



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Genève, 9–10 novembre 2009

## **60 ans des Conventions de Genève et les décennies à venir**

60 Years of the Geneva Conventions and the Decades Ahead



CICR

## Impressum

*Edition* Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)  
Direction du droit international public  
3003 Berne  
[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)

Comité international de la Croix-Rouge (CICR)  
1202 Genève  
[www.icrc.org](http://www.icrc.org)

*Contact spécialisé* DFAE, Direction du droit international public  
Tél.: +41 (0)31 322 30 82  
E-mail: [DV@eda.admin.ch](mailto:DV@eda.admin.ch)

*Mise en page* Mark Manion, *Communication Arts*

*Impression* Merkur Druck AG, Langenthal

*Commandes* Direction du droit international public  
Tél.: +41 (0)31 322 30 82  
E-mail: [DV@eda.admin.ch](mailto:DV@eda.admin.ch)

Berne, 2010

# INDEX / CONTENTS

2	<b>Introduction</b> (FR/E)
4	<b>Programme</b> (FR/E)
9	<b>Notes d'information / Background papers</b> (FR/E)
10	Nouvelles menaces / New Threats
17	Nouveaux acteurs / New Actors
26	Nouveaux moyens et méthodes de combat / New Means and Methods of warfare
34	Les mécanismes de mise en œuvre du DIH sont-ils adaptés aux défis actuels? / Are the Existing IHL Implementing Mechanisms Adapted to Actual and New Challenges?
43	<b>Discours d'ouverture / Opening Speeches</b> (FR/E)
44	Discours de S.E. Micheline Calmy-Rey (FR)
46	Speech by H.E. Jakob Kellenberger (E)
50	Speech by H.E. Kofi Annan (E)
55	<b>Présentations des panélistes / Panelists' Presentations</b> (FR/E)
56	New Threats (E)
56	Presentation Zamir Akram
58	Presentation Marco Sassóli
60	Nouveaux acteurs / New Actors (FR / E)
60	Presentation Gerard McHugh (E)
63	Présentation Elisabeth Decrey Warner (FR)
68	New Means and Methods of warfare (E)
68	Hugo Corujo Sanseviero
70	Les mécanismes de mise en œuvre du DIH sont-ils adaptés aux défis actuels ? / Are the Existing IHL Implementing Mechanisms Adapted to Actual and New Challenges? (FR/E)
70	Présentation Adama Dieng (FR)
74	Presentation Charles Garraway (E)
76	Presentation Silvia A. Fernandez de Gurmendi (E)
79	<b>Rapports des ateliers / Workshops' Reports</b> (E)
80	New Threats
83	New Actors
85	New Means and Methods of warfare
90	Are the Existing IHL Implementing Mechanisms Adapted to Actual and New Challenges?
95	<b>Conclusions de la présidence / Conclusions of the Presidency</b> (FR/E)

# Introduction

## Version française

La Suisse saisit l'occasion du 60<sup>ème</sup> anniversaire des Conventions de Genève en 2009 pour renforcer et mieux faire respecter le droit international humanitaire (DIH) dans l'optique d'une meilleure protection des victimes de conflits armés. A cette fin, elle a organisé, en coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), une conférence d'experts intitulée «60 ans des Conventions de Genève et les décennies à venir» qui s'est tenue les 9 et 10 novembre 2009 au Centre International de conférence Genève (CICG). La conférence a représenté une occasion unique pour discuter de l'avenir du droit international humanitaire entre juristes, militaires et diplomates des 194 Hautes Parties Contractantes des Conventions de Genève, experts de diverses organisations internationales et régionales, représentants du milieu académique ainsi que de la société civile.

La conférence avait pour but de débattre sur les enjeux juridiques que pourraient poser à la communauté internationale les défis futurs pour le DIH. Elle s'est ainsi consacrée à quatre thèmes principaux, à savoir :

- Les nouvelles menaces,
- Les nouveaux acteurs,
- Les nouveaux moyens et méthodes de combat,
- L'adaptation des instruments existants de mise en œuvre du DIH à la réalité et aux défis actuels.

