire. De fait, ces difficultés ont de graves répercussions non seulement pour les personnes déplacées, mais aussi pour la population dans son ensemble.

Dans ce contexte, l'absence d'accès aux victimes constitue l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre du droit et, de manière générale, à l'action humanitaire. Parfois, ce sont les parties au conflit qui font délibérément obstruction. Ailleurs, c'est le manque de sécurité pour le personnel des organisations humanitaires qui constitue un grave problème. Il arrive aussi que ces deux types de problèmes soient liés, lorsque, par exemple, une population est déplacée ou réinstallée de force dans le cadre d'une stratégie militaire visant à affaiblir la base arrière de l'« ennemi ». Malheureusement, bien que contraires au droit, de telles pratiques sont beaucoup trop fréquentes. Lorsque les travailleurs humanitaires portent assistance aux victimes civiles de telles stratégies, ils courent eux-mêmes le risque d'être perçus comme servant les buts de l'une des parties et, de ce fait, d'être pris spécifiquement pour cibles par la partie adverse. Donc, si des conditions minimales de sécurité ne sont pas réunies et si le rôle des acteurs humanitaires n'est ni compris ni accepté par les parties au conflit, aucun programme effectif ou durable ne peut être envisagé, qu'il soit en faveur des personnes déplacées ou de tout autre groupe au sein de la population civile.

Les modalités d'action évoquées ci-dessous ne constituent, par conséquent, qu'une indication de la stratégie globale adoptée par le CICR et ne servent qu'à illustrer les activités actuellement en cours dans diverses régions du monde.

b) Protection : stratégies et modalités d'action

Le CICR estime que les problèmes résultant du déplacement de personnes à l'intérieur des frontières de leur pays relèvent *avant tout de la responsabilité des autorités nationales*, à qui incombe au premier chef l'obligation de veiller à ce que les besoins des personnes déplacées — en termes de protection et d'assistance — soient couverts. Dans ce contexte, *le CICR a adopté une stratégie axée sur le maintien d'un dialogue, soutenu et approfondi, avec toutes les parties à un conflit et/ou les autres auteurs d'actes de violence*, qu'il s'agisse d'États ou d'autres groupes armés. Le but consiste à inciter les uns et les autres à respecter leurs obligations et à alléger le sort des victimes sous leur contrôle. Quand le résultat désiré ne peut être obtenu, ni par un dialogue ni par des démarches confidentielles, le CICR peut — sous certaines conditions — solliciter le soutien de la communauté internationale, *soit en recourant à ce que l'on nomme la diplomatie discrète, soit en lançant des appels publics,* dans l'espoir qu'une intervention extérieure pourra contribuer à améliorer la situation.

Aussi souvent que possible, le CICR s'efforce d'établir une *présence permanente sur le terrain*, à proximité des victimes de conflits ou de la violence. Il peut ainsi suivre l'évolution de leur situation, contrôler que leurs droits sont respectés et *communiquer ses observations aux autorités concernées*, afin d'empêcher ou de faire cesser d'éventuelles violations du droit.

Le CICR déploie une vaste gamme d'activités pour assurer une meilleure protection des civils, au nombre desquels figurent, bien sûr, les personnes déplacées. Conformément à son mandat, le CICR peut être amené à rappeler aux parties leurs obligations découlant du droit international humanitaire, ainsi qu'à agir auprès des combattants responsables de violations. Le cas échéant, le CICR *apporte son appui aux autorités (par le biais, notamment, de la coopération technique ou d'activités de formation ou de diffusion des règles humanitaires) afin de leur permettre de*

prendre les mesures nécessaires pour prévenir violations. Le CICR peut également *agir en qualité d'intermédiaire neutre entre les parties au conflit, ou entre les victimes et les autorités, afin de faciliter la conclusion d'accords visant à résoudre des problèmes humanitaires* (tels que l'établissement de zones protégées ou l'évacuation de personnes en danger). Chaque fois que le retour des personnes déplacées est envisageable, le CICR s'efforce en outre d'inciter les autorités à prendre les mesures nécessaires pour que ce retour puisse se dérouler dans la sécurité et la dignité, et à s'assurer que, sur le plan matériel également, les conditions nécessaires sont réunies.

Au-delà de ces efforts auprès des auteurs d'actes de violence pour les encourager à mieux respecter le droit international humanitaire, le CICR s'emploie à améliorer la situation des victimes (aide matérielle, services divers). Il s'efforce, par exemple, de *préserver l'unité de la famille ou de restaurer les liens familiaux* lorsque ceux-ci ont été rompus: il procède ainsi à l'enregistrement des personnes déplacées, effectue des recherches afin d'éclaircir le sort de personnes portées disparues et organise l'échange de messages Croix-Rouge et le regroupement de familles dispersées; à cet égard, une *attention particulière est accordée aux personnes vulnérables, telles que les mineurs non accompagnés, les personnes âgées et les personnes handicapées.* Les mines terrestres constituent un autre problème grave auquel les personnes déplacées peuvent parfois être confrontées, et le CICR déploie des activités telles que les *programmes de prévention contre les dangers des mines, les premiers secours et les services chirurgicaux et orthopédiques.*

c) Assistance

Outre ses activités de protection, le CICR mène actuellement les programmes d'assistance suivants dans le monde.

En *Angola*, de vastes portions du territoire sont inaccessibles aux organisations humanitaires. Une aide intensive (vivres, accès aux services de santé, approvisionnement en eau, distributions de semences et d'autres articles de première nécessité) bénéficie à près de 300 000 habitants — déplacés et résidents — de Huambo. En *Somalie*, les conditions de sécurité sont telles que les délégués humanitaires n'ont qu'un accès limité à d'importantes régions du pays: une aide

alimentaire, des semences et d'autres secours de base sont en voie d'être distribués à quelque 200 000 personnes. Des problèmes similaires existent en *République démocratique du Congo*. Dans les régions où il est présent, le CICR fournit divers types d'assistance à 200 000 bénéficiaires environ; il apporte en outre son soutien à une quinzaine d'hôpitaux et à une trentaine de dispensaires. Dans les provinces orientales du pays, le CICR continue d'approvisionner en eau potable quelque deux millions de personnes, parmi lesquelles un grand nombre de déplacés.

En *Afghanistan*, 23 000 familles résidant à Kaboul reçoivent des vivres et divers articles de première nécessité: ces familles ont toutes pour chef soit une veuve soit une personne handicapée, et un grand nombre d'entre elles ont été déplacées suite au conflit. En outre, plus de 150000 personnes reçoivent des soins médicaux grâce aux programmes de soutien aux hôpitaux, tandis que l'aide apportée dans le domaine agricole touche environ 500000 personnes. En *Indonésie*, quelque 50000 déplacés et résidents bénéficient d'une assistance humanitaire dans diverses régions de l'archipel (Kalimantan, Aceh, Moluques et Timor-Ouest). Environ 120000 personnes anciennement déplacées à *Timor-Est* bénéficient d'une aide alimentaire; le CICR assure également la remise en état des structures de soins médicaux et des systèmes d'approvisionnement en eau potable.

En *Colombie*, près de 160000 personnes déplacées reçoivent une aide alimentaire et des secours essentiels, tandis que 25000 autres bénéficient d'une assistance financière destinée à faciliter leur réinstallation. Quatre cliniques mobiles ont été dépêchées dans les zones de conflit, afin de préserver l'accès aux soins de santé des personnes déplacées et des résidents vivant dans ces régions.

En *République fédérale de Yougoslavie*, plus de 230000 personnes déplacées venant du Kosovo sont fournies en vivres et articles d'hygiène, tandis qu'environ 90000 indigents bénéficient d'un programme de cuisines populaires. Au Kosovo même, près de 65000 personnes vulnérables — parmi lesquelles un grand nombre de déplacés — ont reçu des vêtements, des couvertures et des matelas. Divers programmes de réhabilitation et de réparation des infrastructures bénéficient à plusieurs dizaines de milliers d'autres personnes, ce qui améliore leur

accès aux services de santé et d'approvisionnement en eau. Dans la *Fédération de Russie*, plus de 200 000 personnes déplacées venant de Tchétchénie ont, au cours des trois derniers mois, reçu à la fois des vivres et des articles de première nécessité. Les structures de santé ont également bénéficié d'un soutien.

V. Coopération institutionnelle

De par son ampleur et sa complexité, le déplacement de personnes à l'intérieur des frontières de leur pays est un phénomène qui exige une intervention aux multiples facettes, ainsi que la participation active de tous ceux qui possèdent l'expertise et la capacité nécessaire dans leur domaine d'activité. *Étant l'un des principaux acteurs humanitaires préoccupés par le sort des personnes déplacées, le CICR est donc déterminé à promouvoir une coopération institutionnelle effective.*

En même temps, le CICR estime que pour pouvoir s'acquitter efficacement de son mandat, il doit *conserver la confiance de toutes les parties impliquées. En effet, l'accès aux victimes et la sécurité de son propre personnel risqueraient d'être mis en péril si cette confiance disparaissait.* C'est la raison pour laquelle le CICR s'abstient de prendre parti dans les hostilités ou de s'engager dans des polémiques entre les parties impliquées; de même, et cela est tout aussi important, le CICR s'attache à préserver son indépendance vis-à-vis de tous les autres acteurs, de manière à pouvoir agir conformément aux principes humanitaires.

À cet égard, le CICR estime qu'il est important que sa coopération avec les autres organisations ne risque pas de mettre en péril son image: celle d'une *organisation neutre, impartiale et indépendante*, dont l'action est exclusivement motivée par des considérations humanitaires. C'est lorsque une même organisation mène simultanément une action de caractère politique, militaire et humanitaire que le danger est le plus grand, mais le risque existe aussi en d'autres circonstances (quand, par exemple, les parties en présence soupçonnent l'action humanitaire de subir l'influence de considérations politiques émanant des États).

