

N° 119

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 décembre 1983

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'adhésion de la République française au Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), adopté à Genève le 8 juin 1977.

Par M. Louis LONGEQUEUE,

Senateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Menard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillieres, Francis Palmero, Gérard Gaud, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Auta: Jean-Pierre Bayle, Jean Benard Mousseaux, Noel Berrier, André Delecourt, Char: Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldagues, Jacques Chaumont, Michel Crucis, Andre Delehs, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmanier, Mme Kolzade Perlican, MM. Robert Fontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7 législ.) : 1721, 1829 et in-8° 474.

Sénat : 80 (1983-1984).

Traités et conventions. —

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. — La genèse des deux Protocoles du 8 juin 1977 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux et non internationaux	5
1. La négociation internationale tendant à compléter les dispositions des Conventions de Genève de 1949 relatives aux victimes des guerres par des dispositions complémentaires concernant les victimes des conflits armés internationaux d'une part (Protocole I) et les victimes des conflits armés non internationaux, d'autre part (Protocole II)	5
2. Les raisons de la non adhésion de la France au Protocole I et du caractère tardif de la procédure d'adhésion au Protocole II	6
II. — Le champ d'application du Protocole II du 8 Juin 1977 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux	7
1. Le champ d'application <i>ratione materiae</i>	7
2. Le champ d'application <i>ratione personarum</i>	8
3. La garantie de la souveraineté des Etats	8
III. — L'objet du Protocole II du 8 juin 1977 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux	9
<i>Des mesures protectrices :</i>	
1. Vis-à-vis des personnes qui ne participent pas au conflit	9
2. Vis-à-vis des participants au conflit	9
3. Vis-à-vis des blessés	10
IV. — La portée pratique du Protocole II	11
1. Un texte qui aurait vocation à s'appliquer à des situations dont l'actualité souligne l'importance et la cruauté	11
2. Un texte dont la portée pratique restera limitée	12
Les conclusions favorables de votre Commission des Affaires étrangères de la Défense et des Forces Armées	12

Mesdames, Messieurs,

Quarante-cinq nations, c'est-à-dire le quart des pays du monde sont actuellement impliqués dans des conflits. Parmi ces conflits, les conflits armés non internationaux sont les plus nombreux et souvent les plus cruels.

L'application d'une réglementation internationale — même strictement humanitaire — à ce type de conflit s'avère cependant particulièrement délicate ne serait-ce qu'en raison de la crainte des Etats impliqués de voir des tiers intervenir, s'immiscer, voire s'ériger en juge, dans des situations qui, par nature, mettent souvent en cause la légitimité des gouvernements ou la souveraineté nationale des Etats.

Le Protocole dont l'adhésion nous est soumise par le présent projet de loi a l'ambition de surmonter ces difficultés. Le caractère purement humanitaire du texte, sa neutralité à l'égard du statut juridique des parties auxquelles il a vocation à s'appliquer, la part essentielle qu'il laisse à l'appréciation des situations par les Etats eux-mêmes, n'ont cependant pas suffi à vaincre les réticences de la plupart des Etats et la portée pratique du Protocole II du 8 juin 1977 relatif à la protection des conflits armés non internationaux s'en trouve singulièrement limité.

I. — LA GENÈSE DU PROTOCOLE II DU 8 JUIN 1977 RELATIF A LA PROTECTION DES VICTIMES DES CONFLITS ARMÉS NON INTERNATIONAUX.

1. — Initiée par le Comité international de la Croix-Rouge, la quatrième session de la Conférence de Genève sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés s'est achevée le 10 juin 1977 par l'adoption de deux **Protocoles additionnels aux quatre conventions de Genève du 12 août 1949 relatives à la protection des victimes des guerres.**

Le premier de ces Protocoles porte sur la protection des victimes des conflits armés internationaux (**Protocole I**) et le **second**, qui fait l'objet du présent projet de loi, traite de la protection des victimes des conflits armés non internationaux (**Protocole II**).

Les raisons qui ont conduit le C.I.C.R. à promouvoir ces deux textes sont multiples et de nature diverse : persistance de nombreux conflits armés, mutations importantes de la société internationale marquées notamment par le processus de décolonisation et les conflits qu'il induit, apparition d'armes nouvelles, inadéquation de certaines dispositions du droit de guerre tel qu'il résulte des Conventions de Genève de 1949.