Afin d'aborder ces quatre thèmes proposés de manière prospective et transversale, des experts de différentes disciplines ont apporté leur éclairage sur certaines questions précises définies avant la conférence.

Des ateliers sur chacun de ces thèmes ont été organisés en parallèle et des panels d'experts de disciplines distinctes ont permis de favoriser les discussions avec les participants. Des rapporteurs ont présenté les résultats des discussions en atelier à la fin de la conférence.

La présente brochure regroupe les notes d'information ayant servi de bases aux discussions (*background papers*), les allocutions lors de l'ouverture de la conférence, les présentations de la plupart des panélistes de la conférence ainsi que le résumé des discussions lors des quatre ateliers. Elle contient en outre les conclusions générales de la présidence de la conférence.

Si l'identité et l'affiliation des différents orateurs de la conférence sont mentionnées, les différents points de vue présentés lors des discussions en atelier et rapportés dans les résumés de celles-ci ne sont en revanche attribués à aucun individu ou pays.

De part sa tradition humanitaire et en tant que pays dépositaire des Conventions de Genève, la Suisse reste engagée dans la lutte contre le fléau des conflits armés.

## English version

Switzerland takes the opportunity of the 60<sup>th</sup> anniversary of the Geneva Conventions in 2009 to strengthen and to increase respect for international humanitarian law (IHL) with a view to improving protection for victims of armed conflicts. For this purpose it joined forces with the International Committee of the Red Cross (ICRC) to organise a conference of experts entitled «60 Years of the Geneva Conventions and the Decades Ahead». It was held on 9 and 10 November 2009 at the International Conference Centre Geneva (ICCG). This conference was a unique opportunity for lawyers, military experts, diplomats, experts from various international and regional organisations, academics and civil society from the 194 High Contracting Parties of the Geneva Conventions to discuss the future of international humanitarian law.

The purpose of the conference was to debate the legal problems that future challenges to IHL could pose for the international community. It focused on four main topics:

- New threats,
- New actors,
- New means and methods of warfare,
- The adaptation of existing instruments of implementing IHL to present realities and challenges.

In order to address the four topics in a forward-looking and inter-disciplinary manner, experts from different disciplines provided their insights on certain specific questions that were defined before the conference.

Parallel workshops on each of these topics were held and panels of experts from different disciplines facilitated discussions with participants. *Rapporteurs* then presented the results of the workshop discussions at the end of the conference.

This brochure brings together the background papers on which the discussions were based, the speeches at the opening of the conference, the presentations by the majority of panelists and a summary of discussions in the four workshops. It also contains the overall conclusions of the conference presidency.

The identity and the affiliation of the speakers at the conference are mentioned. However, the points of

view put forward during the workshop discussions and summarised at the end are not attributed to any individual or country.

In view of its humanitarian tradition and as a depositary state of the Geneva Conventions, Switzerland remains committed to fighting the pernicious phenomenon of armed conflicts.

# Programme

## Version française

### LUNDI 9 NOVEMBRE

08.30 – 09.30 **Enregistrement des participants et café**

09.30 – 09.45 **Discours de bienvenue**

**S.E. Micheline Calmy-Rey**, Conseillère fédérale, Cheffe du Département fédéral des affaires étrangères

**Laurent Moutinot**, Conseiller d'Etat de la République et Canton de Genève

**Rémy Pagani**, Maire de la Ville de Genève

09.45 – 10.30 **Ouverture de la conférence**

**S.E. Micheline Calmy-Rey**, Conseillère fédérale, Cheffe du Département fédéral des affaires étrangères

**S.E. Jakob Kellenberger**, Président du CICR

**S.E. Kofi A. Annan**, ancien Secrétaire général des Nations Unies et Président de la Fondation Kofi Annan

10.30 – 11.00 **Déclarations générales**

Présidence: **Ambassadeur Paul Seger**, Directeur, Direction du droit international public, Département fédéral des affaires étrangères

11.00 – 12.20 **Introduction des thèmes des ateliers**

Présidence: **Ambassadeur Paul Seger**, Directeur, Direction du droit international public, Département fédéral des affaires étrangères