Pour préserver son indépendance, le CICR évite de s'engager à intervenir d'une façon prédéterminée (notamment en concluant par avance des protocoles d'accord avec les organisations qui sont ses

principaux partenaires). En même temps, il reconnaît la nécessité, pour ses interlocuteurs externes, de percevoir clairement quel sera son engagement en faveur des personnes déplacées, et c'est pourquoi le CICR maintient, et même intensifie, le dialogue engagé avec ses partenaires essentiels, tant sur le plan bilatéral que multilatéral.

En ce qui concerne la coopération avec les organes des *Nations Unies*, le CICR participe activement aux travaux du Comité permanent interorganisations, au sein duquel il jouit du statut d'« invité permanent ». Le CICR entretient par ailleurs des relations privilégiées avec plusieurs institutions, programmes et fonds du système des Nations Unies : il poursuit avec eux un dialogue soutenu, tant par le biais de contacts au jour le jour que dans un cadre plus structuré, comme des réunions annuelles à haut niveau entre les membres des organes de direction.

Quant à la coopération avec les *partenaires naturels du CICR — les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération internationale —*, il convient de relever que tous agissent sur la base des mêmes valeurs et des mêmes Principes fondamentaux. C'est ainsi qu'un accord a été conclu entre eux, qui donne des indications claires et détaillées sur la manière d'organiser les activités internationales des diverses composantes du Mouvement. Cet accord vise à répondre de la meilleure façon possible aux besoins humanitaires pouvant surgir dans différent contextes, en tirant parti du mandat spécifique et des avantages comparatifs de chaque composante, ainsi qu'en décrivant, dans leurs grandes lignes, les responsabilités qui incombent à chacune en matière de direction et de coopération lors des opérations d'assistance menées dans différentes situations.

COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE
Février 2000

Internally displaced persons

The mandate and role of the International Committee of the Red Cross

I. Introduction

The increased occurrence of internal displacement in recent years, along with a better knowledge of the severe plight of the millions of people affected, has resulted in a growing concern within the international community. The concern is amply justified: all too often, the internally displaced suffer extreme deprivation, threatening their very possibility of survival, and all too often they are exposed to considerable danger, both during flight and while in displacement. Accordingly, the death toll among internally displaced persons has often reached extreme proportions, particularly among physically weaker persons such as children, the elderly or pregnant women. Hardships experienced by those left behind or by host communities compound the problem.

Several initiatives have been taken to address the plight of internally displaced persons more efficiently. In the quest for a more effective response, the international community has concentrated its efforts along two main lines, that of identifying an appropriate normative framework and that of developing effective institutional arrangements. The Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, Mr. Francis Deng, has been catalytic to these initiatives, and more generally, to stimulating a better understanding of the numerous complex issues associated with internal displacement.

As a major humanitarian organization, the ICRC is strongly committed to promoting an improved response to the plight of the internally displaced. To this end, it has actively participated in the analysis of the issues at stake, the elaboration of strategies aimed at improving the operational response, and the formulation of adequate standards.

The purpose of the present paper is to present the nature and degree of ICRC involvement with internally displaced persons, so as to convey when and how the ICRC may be counted upon to respond to their plight.

II. Internally displaced persons of primary concern to the ICRC

The definition most commonly referred to within the international community was developed by the Representative of the Secretary-General, and is provided in the document entitled "Guiding Principles on Internal Displacement" (hereinafter: Guiding Principles). The definition is broad, covering *inter alia* "persons ... who have been forced to flee or to leave their homes ... as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters ...".

In the opinion of the ICRC, this definition is fully suited for the purposes of the Guiding Principles, insofar as these articulate standards which "reflect and are consistent with international human rights law and international humanitarian law" (quoted from the introductory part of the Guiding Principles). As such, they simply restate rights which may be relevant for any human being affected by displacement. However, the UN definition does not seem as readily applicable for operational purposes, as it covers a group that is so wide and whose needs are so varied that it exceeds the capacities and expertise of any single organization. Accordingly, several humanitarian organizations depart from this definition when seeking to identify persons falling within the scope of their activities and mandate. Some employ criteria which narrow down the category of persons of concern, for instance by concentrating on those who are victims of persecution. Others seem to go beyond the definition by also including returning refugees or demobilized soldiers.

The ICRC's criterion for involvement is that of being present and active primarily in specific situations. As a neutral intermediary in the event of armed conflict or unrest, the ICRC seeks to bring protection and assistance to the victims of international and non-international armed conflict and internal disturbances and tension. In these situations, it seeks to give priority to those in most urgent need, in accordance with the principle of impartiality. In this respect, the ICRC considers an internally displaced person to be first and foremost a civilian, who as such is protected by international humanitarian law.

Given their precarious situation, internally displaced persons affected by armed conflict — who constitute one of the main categories of the displaced and who in many cases are also in the most life-threatening situation — would often constitute a primary target

group for ICRC activities. They are at the core of the ICRC's mandate, and represent a considerable part of its caseload. However, other categories of victims, such as besieged populations and elderly or sick persons left behind, may sometimes be in an equally or even more difficult situation. In such cases, it follows from the principle of impartiality which underlies the ICRC's activities that these persons would also be among the main beneficiaries of our work.

Conversely, there are numerous cases where the internally displaced have reached relative safety in large cities, and where their conditions are comparable to that of other large groups that make up the urban poor, such as people who have moved from the rural areas for economic reasons. In such contexts, which are the reality of daily life for tens, if not hundreds, of millions of people around the world, it would neither appear legitimate to provide assistance to only one segment of the population, nor would it be effective to provide emergency assistance where the problem is, in fact, rather a challenge of socio-economic development.

In every case, however, where internally displaced persons are exposed to violence related to conflict or disturbances, the ICRC would consider it as its duty to be actively involved, in accordance with its mandate and capacities, and to the extent that the relevant authorities or the security conditions allow. In geographical terms, this involvement may well go beyond the zones where active hostilities take place, so that the ICRC addresses protection problems affecting internally displaced persons, and indeed any other civilians, whatever part of the country they may be in. *Although for numerous reasons displacement statistics are bound to remain rough estimates, the ICRC considers that of the close to five million persons assisted by it in the course of 1999, the great majority were internally displaced. For the year 2000, programmes specifically aimed at protecting and assisting internally displaced persons have been developed in thirty-one countries throughout the world.*

III. The normative framework

Although internally displaced persons are entitled to the protection provided by international human rights law and humanitarian law, it has often been difficult for governments, humanitarian organi-

zations and the displaced themselves to identify applicable guarantees in specific situations. The Guiding Principles were intended to restate general principles of protection in more specific detail and to address grey areas and gaps in the law, thereby giving authoritative guidance to all those confronted with internal displacement. The ICRC contributed to the formulation of the Guiding Principles, and supports their dissemination and use at the operational level. For its part, the ICRC may utilize the Guiding Principles when they deal with a problem addressed only implicitly by international humanitarian law or to which it does not apply.

At the same time, the ICRC has repeatedly underlined that *international humanitarian law, which is legally binding on both State and non-state actors in situations of armed conflict, remains fully adequate to address most problems of internal displacement associated with such situations.* This is so in spite of the fact that the term "internally displaced persons" does not appear anywhere in that law. Indeed, the 1949 Geneva Conventions and their 1977 Additional Protocols give extensive protection to the civilian population, both against displacement and to those who have been displaced, by means of numerous and detailed clauses providing for civilian immunity from military attacks and various forms of abuse, as well as for material support for those in need. In addition international humanitarian law contains express prohibitions and limits on forced displacement.

As regards refugee law, the ICRC would like to add its voice to those who warn against drawing excessive parallels between internal displacement and the problems of refugees. Although the causes and consequences of displacement and the obstacles to their return may be similar for both internally displaced persons and refugees, the legal regimes applicable to the respective groups are different. While refugees are victims of persecution and as such are in need of a specific legal regime, the internally displaced are in their own country and accordingly remain fully entitled to the full range of protection provided by international human rights law, humanitarian law and domestic law. There can be no valid basis for assimilating the status of internally displaced persons with that of aliens, as is often done in the case of refugees.

IV. Parameters for ICRC's activities

Any protection and assistance strategy aimed at effectively addressing the needs of displaced persons must remain flexible, so as to take into account the great diversity of contexts in which displacements occur. Suffice it to mention recent crises of a sudden and large-scale nature such as Kosovo or East Timor, which called for an *urgent response and strengthened coordination* between the actors involved; long-standing conflicts, such as those affecting certain regions of Sudan, Angola or Afghanistan, which have left an already fragile population in utter destitution and where the *involvement of humanitarian organizations may be limited owing to the volatile security situation or denied access*; "frozen" conflicts, such as those in Rwanda, Georgia or Bosnia and Herzegovina, calling for a *sustained presence long after the peak of violence is past*; and situations where security risks are such that they prevent expatriate staff from being deployed, such as those prevailing in Somalia or in the northern Caucasus, so that humanitarian activities have to be largely *"remote-controlled"* from abroad and implemented by local employees.