La négociation de ces deux Protocoles a été laborieuse et fortement politisée. De fait il a fallu quatre sessions soit huit mois de réunions internationales échelonnées de 1974 à 1977, pour que la Conférence réunie à l'initiative de la Suisse, dépositaire des Conventions de 1949, aboutisse à un accord. L'Assemblée générale de l'O.N.U. a manifesté son intérêt actif pour ce projet en le soutenant par un certain nombre de résolutions sur le respect des droits de l'homme en période de conflit armé et en encourageant la Conférence diplomatique à poursuivre et à achever ses travaux sur les deux Protocoles.

Lors de la négociation du Protocole II de nombreux Etats du Tiers Monde ayant connu ou connaissant sur leur territoire des menées séparatistes, notamment l'Irak et le Nigéria, ont fait valoir qu'un texte trop détaillé pouvait être considéré comme une ingérence dans les affaires intérieures des Etats, incompatible avec leur souveraineté nationale.

De fait, sur l'initiative du Pakistan, c'est un projet simplifié au regard du texte initial qui a finalement été adopté.

Certains intervenants, notamment l'Algérie, le Saint-Siège et la Norvège se sont énergiquement employés au maintien dans le texte définitif de certaines normes importantes du droit humanitaire et notamment la protection des biens indispensables à la survie des populations civiles. La République socialiste du Vietnam qui a été très active dans l'élaboration du Protocole I s'est abstenue de participer aux débats en séance plénière sur le Protocole II.

2. — **La France**, qui est partie aux Conventions de 1949, n'avait jusqu'alors signé aucun de ces deux instruments.

Le refus de la France de signer le Protocole n° I s'explique par la spécificité de la doctrine de la dissuasion française marquée par une stratégie anti-cité ainsi que par les réticences de la France à l'égard du caractère juridique assez singulier de cet instrument qui regroupe, dans un texte unique, des dispositions relatives au droit de la guerre et des dispositions relatives au droit humanitaire. Le refus de signer le Protocole n° I a entraîné, jusqu'au changement de gouvernement en 1981, le refus de signer le Protocole n° II, le précédent gouvernement estimant qu'il existait un certain lien entre ces deux textes. Il convient cependant de préciser que, pendant la guerre d'Algérie, la France s'est, par déclaration unilatérale de son gouvernement, estimée liée par les dispositions de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, dont le Protocole II ne constitue qu'un développement.

Au terme d'un réexamen approfondi de ces deux textes, le gouvernement a confirmé qu'il n'était pas souhaitable que la France devienne partie au Protocole I ne serait-ce que parce qu'il n'existe pas de consensus entre les Etats signataires en ce qui concerne la portée exacte de cet instrument et plus particulièrement pour ce qui est des obligations assumées en matière de dissuasion. Le gouvernement français a, en revanche, favorablement envisagé l'adhésion de la France au Protocole II. La France est à ce jour la seule grande puissance militaire à s'être engagée dans cette voie (voir annexe).

II. — LE CHAMP D'APPLICATION DU PROTOCOLE II DU 8 JUIN 1977.

La définition du champ d'application du Protocole II a fait l'objet de débats animés en raison de la crainte de nombreux Etats de voir cet instrument progressivement détourné de son but humanitaire et être utilisé à des fins politiques. On peut opposer la description limitative de la notion de conflit armé non international au champ d'application personnel étendu du Protocole, qui ménage par ailleurs avec une attention particulière la souveraineté des Etats.

1. — **Le champ d'application *ratione materiae* du Protocole** : une description limitative de la notion de conflit armé non international.

L'article premier du Protocole — adopté non sans difficultés — fixe à un **seuil élevé** la notion de conflit armé non international. Il s'applique aux seuls conflits armés internes qui revêtent une certaine ampleur.

Pour qu'il y ait conflit armé non international au sens du Protocole, il faut :

— que les forces ou les groupes armés organisés qui luttent contre les autorités légales du pays sur le territoire duquel le conflit a éclaté soient placés « sous la conduite d'un commandement responsable » ;

— qu'ils exercent sur une partie du territoire de cet Etat, « un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le présent Protocole » ;

— Les « situations de tensions internes, de troubles intérieurs, les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues ne constituent pas des « conflits armés ». Ils sont, en conséquence, explicitement exclus du champ d'application du Protocole par son article premier, paragraphe 2.

Il importe en outre de préciser que **c'est l'Etat sur le territoire duquel un conflit éclatera qui appréciera sa nature**. Dès lors les divergences sur l'applicabilité du Protocole risquent d'être nombreuses.