11.00 – 11.20 **Présentation atelier A: Nouvelles menaces**

Orateur: **Ambassadeur Jean-Christophe Rufin**, Ecrivain et ancien vice-président de Médecins sans frontières

11.20 – 11.40 **Présentation atelier B: Nouveaux acteurs**

Orateur: **Gerard Mc Hugh**, Président, Conflict Dynamics International Inc., Cambridge, Etats-Unis

11.40 – 12.00 **Présentation atelier C: Nouveaux moyens et méthodes de combat**

Orateur: **Steve Goose**, Directeur, Division Armes, Human Rights Watch

12.00 – 12.20 **Présentation atelier D: Les mécanismes de mise en œuvre du DIH sont-ils adaptés aux défis actuels?**

Orateur: **Adama Dieng**, Greffier, Tribunal pénal international pour le Rwanda

12.20 – 14.15 *Lunch*

12.30 – 14.00 *Side-Event – Protection des civils dans les conflits armés : rôle et responsabilités des Etats*

14.15 – 18.00 **Ateliers**

**Atelier A: Nouvelles menaces**

Présidence: **René Holenstein**, Chef, Division affaires multilatérales aide humanitaire, Direction du développement et de la coopération, Département fédéral des affaires étrangères

Panel: **Ambassador Zamir Akram**, Représentant permanent du Pakistan auprès de l'ONU

**Dr. Marco Sassoli**, Professeur, Université de Genève

**Ambassadeur Jean-Christophe Rufin**, Ecrivain et ancien vice-président de Médecins sans frontières

**Atelier B: Nouveaux acteurs**

Présidence: **Philip Spoerri**, Directeur, Droit international et coopération au sein du Mouvement, CICR

- Panel: **Elisabeth Decrey Warner**, Présidente, Appel de Genève, Genève  
**Gerard McHugh**, Président, Conflict Dynamics International Inc.,  
 Cambridge, Etats-Unis  
**Andrew Clapham**, Directeur, Académie de droit international humanitaire  
 et de droits humains, Genève
- Atelier C: Nouveaux moyens et méthodes de combat**
- Présidence: **Knut Dörmann**, Chef Division juridique, CICR
- Panel: **Steve Goose**, Directeur, Division Armes, Human Rights Watch  
**Hugo Corujo Sanseviero**, Colonel (Naviguant), Forces aériennes  
 uruguayennes  
**Françoise Hampson**, Professeur, University of Essex, Colchester, Royaume-  
 Uni
- Atelier D: Les mécanismes de mise en œuvre du DIH (telle que la Commission  
 internationale humanitaire d'établissement des faits – CIHEF) sont-ils  
 adaptés à la réalité et aux défis actuels?**
- Présidence: **Ambassadeur Paul Seger**, Directeur, Direction du droit international  
 public, Département fédéral des affaires étrangères
- Panel: **Charles Garraway**, Col. (ret.) Armée du Royaume-Uni, Membre de la  
 CIHEF  
**Silvia A. Fernandez de Gurmendi**, Directrice, Direction générale des  
 droits de l'homme, Ministère des Relations Extérieures, du Commerce  
 International et Culte de la République Argentine  
**Adama Dieng**, Greffier, Tribunal pénal international pour le Rwanda

- 16.00 – 16.30 *Pause café*
- 16.30 – 18.00 **Ateliers (suite)**
- 19.30 – 22.00 *Réception officielle à l'Hôtel Beau Rivage*