Additional factors having an impact on the ICRC's strategy may arise from the conditions prevailing in specific situations. For instance, where the internally displaced are being accommodated in host communities, it will sometimes be necessary to support the whole of the population, for instance by means of food aid, since any available resources will often have already been shared and every person affected will thus be in a similar situation. Conversely, where the internally displaced are housed in camps, they may face specific security threats. Such threats may result from the danger of military attacks, or, within the camps, from abuses committed against vulnerable individuals, such as single women or unaccompanied children.

a) Current challenges

In general terms, the ICRC's humanitarian assistance programmes seek to strike a balance between cases where the internally displaced are best helped through *targeted activities* and those where they are assisted through *more general efforts aimed at broader segments of the population*. Overall, a major consideration underlying ICRC humanitarian assistance programmes is to promote the self-reliance of affected communities. One

strategy to reach this objective is to improve the capacity of host populations to absorb internally displaced persons. In parallel, care is taken to preserve existing coping mechanisms utilized by the victims of displacement, and to avoid aggravating the situation by increasing the disparities between various segments of the population, or to prevent corruption or the misappropriation of goods by the parties to the conflict.

Through its work to promote a better implementation of international humanitarian law, *the ICRC seeks to preserve conditions which may allow persons to remain in their homes, to protect those who are uprooted, and to promote a return whenever this is appropriate.* The high displacement figures testify to the current difficulties of ensuring an effective implementation of humanitarian law, which seriously affect not only the internally displaced, but the population at large.

In this respect, a serious challenge to the implementation of the law, and for humanitarian work in general, is the lack of access of humanitarian organizations to the victims. Sometimes this is due to deliberate obstruction by parties to the conflict. Another serious problem is the lack of security for humanitarian workers. At times these problems are related, for instance when the population is being displaced or forcibly relocated as part of a military strategy aimed at weakening the support base of the "enemy". Unfortunately, such illegal practices have become all too common. Where humanitarian workers provide assistance to the civilian victims of such strategies, they may in turn be perceived as promoting the goals of one of the parties, and as a result be specifically targeted by the other. Needless to say, without an environment providing minimal conditions of security, without an understanding and acceptance of the role of humanitarian actors by the parties to the conflict, no effective or sustained programme can be envisaged, be it on behalf of internally displaced persons or any other part of the civilian population.

The following can therefore only serve as an indication of the overall strategy adopted by the ICRC, and as an illustration of activities that are currently being carried out in various parts of the world.

b) Protection strategies and modes of action

The ICRC considers that problems resulting from internal displacement are *first and foremost the responsibility of national authorities*, who

bear the main obligation to ensure that the protection and assistance needs of internally displaced persons are being met. Against this background, *the ICRC has adopted a strategy based on sustained and in-depth dialogue with all parties to a conflict and/or other agents of violence*, whether States or other armed groups, with a view to inducing them to fulfil their obligations and ease the plight of the victims under their control. Where a dialogue and confidential intercessions fail to produce the desired result, the ICRC may, subject to certain conditions, also call on the support of the international community, whether through *discreet diplomacy or through public appeals*, in the hope that external involvement can help bring about an improvement of the situation.

Wherever possible, the ICRC seeks to establish a *permanent presence on the ground*, close to the victims of conflict and violence, so as to monitor their situation, to check that their rights are being respected and to *report its observations to the authorities concerned*, in order to prevent or put an end to possible violations of the law.

The ICRC carries out a wide range of activities to promote a better protection of civilians, including of course the internally displaced. In line with its mandate, the ICRC may remind the parties of their obligations under international humanitarian law, and intercede with arms carriers responsible for violations. Where appropriate the ICRC provides *support to the authorities, for example through technical cooperation, training or dissemination activities, so as to enable them to take the necessary measures to prevent violations*. It may also endeavour to act as *a neutral intermediary between the parties to the conflict, or between the victims and the authorities, to facilitate the conclusion of agreements aimed at resolving humanitarian problems*, such as the establishment of protected areas or the evacuation of persons at risk. Wherever the return of displaced persons is feasible, the ICRC also seeks to stimulate authorities to take necessary measures to ensure that their return can take place in safety and dignity, and that the necessary material conditions are in place.

Besides seeking to encourage better respect for international humanitarian law through its contacts with the various agents of violence, the ICRC also provides a *variety of services and material aid* aimed at improving the situation of the victims. Among protection activities of particular relevance to internally displaced persons, the ICRC seeks

to *preserve the family unit or to restore family links*, where these have been disrupted, through activities such as registration, enquiries into the fate and whereabouts of missing persons and searches for them, exchanges of Red Cross messages and the reunification of dispersed families, with *particular attention given to vulnerable persons such as unaccompanied minors, elderly and handicapped persons.* Another serious problem to which internally displaced persons may sometimes be exposed is that of landmines, which the ICRC seeks to address through *mine-awareness programmes, first aid, surgery and prosthetic/orthotic services.*

c) Assistance activities

Apart from the above-mentioned protection activities that the ICRC is currently carrying out in different parts of the world, the following programmes may also be highlighted:

In *Angola*, large parts of the territory are inaccessible to humanitarian organizations. In Huambo, nearly 300,000 displaced and resident persons are receiving intensive support (food, access to health services, water, seed and other items of prime necessity). Owing to security concerns, humanitarian workers have only limited access to major parts of *Somalia*. Some 200,000 people in various regions of that country are receiving food aid, or will do so in the following weeks, while a similar number will receive seed and other basic commodities. Similar problems are prevailing in the *Democratic Republic of the Congo*. In regions where the ICRC is present, it is providing various forms of assistance to some 200,000 people, and supporting some fifteen hospitals and thirty health clinics. In the eastern part of the country, it is helping to provide safe drinking water to some 2,000,000 people, many of whom are displaced.

Likewise, in *Afghanistan*, 23,000 families living in Kabul are receiving food aid and other basic commodities. They are all headed by widows or handicapped persons, and many have been displaced by the conflict. In addition, more than 150,000 people have received medical care through programmes in support of hospitals, while some 500,000 have benefited from agricultural assistance. In *Indonesia*, some 50,000 displaced people and local inhabitants are receiving humanitarian assistance in various parts of the archipelago (Kalimantan, Aceh, the Moluccan islands, and West Timor). In *East Timor*, some 120,000 for-

merly displaced persons are benefiting from food aid and the rehabilitation of medical facilities and drinking water systems.

In *Colombia*, close to 160,000 internally displaced persons are receiving food aid and basic commodities, while another 25,000 have received financial assistance as a means of facilitating their resettlement. Four mobile clinics have been sent into conflict zones to maintain access to health care for displaced persons and local inhabitants.

In the *Federal Republic of Yugoslavia*, more than 230,000 persons displaced from Kosovo are receiving food and hygiene items, while some 90,000 destitute inhabitants are being fed at soup kitchens. Within Kosovo itself, nearly 65,000 vulnerable persons, including many displaced, have received clothing, blankets and mattresses. Additional tens of thousands have better access to health and water services as a result of rehabilitation and reparation programmes. In the *Russian Federation*, more than 200,000 internally displaced from Chechnya have received food and basic commodities in the course of the last three months. Health facilities have also been given support.

V. Institutional cooperation

The scope and complexity of internal displacement call for a correspondingly multifaceted response and the active involvement of those who possess the necessary expertise and operational capacity within their field of activity. *As one of the major humanitarian agencies concerned with the internally displaced, the ICRC therefore remains fully committed to promoting effective institutional cooperation.*

At the same time, the ICRC is of the view that in order to carry out its mandate in an effective manner, it needs to *preserve the confidence of all the parties involved, for without that confidence access to the victims and the safety of its staff may be jeopardized.* To this end, it not only abstains from taking sides in hostilities or from engaging in controversies between the parties involved; equally important, the ICRC insists on its independence from all other players, so as to be able to act in accordance with humanitarian principles.

In this respect, the ICRC considers it important that its cooperation with other organizations takes place in a manner which does not put at risk the *perception of the ICRC as a neutral, impartial and indepen-*

dent organization, exclusively driven by humanitarian concerns. This risk is perhaps greatest when one and the same organization simultaneously engages in political, military and humanitarian efforts, but may also be present in other circumstances, for instance when the parties on the ground suspect that the humanitarian action taken is influenced by political considerations of States.

In order to preserve its independence, the ICRC has abstained from committing itself to respond in a predetermined manner, for instance by concluding memoranda of understanding with its major partner organizations. At the same time, it recognizes the need for its external interlocutors to have a clear idea of the involvement they can expect from it towards the internally displaced. To this end, the ICRC has maintained and developed its dialogue with key partners, at both the bilateral and the multilateral levels.

As for cooperation with *United Nations bodies*, the ICRC actively participates in the work of the Inter-Agency Standing Committee, where it has the status of "standing invitee". It also enjoys a privileged relationship with several individual agencies, programmes and funds, with which it maintains a sustained dialogue through day-to-day contacts and also in a more structured framework, such as annual high-level meetings at the senior management level.

With regard to cooperation with the *natural partners of the ICRC, that is the National Red Cross and Red Crescent Societies and their International Federation*, it must be noted that all work on the basis of the same values and fundamental principles. Accordingly, an agreement has been concluded which provides clear and detailed guidance on the organization of international activities of the components of the Movement. This agreement seeks to provide the best possible response to humanitarian needs that may arise in different contexts, by drawing on the specific mandates and comparative advantages of each, and outlining responsibilities for the direction and cooperation of relief operations in different situations.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS
FEBRUARY 2000

Le Concours Jean-Pictet 1999 — ou les pièges d'une «Conférence internationale pour la protection des victimes des conflits armés»

par MATHIAS-CHARLES KRAFFT

La *Revue* a déjà eu l'occasion de souligner l'importance du *Concours Jean-Pictet pour la diffusion du droit international humanitaire dans les milieux universitaires* (ci-après *Concours*)[1]. Cette année, pour marquer le dixième anniversaire et la 11e édition du *Concours*, les organisateurs ont décidé de s'écarter de la formule traditionnelle[2] et d'organiser les épreuves d'une manière différente: toutes les équipes devaient se retrouver au sein d'une conférence fictive, la «Conférence internationale pour la protection des victimes des conflits armés» (ci-après «Conférence»). Elle devait négocier et adopter un troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés (Protocole III). Quelle ambition!