2. — Le champ d'application *ratione personarum*.

A l'inverse le champ des personnes auxquelles le Protocole s'applique au cas où il y a conflit armé non international est étendu.

Le Protocole s'applique à toute personne affectée par le conflit sans aucune distinction de caractère défavorable fondée notamment sur la race, le sexe, les opinions politiques, la religion ou la nationalité (article 2).

3. — La garantie de la souveraineté des Etats.

Les débats préparatoires à la mise au point du Protocole ont accordé une place essentielle au problème de la garantie de la souveraineté des Etats. Ce souci qui apparaît dans de nombreux articles du Protocole justifie également la clause spécifique de l'article 3 où il est stipulé que le Protocole ne peut être invoqué pour porter atteinte à la « souveraineté de l'Etat concerné par le conflit ou à la responsabilité de son gouvernement de maintenir ou rétablir l'ordre public ou de défendre l'unité nationale et l'intégrité territoriale de l'Etat par tous les moyens légitimes ».

L'article 3 ajoute une garantie supplémentaire en stipulant que le Protocole ne peut justifier une intervention directe ou indirecte de tiers dans un conflit ou les affaires intérieures ou extérieures de l'Etat victime du conflit.

Les dispositions de l'article 3 constituent une garantie majeure afin d'éviter tout détournement politique de l'application du Protocole, qui, selon ses auteurs, doit être un instrument d'aide humanitaire parfaitement « neutre ».

III. — L'OBJET DU PROTOCOLE II DU 8 JUIN 1977.

L'objectif du Protocole est d'améliorer la protection des populations civiles qui, à des degrés divers, peuvent être touchées par un conflit armé interne. A cette fin il comporte une série assez complexe de mesures protectrices.

1. — Vis-à-Vis des personnes qui ne participent pas au conflit :

— Le respect des **garanties fondamentales** (interdiction des atteintes à la vie et à la dignité des personnes, obligation d'être en toutes circonstances traitées avec humanité) est rappelé.

— Des **garanties spécifiques** sont en outre prévues pour les mineurs de moins de quinze ans et pour les familles.

— L'article 13 institue en outre une **protection générale des populations civiles** contre les attaques et actes de violence à condition qu'elles ne participent pas directement aux hostilités. Les **biens indispensables à la survie des populations** (denrées alimentaires, bétail, réserves d'eau, etc.), les ouvrages contenant des forces dangereuses (barrages, centrales nucléaires, etc.), les biens culturels et les lieux du culte (articles 14 à 16) ne devront pas en particulier faire l'objet d'attaques ou d'actes d'hostilité.

— Le Protocole prévoit en outre que les **déplacements forcés des populations civiles** sont en principe interdits sauf lorsque la sécurité de celles-ci est menacée ou que des raisons militaires impératives l'exigent.

2. — Vis-à-vis des participants au conflit :

Le Protocole garantit des droits importants pour les participants au conflit : droit à être jugé par un tribunal indépendant et impartial ; respect des droits de la Défense ; non rétroactivité des lois pénales plus sévères ; interdiction de la peine de mort contre les mineurs.

3. — Vis-à-vis des blessés :

— Le Protocole prévoit en outre des dispositions visant à respecter et à protéger les blessés, malades et naufragés ainsi que le personnel sanitaire, médical et religieux portant secours aux victimes du conflit. Le protocole prévoit également la protection et le respect des unités et moyens de transport sanitaires, lesquels devront être facilement identifiables.

— Les sociétés de secours situées sur le territoire de l'Etat victime du conflit devront pouvoir offrir leurs services à l'égard des victimes du conflit.

IV. — LA PORTÉE PRATIQUE DU PROTOCOLE.

1. — Un pacte qui aurait vocation à s'appliquer à des situations dont l'actualité souligne l'importance et la cruauté.

Une étude récemment faite à Washington par le Centre d'Information de la Défense, intitulée « Le Monde ne guerre » révèle un fait peu connu. **Quarante-cinq nations, c'est-à-dire un quart de toutes les nations du monde, sont actuellement en situation de conflit armé.** Les plus sanglants de ces conflits appartiennent le plus souvent à la catégorie des conflits armés non internationaux :

— Cambodge, guerre civile impliquant 200 000 militaires vietnamiens et cambodgiens contre 63 000 guerilleros. Pertes depuis 1970 : 4 millions d'hommes.

— Indonésie. Guerilla, impliquant 269 000 militaires contre 65 000 rebelles nationalistes. Pertes depuis 1975 : entre 100 000 et 250 000 hommes.