## MARDI 10 NOVEMBRE

- 09.00 – 12.45 **Présentation des conclusions des ateliers (plénière)**
- Présidence: **Philip Spoerri**, Directeur, Droit international et coopération au sein du  
 Mouvement, CICR
- 09.00 – 09.30 **Conclusions atelier A : Nouvelles menaces**
- Rapporteur : **Stefano Toscano**, Chef, Section politique humanitaire et migration,  
 Division politique IV, Département fédéral des affaires étrangères
- 09.30 – 10.00 **Conclusions atelier B : Nouveaux acteurs**
- Rapporteur: **Andrew Clapham**, Directeur, Académie de droit international humanitaire  
 et de droits humains, Genève
- 10.00 – 10.30 **Conclusions atelier C : Nouveaux moyens et méthodes de combat**
- Rapporteur : **Ambassadeur Jürg Lindenmann**, Vice-directeur, Direction du droit  
 international public, Département fédéral des affaires étrangères
- 10.30 – 11.00 **Conclusions atelier D : Mécanismes de mise en œuvre du DIH**
- Rapporteur: **Michael Bothe**, Président de la Commission internationale humanitaire  
 d'établissement des faits
- 11.00 – 11.30 *Pause café*
- 11.30 – 12.45 **Discussion**
- 12.45 – 13.00 **Conclusions**
- Résumé des discussions et clôture de la conférence**
- Présidence: **Ambassadeur Paul Seger**, Directeur, Direction du droit international  
 public, Département fédéral des affaires étrangères  
**Philip Spoerri**, Directeur, Droit international et coopération au sein du  
 Mouvement, CICR

# Programme

## English version

### MONDAY 9 NOVEMBER

08.30 – 09.30 **Registration of Participants and Coffee**

#### 09.30 – 09.45 **Welcome Address**

**H.E. Micheline Calmy-Rey**, Federal Councillor, Head of the Federal Department of Foreign Affairs

**Laurent Moutinot**, State Councillor, Republic and Canton of Geneva

**Rémy Pagani**, Mayor of the City of Geneva

#### 09.45 – 10.30 **Opening of the Conference**

**H.E. Micheline Calmy-Rey**, Federal Councillor, Head of the Federal Department of Foreign Affairs

**H.E. Jakob Kellenberger**, President of the ICRC

**H.E. Kofi A. Annan**, Former UN Secretary General and President of the Kofi Annan Foundation

#### 10.30 – 11.00 **General Statements**

Chair: **Ambassador Paul Seger**, Head, Directorate of International Law, Federal Department of Foreign Affairs

#### 11.00 – 12.20 **Introductions of the Workshops' Themes**

Chair: **Ambassador Paul Seger**, Head, Directorate of International Law, Federal Department of Foreign Affairs

#### 11.00 – 11.20 **Presentation Workshop A: New Threats**

Speaker: **Ambassador Jean-Christophe Rufin**, Writer and Former Vice-President of Médecins sans frontières

#### 11.20 – 11.40 **Presentation Workshop B: New Actors**

Speaker: **Gerard Mc Hugh**, President, Conflict Dynamics International Inc., Cambridge, USA

#### 11.40 – 12.00 **Presentation Workshop C: New Means and Methods of Warfare**

Speaker: **Steve Goose**, Director Arms Division, Human Rights Watch

#### 12.00 – 12.20 **Presentation Workshop D: Are the Existing IHL Implementing Mechanisms Adapted to Actual and New Challenges?**

Speaker: **Adama Dieng**, Registrar, International Criminal Tribunal for Rwanda

12.20 – 14.15 *Lunch*

12.30 – 14.00 *Side-Event – Protection of Civilians in Armed Conflict: States' Role and Responsibilities*

#### 14.15 – 18.00 **Workshops**

##### **Workshop A: New Threats**

Chair: **René Holenstein**, Head Humanitarian Aid, Multilateral Affairs Division, Swiss Development and Cooperation Agency, Federal Department of Foreign Affairs

Panel: **Ambassador Zamir Akram**, Permanent Representative of Pakistan to the UN

**Ambassador Jean-Christophe Rufin**, Writer and Former Vice-President of Médecins sans frontières.

**Marco Sassoli**, Professor, University of Geneva

##### **Workshop B: New Actors**

Chair: **Philip Spoerri**, Director for International Law and Cooperation within the Movement, ICRC



Panel: **Elisabeth Decrey Warner**, President, Geneva Call, Geneva  
**Gerard McHugh**, President, Conflict Dynamics International Inc.,  
Cambridge, USA  
**Andrew Clapham**, Director of the Geneva Academy of International  
Humanitarian Law and Human Rights