L'auteur de ces lignes, qui a eu le privilège de présider la Commission *ad hoc* de la Conférence fictive, est heureux de pouvoir présenter aux lecteurs de la *Revue* un bref compte rendu de cette dernière et de rendre ainsi hommage aux organisateurs du *Concours*.

La «Conférence» a tenu sa quatrième session à Héraklion (Grèce) du 1er février au 28 mars 1999. Trois sessions avaient déjà eu lieu à Genève (13 février au 3 avril 1996), à Lisbonne (11 mars au 24 avril 1997) et sur l'île de Malte (15 avril au 19 mai 1998). Le *Concours Jean Pictet 1999* a débuté pratiquement la dernière semaine de la quatrième session, soit le lundi 22 mars 1999. Les États participant à la «Conférence» ont chargé une Commission *ad hoc*, composée de 32 membres, d'essayer de trouver des solutions de compromis pour les

MATHIAS-CHARLES KRAFFT est professeur extraordinaire à la faculté de droit de l'Université de Lausanne. Il a été chef, avec le titre d'ambassadeur, de la Direction du droit international public ou Département des Affaires étrangères (Suisse).

principaux problèmes de fond qui n'avaient pas pu être réglés lors des sessions précédentes. Les équipes représentant 24 universités provenant de 11 pays[3] étaient appelées à jouer le rôle des États membres de la Commission *ad hoc* qui avaient été désignés par l'Assemblée plénière de la «Conférence»[4]. La répartition des universités avait eu lieu par tirage au sort, au début des épreuves.

Les organisateurs du *Concours* ont été confrontés à un défi exceptionnel: après, notamment, l'adoption des deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, en 1977, et de la Convention d'Ottawa du 18 septembre 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel; après l'avis consultatif rendu le 8 juillet 1996 par la Cour internationale de Justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires[5]; après l'adoption, le 17 juillet 1998 à Rome, du Statut de la Cour pénale internationale[6], était-il réaliste de penser que la communauté des États serait prête à faire un pas de plus sur la voie d'un renforcement substantiel de la protection des victimes de conflits internes ou internationaux? En d'autres termes, y a-t-il encore une place aujourd'hui pour de nouveaux efforts visant à réaffirmer et à développer le droit international humanitaire?

Le moins que l'on puisse dire est que les auteurs du projet de Protocole soumis aux participants à la «Conférence», au début du

1 Christophe Lanord et Michel Deyra, «Le Concours Jean Pictet», *RICR*, n° 813, mai-juin 1995, pp. 370-376. — Voir aussi le site Internet du *Concours*: www.concourspictet.org

2 Selon cette formule, le *Concours* se déroule en trois phases: éliminatoires; demi-finales, opposant les six meilleures équipes; finale, opposant les quatre meilleures équipes. La sélection est fondée à la fois sur la connaissance du droit international humanitaire et sur les facultés d'argumentation, de raisonnement et d'adaption des équipes.

3 Argentine, Belgique, Canada, États-Unis, France, Hongrie, Royaume-Uni, Rwanda, Suisse, Tunisie et Turquie.

4 Allemagne, Afrique du Sud, Autriche, Bélarus, Brésil, Chili, Cuba, Égypte, Espagne, Finlande, Grèce, Inde, Indonésie, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Mexique, Nigéria, Pakistan, Pérou, Pologne, République tchèque, Roumanie, Sénégal. Étaient également représentés: les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, la Suisse, ainsi que, bien entendu, le Comité international de la Croix-Rouge.

5 Voir Louise Doswald-Beck, «Le droit international humanitaire et l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires», *RICR*, n° 823, janvier-février 1997, pp. 37-59.

6 Voir le texte du Statut dans la *Revue universelle des droits de l'homme*, 1998, pp. 329-354.

Concours, n'ont pas choisi la voie de la facilité. Ils auraient pu, par exemple, s'inspirer des travaux remarquables effectués dans le domaine des normes humanitaires minimales et se contenter de proposer la codification de certaines règles internationales applicables aux situations de violence non soumises au droit humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux, notamment l'article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949 ou le Protocole II du 8 juin 1977[7]. Au contraire, les organisateurs ont souhaité accumuler les difficultés et stimuler ainsi les débats, en donnant à chaque délégation la possibilité de faire preuve non seulement de ses connaissances juridiques, mais aussi de son sens politique. Ils ont élaboré un projet de Protocole comprenant près de 60 articles et reflétant une «approche intégrée» du droit des conflits armés.

C'est ainsi que le «projet de Protocole III» contenait des dispositions qui réglementaient l'application de la future convention aux tensions internes et aux troubles intérieurs, aux opérations de maintien de la paix, à la guerre maritime et sous-marine, à la guerre aérienne et spatiale, etc. Le nouvel instrument devait régler l'assistance aux personnes protégées, le statut des combattants, les méthodes et moyens de combat, la question de l'emblème, les représailles, pour ne mentionner que quelques-uns des problèmes controversés abordés dans le texte. Il était en outre prévu d'instituer une haute autorité pour les questions humanitaires, ainsi qu'un haut commissaire international de la protection humanitaire.

Sous l'œil attentif des membres du jury composé de spécialistes éminents du droit international humanitaire[8], les équipes, comprenant trois étudiantes ou étudiants appartenant à un même

7 Voir Hans-Peter Gasser, «Un nouveau projet de Déclaration sur les normes humanitaires minimales», *RICR*, n° 789, mai-juin 1991, pp. 348-356 — déclaration connue sous le nom de Déclaration de Turku. Voir aussi les travaux de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies.

8 Le jury, présidé par Anne Petitpierre, professeur de droit et vice-présidente du CICR, était composé de Katia Boustany, professeur de droit (Canada), Michel Deyra, maître de conférences (Université de Clermont-Ferrand), Antoine Bouvier (CICR), Maria Marouda, Croix-Rouge hellénique, et Catarina de Albuquerque, ministère de la Justice (Portugal). Cette dernière a en outre rempli, avec beaucoup de charme et de compétence, les fonctions d'assistante du président de la Commission *ad hoc*.

établissement, devaient s'exprimer en français. Pour certaines d'entre elles, ceci a représenté une difficulté supplémentaire. Plusieurs étaient assistées par un accompagnateur ayant une charge d'enseignement ou ayant déjà participé au *Concours*. Les équipes étaient munies d'instructions qui devaient leur permettre d'exposer le point de vue du gouvernement qu'elles représentaient le plus fidèlement possible et avec autant d'éloquence que nécessaire. Le programme de la semaine ménageait des possibilités de contacts avec les capitales, de rencontres avec des représentants de la presse et de réunions par groupes régionaux, circonstances qui constituaient également des épreuves prises en compte par le jury pour l'évaluation des concurrents. Les équipes ont rapidement appris à faire usage des instruments que leur offrait le règlement intérieur de la Conférence, en particulier en ayant fréquemment recours à la motion d'ordre !

Pour le président de la Commission *ad hoc*, qui assistait au *Concours* pour la première fois, cette participation a été une expérience inoubliable. Alors que, dans un pays voisin, les forces de l'OTAN lançaient des frappes militaires dont le fondement juridique était pour le moins discutable et qui ont rapidement causé de nombreuses victimes civiles, les équipes formées d'étudiants, dont plusieurs seront probablement appelés à remplir dans leur pays des fonctions comportant d'importantes responsabilités, ont accepté, pendant une semaine, de se soumettre à la discipline d'une « conférence diplomatique » portant sur des thèmes d'une très grande portée juridique et politique. L'auteur de ces lignes a le ferme espoir que les participants au *Concours* n'oublieront pas ce qu'ils ont vécu en Crète. Peut-on imaginer un plus bel hommage à la riche personnalité de Jean Pictet ?

Sur le fond, il était évident que le « projet de Protocole III » allait être profondément remanié. Plus court, mais néanmoins ambitieux, le texte adopté par les participants au *Concours* tient compte des derniers développements du droit international humanitaire. Et aussi des importantes précisions apportées par la Cour de La Haye dans son avis consultatif du 8 juillet 1996, notamment en ce qui concerne la relation entre le droit international humanitaire et le droit relatif aux

droits de l'homme. Les compétences du CICR sont heureusement sauvegardées, et le texte apporte d'importantes améliorations au statut des personnes protégées, en particulier, de celles âgées de moins de dix-huit ans.

Il n'en demeure pas moins que, sur un plan général, d'importantes interrogations subsistent. On doit se demander, en particulier, s'il serait opportun de réaffirmer, dans un texte conventionnel destiné à compléter les Conventions de Genève, des dispositions qui ont acquis le caractère de normes coutumières et même, pour certaines d'entre elles, de règles faisant partie du *jus cogens*. Ne risquerait-on pas, en acceptant des formules de compromis, d'affaiblir la protection assurée par le droit international existant? Quelle serait la situation des États parties aux Conventions de Genève qui accepteraient le nouvel instrument sans avoir ratifié au préalable les deux Protocoles additionnels de 1977? En définitive, dans le préambule du «projet de Protocole III», est-il réaliste de réaffirmer «la nécessité de poursuivre la codification et le développement progressif du droit international humanitaire», alors qu'un certain nombre d'États n'ont pas encore été en mesure de ratifier ces Protocoles?

Malgré ces questions fondamentales, et peut-être à cause d'elles, le bilan de la 11e édition du *Concours Jean-Pictet* doit être considéré comme étant très positif[9]. Le mérite en revient principalement aux organisateurs et, plus particulièrement, aux membres du Comité pour le Concours Jean-Pictet[10], dont le dévouement inlassable est digne des plus grands éloges, ainsi qu'à toutes celles et à tous ceux qui n'ont pas ménagé leurs efforts pour assurer au *Concours* un plein succès. Mais le mérite revient également aux équipes qui ont participé,

9 Selon le rapport final, les résultats de l'évaluation montrent que les participants ont globalement bien apprécié leur expérience au *Concours*.