— Liban. Guerre civile et guerilla, impliquant 30 000 Syriens, 100 000 Libanais, 250 000 Israéliens, 10 000 membres de l'O.L.P. Pertes depuis 1975 : 85 000 hommes.

— Afghanistan. Guerre civile, impliquant 100 000 rebelles contre 140 000 militaires soviétiques et afghans. Pertes depuis 1978 : 100 000 hommes.

— Philippines. Guerilla, impliquant 112 800 militaires contre 30 000 rebelles musulmans et communistes. Pertes depuis 1972 : 50 000 hommes.

— El Salvador. Guerilla, impliquant 10 000 rebelles marxistes contre 25 000 militaires. Pertes depuis 1977, plus de 30 000 hommes.

— Guatemala. Guerilla, impliquant 6 000 rebelles contre 30 600 militaires. Pertes depuis 1982 : 12 000 à 22 000 hommes.

— Ethiopie. Guerilla, impliquant 250 000 militaires éthiopiens contre 45 000 rebelles érythréens. Pertes depuis 1962 : 30 000 hommes.

2. — Un texte dont la portée pratique restera limitée.

Les conflits armés non internationaux, parce qu'ils portent en germe une contestation radicale de la légitimité des Etats où ils se déroulent, ne constituent pas un terrain favorable à l'application d'une réglementation internationale, même strictement humanitaire.

Le Protocole qui nous est soumis s'efforce de surmonter cette difficulté fondamentale en se limitant au rappel de mesures humanitaires minimales et en prévoyant un certain nombre de précautions de nature à sauvegarder au maximum la souveraineté des Etats.

Les dispositions du Protocole n° 2 ne font, quant au fond, que compléter les principes généraux de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, ratifiées par la plupart des nations.

De plus le Protocole stipule expressément que son application est strictement neutre et humanitaire et ne préjuge en rien de la définition du statut des Parties.

Malgré son caractère restrictif, qui en limite ipso facto la portée pratique, le Protocole n° II n'a à ce jour été ratifié (voir annexe) que par un très petit nombre d'Etats.

Le chiffre de 27 Etats est particulièrement faible lorsque l'on sait les efforts déployés par le C.I.C.R. pour promouvoir la ratification de ce texte et lorsqu'on le compare avec les quelque 140 Etats ayant ratifié les Conventions de Genève de 1949.

En outre, à la seule exception du Salvador, aucun Etat en proie à un conflit armé non international important actuel ou virtuel n'a adhéré au Protocole qui n'a notamment pas été ratifié par le Kampuchéa, le Vietnam, l'Indonésie, le Liban, l'Afghanistan, les Philippines, le Guatemala, l'Ethiopie, le Zaïre, l'Irlande, Chypre...

Aucun pays membre du Pacte de Varsovie n'a ratifié le Protocole.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré lors de sa séance du 8 décembre 1983, vous invite à autoriser l'adhésion de la France au Protocole n° II relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale)

Article unique.

Est autorisée l'adhésion de la République française au Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), adopté à Genève le 8 juin 1977, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 1721 (7^e législ.)

ANNEXE

LISTE DES ÉTATS QUI ONT RATIFIÉ LE PROTOCOLE ADDITIONNEL II
AUX CONVENTIONS DE GENÈVE DE 1949.

Etats	Date de ratification ou d'adhésion
Autriche	13 août 1982
Bahamas	10 avril 1980
Bangladesh	8 septembre 1980
Botswana	23 mai 1979
Chine (R.P.C.)	14 septembre 1983
Danemark	17 juin 1982
El Salvador	23 novembre 1978
Emirats Arabes Unis	9 mars 1981
Equateur	10 avril 1979
Finlande	7 août 1980
Gabon	8 avril 1980
Ghana	28 février 1978
Jamahiriya arabe libyenne	7 juin 1978
Jordanie	1 ^{er} mai 1979
Maurice	22 mars 1981
Mauritanie	14 mars 1980
Niger	8 juin 1979
Norvège	14 décembre 1981
République de Corée	15 janvier 1982
République démocratique populaire lao	1 ^{er} novembre 1980
Saint-Vincent-et-Grenadines	8 avril 1983
Sainte-Lucie	7 octobre 1982
Suède	31 août 1979
Suisse	17 février 1982
Tanzanie	15 février 1983
Tunisie	9 août 1979
Yougoslavie	11 juin 1979