**Workshop C: New Means and Methods of Warfare**

Chair: **Knut Dörmann**, Head Legal Division, ICRC

Panel: **Steve Goose**, Director Arms Division, Human Rights Watch  
**Hugo Corujo Sanseviero**, Colonel (Navegant), Uruguayan Air Force  
Commissioned Officer  
**Françoise Hampson**, Professor, University of Essex, Colchester, UK

**Workshop D: Are the Existing IHL Implementing Mechanisms (such as the  
International Humanitarian Fact-Finding Commission – IHFFC)  
Adapted to Current Reality and New Challenges?**

Chair: **Ambassador Paul Seger**, Head, Directorate of International Law, Federal  
Department of Foreign Affairs

Panel: **Charles Garraway**, Col. (ret.) United Kingdom Army, Member of the IHFFC  
**Silvia A. Fernandez de Gurmendi**, Director, General Directorate of  
Human Rights, Argentine Ministry of Foreign Relations, International Trade  
and Worship  
**Adama Dieng**, Registrar, International Criminal Tribunal for Rwanda

16.00 – 16.30 *Coffee Break*

16.30 – 18.00 **Workshops (continued)**

19.30 – 22.00 *Official Reception at the Beau Rivage Hotel*

**TUESDAY 10 NOVEMBER**

**09.00 – 12.45 Presentation of the Workshops' Outcomes (plenary)**

Chair: **Philip Spoerri**, Director for International Law and Cooperation within the  
Movement, ICRC

**09.00 – 09.30 Conclusions Workshop A: New Threats**

Rapporteur: **Stefano Toscano**, Head, Humanitarian Policy and Migration Section,  
Political Division IV, Federal Department of Foreign Affairs

**09.30 – 10.00 Conclusions Workshop B: New Actors**

Rapporteur: **Andrew Clapham**, Director of the Geneva Academy of International  
Humanitarian Law and Human Rights

**10.00 – 10.30 Conclusions Workshop C: New Means and Methods of Warfare**

Rapporteur: **Ambassador Jürg Lindenmann**, Vice Director, Directorate of International  
Law, Federal Department of Foreign Affairs

**10.30 – 11.00 Conclusions Workshop D: IHL Implementing Mechanisms**

Rapporteur: **Michael Bothe**, President of the International Humanitarian Fact-Finding  
Commission

11.00 – 11.30 *Coffee Break*

11.30 – 12.45 **Discussion**

**12.45 – 13.00 Concluding Remarks**

**Summary of the Discussions and Closing of the Conference**

Chairs: **Ambassador Paul Seger**, Head, Directorate of International Law, Federal  
Department of Foreign Affairs

**Philip Spoerri**, Director for International Law and Cooperation within the Movement,  
ICRC



# **Notes d'information / Background papers**

# Nouvelles menaces

## Note d'information pour l'atelier A

Les tendances récentes et futures dans les secteurs économiques, sociaux, environnementaux et technologiques peuvent conduire à des tensions et au recours à la violence. Certaines de ces tensions peuvent même constituer de nouvelles menaces pour la paix internationale et la sécurité au cours des décennies à venir. Pour les besoins du présent atelier, le terme « nouvelles menaces » couvrira aussi bien les menaces existantes qui peuvent connaître une recrudescence dans les prochaines décennies que les menaces qui peuvent apparaître au cours de la même période. Tout en sachant que toutes les nouvelles menaces peuvent avoir de graves répercussions humanitaires, cet atelier se focalisera sur celles qui peuvent déboucher sur des violences collectives y compris des conflits armés.

L'atelier cherchera à identifier les nouvelles menaces et le genre de violence qu'elles pourraient générer. L'analyse des violences qui risquent de se produire à l'avenir amènera les participants à s'interroger sur la nécessité d'adapter en conséquence le droit international, et en particulier le droit international humanitaire (DIH). Enfin, les participants pourront évaluer les mesures qui pourraient être adoptées pour faire face aux conséquences des nouvelles menaces et ils pourront également identifier les mesures de prévention qui pourraient être prises et les remèdes qui pourraient être apportés.