10 Les cinq membres actuels du Comité le sont à titre personnel et bénévole; ils ne représentent pas l'institution ou l'établissement pour lequel ils travaillent. Ces membres sont: Catarina de Albuquerque, ministère de la Justice (Portugal), Michel Deyra, maître de conférences (Université de Clermont-Ferrand), Frédéric Gouin, avocat (Canada), Christophe Lanord, Fédération internationale des Sociétés de Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et Jean-François Quequiner, assistant (Université de Genève).

c'est-à-dire aux 24 universités représentées[11], qui ont su faire preuve de beaucoup de sérieux, et aussi d'enthousiasme, dans leurs interventions durant la Conférence. Le 26 mars, quatre équipes ont été sélectionnées pour participer à l'épreuve finale qui s'est déroulée le lendemain et a réuni les équipes des Universités de Bruxelles, de Buenos Aires, de Leuven et de Fribourg. C'est l'équipe de Fribourg qui a remporté le prix Jean-Pictet. Tom Thomas, de l'Université de Leuven, a remporté le prix Gilbert-Apollis du meilleur orateur.

Pour ce qui concerne l'avenir, il serait regrettable que le «projet de Protocole III» adopté par la «Conférence» demeure dans les tiroirs des organisateurs du *Concours*. Une publication pourrait être envisagée pour prolonger le débat, entamé au mois de mars 1999 en Grèce. Nous savons, en outre, que les membres du Comité pour le *Concours Jean-Pictet* préparent déjà la prochaine édition, qui se déroulera au printemps de l'an 2000 et qui verra la première session anglophone du Concours (le lieu et la date seront annoncés ultérieurement). La session francophone n'est pas remise en cause… et d'autres langues pourraient bien s'ajouter dans les années qui suivront. Nous ne pouvons que souhaiter «Bon vent» à la 12e édition du *Concours !*

11 A savoir: Collège militaire royal du Canada (Canada), Institut universitaire de hautes études internationales (Suisse), New York University (États-Unis d'Amérique), United States Air Force Academy (États-Unis d'Amérique), Universidad de Buenos Aires (Argentine), Université catholique de Leuven (Belgique), Université d'Aix-Marseille (France), Université d'Auvergne (France), Université d'Essex (Royaume-Uni), Université d'Ottawa (Canada), Université de Caen (France), Université de Fribourg (Suisse), Université de Genève (Suisse), Université de Marmara (Turquie), Université de Miskolc (Hongrie), Université de Neuchâtel (Suisse), Université de Sherbrooke (Canada), Université de Québec à Montréal (Canada), Université Laval (Canada), Université libre de Bruxelles (Belgique), Université nationale de la Plata (Argentine), Université nationale du Rwanda (Rwanda), Université Paris II (France) et Université Tunis II (Tunisie).

Le Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Genève a changé !

par ROGER MAYOU, directeur du Musée, Genève

Onze ans après son ouverture en 1988, le Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a transformé son exposition permanente pour présenter les activités contemporaines de la première organisation humanitaire du monde, sous le signe de l'espoir et de la réflexion.

ESPOIR, car il nous a semblé primordial de montrer que l'action du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge redonne l'espoir aux victimes d'un destin contraire, qu'il soit causé par la guerre ou par une catastrophe naturelle. Dans les moments les plus difficiles de son existence, recevoir un abri, recevoir un message, savoir que quelqu'un va vous porter assistance, c'est le signe minuscule auquel on peut se raccrocher et qui permet de se dire que demain existe.

RÉFLEXION, car nous ne voulons pas réduire nos visiteurs au rôle de spectateurs de la douleur. Nous avons, au contraire, choisi de montrer que la résignation ne fait rien avancer, qu'une action est toujours possible et que chacun peut agir.

Parmi les innombrables domaines d'activité du Mouvement, nous en avons choisi cinq, particulièrement significatifs du travail actuel, que nous avons caractérisés par cinq verbes :

les secours en cas de catastrophe naturelle : surmonter
les programmes sociaux : améliorer
l'aide aux victimes de mines antipersonnel : réhabiliter
les interventions en faveur des prisonniers : protéger
le rétablissement des liens familiaux : relier

Les architectes Alexandra Gübeli et Yves Milani de Zurich ont réalisé un concept scénographique original. La présentation, dans cinq modules séparés ayant chacun leur propre langage, propose une perception émotionnelle différente de chacun des cinq sujets, ce qui en renforce le sens.

Les cinq modules sont placés autour d'une aire d'information. On peut y prendre connaissance des dernières nouvelles du terrain.

On peut y visionner des films. En effet, nous avons demandé à des étudiants de l'Ecole d'art de Genève de réaliser des portraits de divers acteurs du Mouvement, avec la volonté de donner la parole à celles et à ceux qui agissent au quotidien.

Dans cet espace, on peut également s'asseoir pour débattre — et nous pensons là tout spécialement à nos jeunes visiteurs. L'accueil des jeunes — la moitié de nos 75 000 visiteurs annuels ont entre 15 et 25 ans — commence dans l'aire d'information de l'Espace 11, par l'actualité, par le monde qu'ils connaissent.

Ensuite, nous montrons l'histoire du Mouvement. Nous sommes convaincus que cet éclairage d'aujourd'hui par l'histoire apporte une perception des actions du Mouvement plus adaptée à leurs intérêts.

Le Café Dunant, espace de consultation multimédia, permet, de manière interactive et ludique, d'approfondir ses connaissances dans les domaines de l'action humanitaire et de la solidarité. Au printemps 2000, un CD-Rom, produit par le Musée, le complétera. Il mettra en scène cinq adolescents qui découvriront eux aussi que la résignation ne fait rien avancer et qu'une action est toujours possible.

Ne pas se résigner, agir, c'est précisément ce qu'a fait Henry Dunant au soir du 24 juin 1859. Arrivé à Solférino « en simple touriste », il ne peut accepter de laisser ces milliers de blessés sans soins sur le champ de bataille.

A-t-il un seul instant imaginé que, 140 ans plus tard, l'organisation dont il accomplissait spontanément les premiers gestes serait présente dans 176 pays ? Que 110 millions de volontaires seraient au service de son idée, faisant leurs les paroles de tolérance des femmes de Castigione : « *Tutti fratelli* » — « Tous frères » ? Mais surtout, qui aurait pu concevoir l'ampleur des défis que le Mouvement aurait à relever à la veille du 3e millénaire ?

Dans un monde en pleine mutation politique, économique et climatique, l'homme persiste à désigner son semblable comme autre et à exercer sa violence. En outre, nous avons étendu le champ de nos agressions à l'environnement, augmentant, sans doute, le rythme et la violence des catastrophes naturelles.

Pourtant, si l'homme est capable du pire, il est aussi capable du meilleur. Notre Musée le montre, mais son rôle ne saurait s'arrêter là.

La conservation et l'exposition d'un tel patrimoine n'ont de sens que si sa diffusion offre à chacun quelques sujets de réflexion sur le sens qu'il entend donner à sa vie. Et comment le faire mieux qu'en parlant des actions contemporaines du Mouvement?

Parallèlement à cette transformation, nous avons édité notre premier catalogue général. Comme le Musée lui-même, cet ouvrage retrace l'histoire du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en privilégiant l'image. Née au moment où la photographie prenait son essor, la Croix-Rouge a été immédiatement documentée par le nouveau média. Cette richesse est à découvrir.

«Chacun est responsable de tout devant tous.» La phrase de Dostoïevski qui accueille nos visiteurs nous rappelle le caractère universel de l'humanité, principe qui est à la base de l'idée de la Croix-Rouge. Il nous semble important de la garder à l'esprit, alors que la nécessité de l'action humanitaire est plus évidente que jamais.

People on War

A worldwide consultation on the rules of war

In a worldwide consultation, civilians and combatants alike were asked how they viewed their experience of war, what basic rules they thought should be applied in war, why these rules break down and what their expectations for the future were.

This consultation was organized by the ICRC to mark the 50th anniversary of the Geneva Conventions of 12 August 1949 for the protection of war victims. Under the guidance of an opinion research firm – Greenberg Research, Inc. – ICRC staff and Red Cross and Red Crescent volunteers carried out this research in 12 countries (Afghanistan, Bosnia-Herzegovina, Cambodia, Colombia, El Salvador, Georgia/Abkhazia, Israel, the occupied territories and the autonomous territories, Lebanon, Nigeria, Philippines, Somalia and South Africa), conducting in-depth, face-to-face interviews, group discussions and national public opinion surveys. Between October 1998 and September 1999 they spoke to more than 20,000 people: ordinary people who had lost their homes, soldiers, doctors and prisoners of war, those who had loved ones missing, guerillas and members of paramilitary groups, NGOs and international peace-keepers. Some 20,000 questionnaires were collected and processed, and over 250 individual and 100 focus group discussions were recorded and transcribed, yielding one of the biggest and most innovative bodies of social research on war ever carried out.

Surveys on the basis of a questionnaire only were conducted in a further five countries (France, Russian Federation, Switzerland, United Kingdom and United States) in order to reflect these people's perceptions of war.

By making the outcome of this consultation public, the ICRC hopes to initiate a local and international debate on humanitarian issues raised by warfare — a debate in which the major political players, international and non-governmental organizations and aid specialists should participate.

The People on War Report (Final Report), the Report on the Parallel Research Programme, and the various Country Reports are

available on the People on War website www.onwar.org. They may also be ordered from the

International Committee of the Red Cross
Public Information Centre
19 Avenue de la Paix
CH-1202 Geneva, Switzerland
fax: ++41 22 733 20 57
e-mail: dc_com_cip.gva@icrc.org

THE REVIEW

Mise en œuvre du droit international humanitaire

Chronique semestrielle de législation et de jurisprudence nationales, juillet-décembre 1999

A) Législation

Azerbaïdjan

Un nouveau Code pénal a été adopté par le Parlement azerbaïdjanais, le 30 décembre 1999. Le Code pénal contient un chapitre spécialement consacré aux crimes de guerre, au sens du Protocole additionnel I. Il prend en compte certaines dispositions du Statut de la Cour pénale internationale et ne fait aucune distinction entre conflit armé international et conflit armé non international.

Bélarus

Promulgué par le président de la République du Bélarus, le 19 juillet 1999, le nouveau Code pénal prévoit la possibilité de réprimer les violations graves du droit international humanitaire indépendamment de la nature internationale ou non du conflit armé. De plus, certaines dispositions du Statut de la Cour pénale internationale ont été dûment prises en considération. L'entrée en vigueur du Code est prévue pour juillet 2000. La Commission pour la mise en œuvre du droit international humanitaire, créée par ordonnance du Conseil des ministres, a élaboré le chapitre intitulé « Crimes contre la paix, la sécurité de l'humanité et crimes de guerre ».

Cambodge

Adoptée le 28 avril 1999, la loi d'interdiction des mines antipersonnel du Cambodge interdit l'usage, la production, le commerce, l'importation et l'exportation des mines antipersonnel (celles-ci sont définies par la loi). Ne restent légales que les activités de formation au déminage lorsqu'elles sont autorisées par le gouvernement. Le contrôle et la gestion des mines antipersonnel existantes sont confiés au *Cambodian Mine Action Centre*. Celui-ci doit notamment organiser la destruction des stocks dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur

de cette loi, puis rédiger un rapport à l'intention du gouvernement. Les peines varient de l'amende simple à une peine d'emprisonnement de dix ans accompagnée d'une amende, selon que la personne possédait des mines antipersonnel (première catégorie), ou en faisait usage (seconde catégorie – la sanction prévue dans ce cas peut être couplée avec d'autres peines, ou des indemnités s'il y a des victimes), ou encore en produisait, en faisait le commerce, en importait ou en exportait (troisième catégorie). La poursuite d'une activité sanctionnée conduit au doublement de la peine.

France

Faisant suite à la décision du Conseil constitutionnel du 22 janvier 1999 qui conclut à la nécessité de réviser la Constitution française préalablement à la ratification du Statut de la Cour pénale internationale[1], une loi constitutionnelle a été adoptée le 28 juin 1999 par le Parlement réuni en Congrès et promulguée le 8 juillet 1999 par le président de la République. Par cette loi est inséré dans la Constitution un article supplémentaire formulé de la manière suivante : « Art. 53-2. – La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998. »[2]

Géorgie

Élaboré avec le soutien de la Commission interministérielle pour le droit international humanitaire, le nouveau Code pénal a été adopté par l'Assemblée nationale le 22 juillet 1999 et devrait entrer en vigueur le 15 mars 2000. Ce Code est parfaitement conforme aux règles conventionnelles du droit international humanitaire, couvre toutes les catégories de conflits armés et prend en considération le Statut de la Cour pénale internationale.

1 Voir *RICR*, n° 835, septembre 1999, p. 691.

2 Loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juillet 1999 insérant, au titre VI de la Constitution, un article 53-2 et relative à la Cour pénale internationale, *Journal Officiel* n° 157, 9 juillet 1999, p. 10175.

Guinée

Les nouveaux Code pénal (loi n° 98/036) et Code de procédure pénale (loi n° 98/037), adoptés le 31 décembre 1998, sont entrés en vigueur en août 1999 et ont été promulgués en septembre 1999. Le Code pénal inclut – notamment en son livre III, titre II, intitulé «Crimes et délits contre les particuliers» (articles 282 et suivants), et en son livre V, «Infractions d'ordre militaire et peines applicables par le tribunal militaire» (articles 525 à 608) – des dispositions relatives à la répression de certaines infractions graves aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles additionnels. Le nouveau Code de procédure pénale comprend des dispositions relatives à la compétence des tribunaux civils et militaires ainsi qu'à l'extradition.

République de Moldova

La loi sur l'utilisation et la protection de l'emblème de la croix rouge (n° 673 - XIV) a été adoptée par le Parlement le 12 novembre 1999, signée par le président de la République le 14 décembre 1999 et est entrée en vigueur le 23 décembre 1999, après publication officielle. La loi a été préparée par la Commission nationale pour la consultation et la coopération en matière de mise en œuvre du droit international humanitaire et le ministère de la Justice. Elle a été élaborée sur la base de la loi-type du CICR concernant l'utilisation et la protection de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge.

Portugal

Promulguée le 2 septembre 1999, la loi n° 174/99 du 21 septembre 1999 sur le service militaire[3] transforme celui-ci en un service essentiellement volontaire, mais ne permet en aucun cas le recrutement légal d'individus n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans. L'article premier prévoit que l'intégration des citoyens portugais au service militaire et leur contribution à la défense nationale ou à l'effort militaire ne peuvent se faire que dans le cadre prévu par cette loi et situe la période de soumission à toute obligation militaire entre 18 et 35 ans.

3 *Diário da República*, n° 221/99, série I-A, pp. 6541-6550.

Quant à la loi n° 144/99 du 31 août 1999 sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale[4], promulguée le 13 août 1999 et entrée en vigueur le 1er octobre 1999, elle fournit un nouveau cadre légal aux demandes d'extradition, à la transmission de procédures pénales, à l'exécution de jugements pénaux, au transfèrement de personnes condamnées à des peines et mesures de sûreté privatives de liberté, à la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition et à l'entraide judiciaire en matière pénale. On soulignera que cette loi s'applique également à la coopération entre le Portugal et les entités judiciaires internationales établies dans le cadre de traités internationaux (article 1, paragraphe 2), comme les tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda et la Cour pénale internationale, dès que le Portugal aura ratifié son Statut. À noter également que l'article 3 prévoit la prééminence du droit conventionnel international sur les dispositions de cette loi.

Togo

L'Assemblée nationale a adopté le 27 décembre 1999 la loi portant sur l'utilisation et la protection de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge au Togo. Cette loi, dont le projet avait été adopté par le gouvernement togolais le 9 septembre 1998, contient 17 articles, répartis en trois chapitres. Le chapitre I traite des dispositions générales, le chapitre II réglemente les conditions et les modalités d'utilisation de l'emblème, et le chapitre III traite des moyens de contrôle et des sanctions. Les contrevenants seront punis d'une peine d'emprisonnement de deux à trois mois et d'une amende de 200 000 à 600 000 francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement. Cependant, toute personne qui, intentionnellement, aura commis ou donné l'ordre de commettre des actes qui entraînent la mort ou causent des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé d'un adversaire en utilisant l'emblème de manière perfide, sera punie d'une peine d'emprisonnement de 10 à 20 ans.

4 *Diário da República*, n° 203/99, série I-A, pp. 6012-6040.

Ukraine

Le 8 juillet 1999, le Parlement ukrainien a adopté à l'unanimité le projet de loi sur la symbolique de la croix rouge et du croissant rouge en Ukraine (n° 862 - XIV). Cette loi a été publiée le 26 août 1999 au journal officiel *Golos Ukrainy*. La loi fait très clairement la distinction entre l'usage protecteur et l'usage indicatif de l'emblème en spécifiant les conditions d'utilisation légale pour chaque catégorie d'utilisateur.

B) Commissions nationales

Gambie

Le 12 août 1999, la Gambie s'est dotée d'un Comité interministériel sur le droit international humanitaire (*Interministerial Committee on International Humanitarian Law)*, par lettre OP/260/300/01/(66) de la Présidence. Constitué de représentants de divers ministères, ce Comité est chargé d'étudier les questions relatives à la diffusion, à la promotion et à la mise en œuvre du droit international humanitaire et de promouvoir auprès du gouvernement les actions à entreprendre dans ce domaine.

Jordanie

La première réunion de la Commission jordanienne de mise en œuvre du droit international humanitaire a eu lieu le 1er août 1999. Placée sous la présidence d'un ancien chef de la Cour royale, assisté du président du Croissant-Rouge jordanien, cette session a notamment vu la participation de représentants de l'armée, du *Public Security Directorate* et du ministère des Affaires étrangères. Le CICR était lui aussi représenté.

Royaume-Uni

La nouvelle Commission britannique pour le droit international humanitaire (*Interdepartmental Committee for international humanitarian law*) s'est réunie pour la première fois le 18 octobre 1999. Lors de cette séance inaugurale, il a été convenu que la commission se réunirait deux fois par année, mais que des groupes plus restreints pourraient se rencontrer plus fréquemment pour discuter de questions intéressant

spécifiquement certains départements. L'objectif principal est d'assurer la consultation et la coordination interdépartementales sur les questions de droit international humanitaire[5]. Parmi les fonctions plus spécifiques de la commission figureront l'examen de la mise en œuvre nationale, la gestion des nouveaux développements et la promotion de la diffusion du droit international humanitaire. La présidence de la commission est assurée par le ministère des Affaires étrangères.