### **Point 1: Comprendre les nouvelles menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité**

Au point 1, les participants sont invités à explorer les nouvelles menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité. Il s'agira essentiellement d'identifier les phénomènes qui peuvent pousser des individus ou des groupes à recourir à la violence armée. Quelques exemples sont donnés ci-dessous, portant notamment sur les tendances démographiques et l'urbanisation, la rareté des ressources naturelles et les disparités croissantes dans la répartition des richesses, les risques environnementaux, les États défaillants et les activités transnationales des groupes terroristes et criminels. Les participants auront à débattre de la gravité des menaces que ces phénomènes font peser et feront peser à l'avenir sur la paix et la sécurité. Le débat pourra également porter sur les interactions éventuelles entre ces différents facteurs.

**La croissance démographique** est source de nouvelles pressions et exigences envers la société. Selon

certaines projections, la population mondiale – estimée aujourd'hui à 6,8 milliards – aura augmenté de 50% en 2050. S'il s'ajoute des facteurs supplémentaires et aggravants tels que la montée de l'inégalité économique et sociale, l'aggravation des conditions environnementales et l'épuisement des ressources naturelles, ces nouvelles exigences ne pourront plus être satisfaites, ce qui augmentera d'autant la probabilité de fractures sociales, de conflits armés et d'autres formes de violence.

Dans ce contexte, **l'urbanisation** peut aussi constituer une menace grandissante potentielle. Plus de la moitié de la population mondiale vit dans des villes et des mégapoles. Si cette urbanisation ne s'accompagne pas de la création de structures appropriées (et/ou si les structures obsolètes ne sont pas réhabilitées), les demandes en eau, en systèmes sanitaires et en électricité ne seront pas satisfaites, ce qui renforcera les tensions entre les communautés et dans certains cas, l'escalade pourra aboutir à des violences armées.

**La lutte pour la subsistance et pour les autres ressources** fait partie depuis toujours des causes de guerre. Certaines ressources vitales (par ex, le pétrole, le gaz et les ressources minérales) deviennent plus rares et plus chères, alors que les économies en plein essor voient augmenter constamment leurs besoins énergétiques, indispensables à leur croissance. Aujourd'hui déjà, ces tendances conduisent à une course sans merci à l'approvisionnement en ressources naturelles et on ne saurait exclure pour l'avenir l'éventualité de confrontations armées. Dans de nombreux pays, où les sites ont déjà été surexploités, l'accès aux ressources minérales et pétrolières a déjà causé des violences armées.

De même, **la pénurie en eau dans certaines régions** est déjà perçue comme un facteur déterminant dans les relations interétatiques régionales. Lorsque des pays ont à se partager des ressources transfrontalières, la pénurie d'eau peut exacerber les tensions existantes et contraindre les populations à émigrer. Les tensions peuvent s'intensifier entre États qui partagent un même cours d'eau, et si la situation n'est pas bien gérée, l'escalade peut conduire à un conflit armé. La violence peut aussi naître de l'exploitation de l'eau et des autres ressources à l'intérieur d'un pays, à un niveau non international, entre communautés ou à travers des régions.

Par ailleurs, la répartition économique entre les groupes coïncide parfois avec d'autres caractéris-

tiques, telles que l'appartenance nationale, religieuse ou ethnique, d'où une augmentation du risque d'une **polarisation de la société en groupes rivaux**. Ce qui à son tour augmente le risque de confrontation violente. Quand ces groupes rivaux perçoivent l'autre comme une menace, les sentiments de haine peuvent s'installer et ainsi affecter la coexistence pacifique entre ces groupes.

**Le réchauffement de la planète** peut aussi illustrer les nouvelles menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité. La fréquence et l'intensité accrue des catastrophes naturelles (sécheresses, cyclones et inondations) pourraient devenir des menaces potentielles. Certains experts prévoient des scénarios dans lesquels un pays est partiellement ou totalement sous les eaux, et les habitants sont obligés de fuir vers des pays voisins qui ne peuvent ou ne veulent pas faire face à la crise humanitaire. Une telle situation ne pourrait-elle pas provoquer des violences armées?