Tadjikistan

Le 2 juillet 1999, la Commission pour la mise en œuvre du droit international humanitaire a été établie par le décret gouvernemental n° 277. La Commission est composée de représentants de divers ministères, du président de la Société du Croissant-Rouge du Tadjikistan et du doyen de l'Université d'État nationale. Elle a notamment été établie afin de rendre la législation nationale tadjike conforme aux dispositions du droit international humanitaire, de mettre efficacement en œuvre les traités relatifs à cette branche du droit, de contrôler la législation nationale pertinente, de permettre une consultation sur les projets de lois, de coordonner les activités des organes étatiques en charge de la mise en œuvre du droit international humanitaire et de fournir toute information relative à ce domaine.

SERVICES CONSULTATIFS EN DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE, CICR

5 La Croix-Rouge britannique est la seule organisation non gouvernementale représentée dans la Commission.

Déclaration du Costa Rica selon l'article 90 du Protocole I

Par déclaration du 2 décembre 1999, Costa Rica 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 Costa Rica in accordance with Article 90 of Protocol I

On 2 December 1999, Costa Rica 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).

Livres et revues

Books and reviews

Marc-André Charguéraud

L'Étoile jaune et la Croix-Rouge – Le Comité international de la Croix-Rouge et l'Holocauste, 1939-1945

Labor et Fides, Les Éditions du Cerf, Genève/Paris, 1999, 140 pages

Marc-André Charguéraud s'intéresse, depuis quelques années, à l'attitude des témoins des persécutions, puis du génocide des Juifs en Europe par le régime nazi. Ne prétendant pas faire œuvre d'historien, il revendique plutôt sa formation en sciences politiques. En 1998, il publie un premier ouvrage sous le titre de *Tous coupables ? Les démocraties occidentales et les communautés religieuses face à la détresse juive, 1933-1940*. Deux nouveaux ouvrages sont en préparation, le premier portant sur la position des Alliés et des Neutres face à l'Holocauste et le second élargissant ce questionnement à l'attitude des gouvernements des pays occupés et des satellites de l'Allemagne.

À partir de ce vaste chantier, il dispose de la matière nécessaire pour écrire de courts essais, qui approfondissent certains sujets abordés dans ses travaux principaux. D'où la publication de l'*Étoile jaune et la Croix-Rouge*.

Cet ouvrage répond à la volonté d'offrir à un public large une synthèse concise et maniable des travaux d'historiens, très largement cités, portant notamment sur la responsabilité du CICR face à l'Holocauste. Cinq chapitres s'organisent autour d'une problématique centrale : la passivité à l'égard des victimes de l'Holocauste, dont le CICR a régulièrement été accusé. En évaluant les ressources humaines, matérielles et juridiques dont disposait le CICR, et en replaçant ses activités dans le contexte d'une guerre totale, l'auteur tente d'établir le rôle joué par l'institution face à l'extermination des

Juifs. Dans un premier chapitre, Charguéraud rappelle l'absence de bases légales permettant à l'institution humanitaire de protéger les détenus des camps de concentration. Puis, l'auteur se pose la question de ce que le CICR savait, croyait et pouvait faire par rapport à l'extermination des Juifs. Le troisième chapitre aborde les problèmes auxquels l'institution était confrontée et qui l'empêchaient de secourir les Juifs. Charguérod s'interroge ensuite sur la nécessité et l'utilité de protestations ou de menaces adressées par le CICR aux autorités allemandes. Dans le cinquième chapitre, en s'intéressant au cas de la Hongrie, il montre que les tentatives de secours ou de sauvetage semblaient être *de facto* vouées à l'échec.

Tout en reconnaissant l'insuffisance de l'intervention du CICR en faveur des détenus civils des camps de concentration, Charguéraud insiste sur l'importance du contexte, notamment l'indifférence des Alliés, qui entravaient, voire empêchaient son action humanitaire. Ainsi l'auteur estime que « le CICR se retrouva bien seul pour défendre la cause des populations déportées » (p. 29). L'indifférence marquée des Alliés explique l'attitude prudente du CICR. Cette thèse constitue d'ailleurs le fil conducteur de l'ouvrage, en démontrant le paradoxe des demandes adressées au CICR : expédier des secours, dont les Alliés lui refusaient le financement et l'approvisionnement, dans des camps de concentration, dont les autorités allemandes lui interdisaient l'accès. Ainsi, Charguéraud pense que c'est surtout le manque de soutien apporté au CICR qu'il faut expliquer.

Toutefois, un des reproches courants fait au CICR garde sa pertinence, à savoir le silence observé face à la solution finale, dont il avait connaissance. Mais selon l'auteur de cet ouvrage, une condamnation morale du Troisième Reich par l'institution humanitaire signifiait, pour cette dernière, l'aveu d'un échec. Choisissant de ne pas compromettre les activités qu'il pouvait alors exercer et doutant de l'efficacité d'une protestation officielle, le CICR a opté pour le mutisme. Néanmoins, l'auteur rappelle que toutes les explications relatives à ce silence n'enlèvent rien au fait que l'institution aurait dû affirmer, conformément aux principes et aux valeurs qu'elle défend, son autorité morale. Cette conclusion rejoint d'ailleurs celle des spécialistes de la question et du CICR lui-même.

Si ce sujet a déjà été traité par un certain nombre d'historiens, ce livre s'adresse à un public néophyte. La lecture en est aisée et agréable, tout en permettant au lecteur d'acquérir les éléments essentiels de la problématique développée et de se forger, peut-être, sa propre opinion. Le peu d'éléments nouveaux apportés à la compréhension de l'attitude du CICR face à l'extermination des Juifs d'Europe constitue une des critiques majeures que l'on puisse formuler à l'égard de ce livre. Si nous sommes conscients des limites et de la finalité d'un tel ouvrage, nous devons néanmoins admettre qu'il ne remplace pas les réflexions plus étoffées et conséquentes traitant à la fois de l'Holocauste et de l'action du CICR durant la Seconde Guerre mondiale.

Il serait d'ailleurs intéressant de confronter la réflexion sur l'attitude du CICR aux résultats des récentes recherches sur la Suisse pendant la Seconde guerre mondiale et, notamment, à l'antisémitisme culturel auquel ces derniers font référence. En effet, il en ressort que l'antisémitisme latent de la classe dirigeante helvétique a conduit à refuser d'aider des personnes en danger de mort et à mener une politique peu sensible aux exigences humanitaires de l'époque. Ce constat pourrait-il être appliqué à l'institution humanitaire ? Ceci n'est qu'un exemple parmi d'autres pour rappeler que le contexte politique et culturel helvétique ne devrait pas être négligé dans la tâche que les historiens se sont assignée : celle de comprendre les mécanismes d'un échec tel que celui subi par le CICR.

NADINE FINK
Assistante, Faculté des lettres
Université de Genève

The Beate Klarsfeld Foundation

Recueil de documents des archives du Comité international de la Croix-Rouge sur le sort des Juifs de France internés et déportés, 1939-1945

par Serge Klarsfeld avec la coopération de Jean Levy, 2 vol., 1999, 1014 pages

Ce recueil documentaire de plus d'un millier de pages a pour but de faire savoir ce qu'a été la condition des Juifs de France dans les camps d'internement. Pour la première fois, les rapports établis par les délégués du CICR à l'issue de leurs visites aux camps sont publiés. Les renseignements qui y sont contenus sont précieux. Ils mettent, notamment, en lumière l'activité des délégués du CICR en faveur des internés, grâce à la fourniture de denrées alimentaires, de médicaments et de vêtements. Ces documents rendent compte de la pression exercée par le CICR sur les autorités de l'Etat français pour mettre fin à la misère physiologique qui régnait dans certains camps.

Le recueil permet également au lecteur de prendre connaissance des débats qui ont agité le CICR sur la question de savoir comment rester informé sur ce qui se passait dans les camps et comment renseigner ensuite les familles des internés et des déportés juifs. Finalement, il s'agissait de trouver les moyens pour aider, dans les camps d'internement de France, la population juive menacée de destruction.

Ce recueil témoigne de la richesse des archives du CICR, ouvertes récemment à la recherche historique. En outre, il rend hommage au CICR qui a contribué à alléger des souffrances et dont l'activité a permis de sauver de nombreuses vies juives en France pendant la Seconde Guerre mondiale.

LA REVUE

Jean-François Pitteloud (éd.),

Procès-Verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge, 17 février 1863 – 28 août 1914,

Société Henry Dunant/Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1999, 857 pages

Avec la publication des procès-verbaux des séances du CICR de 1863 à 1914, un ouvrage important traitant de l'histoire de l'organisation humanitaire – et qui est destiné à devenir une référence en la matière – est mis à la portée des chercheurs et du grand public. Le public visé est celui des non-initiés qui souhaitent découvrir l'histoire du CICR par le biais de documents originaux. Ils devront en tirer leurs propres conclusions et comparer ces documents avec de grands ouvrages de référence tels que ceux de Pierre Boissier[1] et de Caroline Moorehead[2]. Étant donné que ces livres, de même que d'autres ouvrages historiques proposés sur le marché, présentent les événements de manière chronologique, nous y renoncerons en grande partie dans la présente critique.

Il y a peu de notes de bas de page et peu de commentaires dans les marges. Le texte a été conservé dans sa version d'origine. Les erreurs d'orthographe ont été corrigées en tenant compte des formes linguistiques de l'époque. Par conséquent, l'ouvrage n'a pas une présentation trop «scientifique» et n'est pas surchargé d'informations secondaires génantes pour la lecture. L'annexe du livre, qui comprend un répertoire détaillé des personnes et des lieux ainsi qu'une bibliographie de tous les ouvrages cités, se révèle d'un grand secours lors de la recherche d'informations.

1 Pierre Boissier, *De Solferino à Tsoushima, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge*, Institut Henry Dunant, Genève, 1963/1978.

2 Caroline Moorehead, *Dunant's Dream, War, Switzerland und the History of the Red Cross*, HarperCollins, 1998.

Cet ouvrage impressionnant, qui compte plus de 800 pages, en découragera plus d'un, mais les procès-verbaux des différentes séances se prêtent à une lecture rapide et agréable. Les informations recueillies peuvent présenter un intérêt capital ou secondaire pour le lecteur. Ainsi sont cités les échanges de correspondance avec des particuliers ou avec d'autres comités, et ce, avec force détails (par exemple, les noms des auteurs et l'objet des lettres adressées au Comité de Genève). On y trouve aussi des informations sans intérêt.

Au début de chaque procès-verbal de séance sont indiqués la date et le lieu ainsi que les noms des membres du Comité présents, suivi du paragraphe consacré à la validation du procès-verbal de la séance précédente – un point primordial pour garantir l'authenticité des documents. Il est difficile de savoir avec précision si pendant cette période, tout ce qui s'est dit lors des séances a été noté dans les procès-verbaux. Il en va de même avec les décisions prises au cours des séances. Il est certain qu'au sein d'un comité aussi réduit, dont les membres avaient noué des relations très étroites et qui était dirigé par une seule personne, des décisions ont été prises en dehors du cadre administratif prévu. Aucun indice probant à ce sujet n'a cependant été trouvé, même si certains membres du Comité ont fait preuve au fil du temps d'une grande indépendance dans leurs actions.

Les séances ont été tenues à des intervalles non réguliers, compris entre trois et cinq semaines, mais il arrivait aussi qu'un laps de temps plus important s'écoule entre deux séances. Lors de ces dernières, le Comité de Genève traitait de la correspondance échangée avec les comités centraux des différents États membres et l'on constate, à cet égard, que les relations avec les comités allemand, italien et français ont été particulièrement intenses. Par ailleurs, il y est question de la structure interne de l'organisation, ainsi que de projets supplémentaires en vue d'optimiser le droit international humanitaire.

La rédaction des procès-verbaux a démarré dès la première séance du CICR, qui a eu lieu le 17 février 1863. Entre le 23 mars 1864 et le 6 septembre 1867, il n'y a probablement pas eu de procès-verbaux; cette hypothèse s'appuie, d'une part, sur des recherches approfondies menées sur d'autres archives et auprès de la famille Dunant et, d'autre part, sur le fait qu'il n'est pas fait mention, dans le procès-verbal de la

séance du 6 septembre 1867, de l'adoption du procès-verbal de la séance précédente, bien que cette manière de procéder se retrouve, en effet, dans d'autres séances avant et après cette date.

Un doute subsiste, mais il n'en reste pas moins que les procès-verbaux concernant la (première) Convention de Genève et le déroulement de la Conférence de 1864 font défaut. De plus, il aurait été passionnant de découvrir comment, au même moment, le Comité a réagi, le cas échéant, au conflit qui a opposé Gustave Moynier à Henry Dunant, ainsi qu'au départ de ce dernier.

Tout particulièrement pendant la guerre de 1870-1871 entre la France et l'Allemagne, Moynier et ses partisans se sont penchés de manière approfondie sur les fondements de la Convention de Genève, qui était alors appliquée pour la première fois. La mise en place rapide de l'Agence de Bâle permit d'organiser l'approvisionnement et les secours aux blessés des deux puissances belligérantes. D'autres prestations furent mises en place, comme des bureaux assurant la remise d'argent, la transmission de la correspondance et la communication d'informations. D'autres aides, comme l'instauration de la Croix-Verte, censée venir en aide aux prisonniers de guerre non blessés, furent également organisées dans l'urgence.

L'ouvrage laisse entrevoir un trait caractéristique de la Croix-Rouge qui se développera au fil du temps, en ce sens qu'elle élargit son mandat sans s'appuyer sur des dispositions correspondantes préalables de droit international ; ce faisant, le Comité augmente peu à peu l'éventail de ses compétences. En tout temps, le siège à Genève a conservé le contrôle sur la filiale bâloise et Moynier lui-même en a gardé le contrôle en émettant des directives ou en constatant *de visu*, sur le terrain, le travail accompli.

D'autres guerres éclatent dans les années qui suivent, si bien que de nouvelles agences sont créées. Ces événements avivent le souhait d'une adaptation de la Convention de Genève de 1864. Ce projet démarre avec le projet de révision de février 1875 et occupera intensément le Comité au cours des séances suivantes. L'ouvrage fournit des informations détaillées sur les préparatifs à la révision de la Convention. Le lecteur sera donc d'autant plus étonné de constater qu'il n'est fait que très peu mention de la Conférence de La Haye

de 1907. Durant toute la période de 1900 à 1909, 34 séances ont eu lieu, par comparaison avec les 107 séances qui furent tenues dans les années 1870 et 1871.

Au tournant du siècle, les activités de la Croix-Rouge sont moins bien reflétées dans les procès-verbaux des séances. Nous ne trouvons que peu d'informations sur ses actions dans les Balkans, notamment de son agence de Belgrade dans les années 1912 et 1913.

En conclusion, ce sont surtout les informations abondantes sur les premières années qui suivirent la mise en place du Comité qui permettent de se faire une opinion sur ses activités. Mais il est surprenant de constater que le flux d'informations et l'importance des points traités diminuent de manière constante après 1900. Bien qu'à cette époque, l'institution et les valeurs qu'elle défend soient universellement reconnues, cela ne transparaît pas dans les procès-verbaux des séances du Comité. Ces lacunes ne sont pas à mettre sur le compte du travail de transcription, mais sont plutôt imputables à la fréquence des réunions.

PATRICK HAAS
Université de Fribourg

Publications récentes — Recent publications

Katia Boustany/Daniel Dormoy (éds), *Génocide(s)*, Collection de droit international, Éditions Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999, 518 pages

David Cortright/George A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynne Rienner, Boulder/London, 2000, 274 pages

Horst Fischer/Sascha Rolf Lüder (eds), *Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof*, Berlin Verlag, Berlin, 1999, 442 pages

Leslie C. Green, *The Contemporary Law of Armed Conflict*, 2nd ed., Juris Publishing/Manchester University Press, 2000, 393 pages

Hilaire McCoubrey, *International Humanitarian Law: Modern Developments in the Limitation of Warfare*, 2nd ed., Ashgate/Dartmouth, 1998, 326 pages

Pierre Marqués, *La Croix-Rouge pendant la Guerre d'Espagne (1936-1939), Les missionnaires de l'humanitaire,* L'Harmattan, Paris/Montréal, 2000, 452 pages

Larry Minear, Ted van Baarda, Marc Sommers, *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, Occasional Paper No. 36, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Providence RI, 2000, 198 pages

Karma Nabulsi, *Traditions of War — Occupation, Resistance, and the Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 293 pages

Claire Pirotte/Bernard Husson/François Grunewald (eds), *Responding to Emergencies and Fostering Development: The Dilemmas of Humanitarian Aid*, Zed Books, London/New York, 1999, 183 pages

V. V. Poustogarov, *Au service de la paix — Frédéric de Martens et les Conférences internationales de la Paix de 1899 et 1907, Biographie d'un juriste et diplomate russe*, École de traduction et d'interprétation de l'Université de Genève, Geneva, 1999, 315 pages

Adam Roberts/Richard Guelff (eds), *Documents on the Laws of War*, 3rd ed., Oxford University Press, 2000, 765 pages

Otto Triffterer (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article*, Nomos, Baden-Baden, 1999, 1,295 pages

International Review of the Red Cross, *Selected articles in Chinese language*, Law Press China (in cooperation with the International Committee of the Red Cross), Beijing, 1997, 177 pages

LA REVUE/THE REVIEW

How Does Law Protect in War? Cases, Documents and Teaching Materials on Contemporary Practice in International Humanitarian Law

by Marco Sassòli and Antoine A. Bouvier, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1999, 1493 pages, 70 Swiss Francs (USD 45)

How Does Law Protect in War? is the first publication to provide university teaching staff, practitioners of all kinds and students with the most updated and comprehensive selection of documents on international humanitarian law. Its main purpose is to show that international humanitarian law is relevant in contemporary practice and that its provisions contain answers to the humanitarian problems of modern armed conflicts.

Part I outlines the various issues arising under international humanitarian law.

Part II reproduces 193 cases. Each case includes extracts from judgments by national or international tribunals, resolutions of the Security Council, media reports, or documents published by the ICRC or NGOs.

Part III outlines curricula for university staff willing to set up a special course on international humanitarian law or to incorporate it as part of another course.

Orders to be sent to:
International Committee of the Red Cross
Public Information Centre,
19, avenue de la Paix
CH-1202 Geneva, Switzerland
e-mail: dc_com_cip.gva@icrc.org
fax: ++ 41 22 733 20 57

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 8000 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 for Windows 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/fre/revue

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 8

Paiement sur facture uniquement

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/eng/review

Editor: Hans-Peter Gasser

Address:
International Review of the Red Cross
19 Avenue de la Paix
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 8

Payment on receipt of invoice

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.

Jakob Kellenberger
président
President
Anne Petitpierre
vice-présidente
Vice-President
Jacques Forster
vice-président permanent
permanent Vice-President
Renée Guisan
Paolo Bernasconi
Liselotte Kraus-Gurny
Susy Bruschweiler
Jacques Moreillon
Rodolphe de Haller
Daniel Thürer
Jean-François Aubert
Georges-André Cuendet
Éric Roethlisberger
Ernst A. Brugger
Jean-Roger Bonvin
Jakob Nüesch
Peter Arbenz
André von Moos
Olivier Vodoz
Gabrielle Nanchen
Jean de Courten
Jean-Philippe Assal
Jacqueline Avril

Revue internationale
de la Croix-Rouge
Juin 2000

International Review
of the Red Cross
June 2000

Volume 82 N° 838

ISSN 1560-7755