**Les États défailants** peuvent aussi figurer parmi les menaces à la paix et à la sécurité. La présence d'États capables de faire respecter la loi et l'ordre à l'intérieur de leurs frontières est vitale pour imposer le respect de la souveraineté de l'État, et parallèlement pour tenir l'État responsable des actes commis à l'intérieur ou depuis son territoire. L'échec des États à contrôler leur territoire peut aussi mener à des mouvements de population involontaires, des déplacements de personnes ou des réfugiés. Un État confronté à un effondrement de ses structures sociales, économiques et de ses forces de l'ordre, et qui, de ce fait, est incapable de faire régner un état de droit dans sa sphère d'autorité, risque de devenir une menace pour les États tiers qui peuvent se sentir mis en danger par l'insécurité et l'impunité qui prévalent dans ce pays.

Les **groupes « terroristes » transnationaux** demeureront probablement de sérieuses menaces pour la paix et la sécurité. Cependant, la violence est générée aujourd'hui dans certains pays par des groupes criminels engagés dans des **trafics de drogues et d'êtres humains, dans la contrebande d'armes à feu, dans la piraterie et/ou dans d'autres activités illicites**. Ces groupes peuvent avoir un système d'organisation très sophistiqué et un rayon d'action transfrontière, ils peuvent détenir d'importants arsenaux d'armes et même avoir une formation et des capacités comparables à celles d'une armée régulière.

Enfin, la prolifération des armes de destruction massive devrait être mentionnée comme une menace continue à la paix et la sécurité. En plus des tensions existantes, voire grandissantes, entre les États sur cette question, l'acquisition de telles armes par des groupes armés est de plus en plus inquiétant pour la communauté internationale. Ces dernières années, des scénarios où des groupes armés non éta-

tiques et éventuellement des groupes « terroristes » transnationaux acquièrent de telles armes ont été décrits comme possibles. Si de tels scénarios deviennent réalité, ils auraient un impact important sur la paix et la sécurité globales, de même que sur la conformité et le respect du DIH.

- Quelles menaces pèseront sur la paix et la sécurité du monde dans les prochaines décennies? Les menaces existantes et celles que nous réserve l'avenir pourraient-elles attiser les conflits armés actuels et, si tel est le cas, dans quelle mesure? Quels autres facteurs peuvent transformer ces nouvelles menaces en conflits armés ou d'autres formes de violence?
- Est-ce que les menaces liées au climat et à d'autres changements environnementaux risquent de conduire à des conflits d'un type nouveau? Pourraient-ils exacerber les menaces existantes ou possibles qui ont été énumérées ci-dessus?
- Certaines des autres menaces identifiées mèneraient-elles vers de nouveaux types de conflit?
- Quels liens, s'ils existent, peuvent être identifiés parmi ces nouvelles menaces? Dans quelle mesure ces menaces se renforceront-elles mutuellement? Dans quelle mesure la combinaison de ces menaces augmenteront-elles le risque de conflit armé?

## **Point 2: Identification et régulation juridique des futures formes de violence armée**

Les participants analyseront les différentes formes de violence collective y compris les conflits armés qui pourraient résulter des menaces évoquées au point 1. Ils se demanderont également si la structure actuelle du droit international – et en particulier du DIH – répond de manière adéquate à la réalité des conflits armés modernes et, finalement, ils verront comment le cadre juridique peut être développé de façon à mieux appréhender l'évolution de la violence collective y compris les conflits armés.

La nature évolutive de la violence collective, y compris les conflits armés, ainsi que les changements d'alliance entre les individus et les groupes impliqués soulèvent une question: qui participe directement aux hostilités? Le DIH s'appuie sur la distinction entre les individus qui participent directement aux hostilités et constituent de ce fait des cibles militaires légitimes, et ceux qui ne participent pas directement et sont donc à l'abri des attaques directes. Cependant, il est de plus en plus difficile en pratique de distinguer les

groupes armés rebelles des simples bandes criminelles ou des pirates. Cette tendance va-t-elle affecter les « catégories » traditionnelles de personnes selon le DIH et, si tel est le cas, comment? Quels sont les risques liés à une catégorisation rigide des individus ou des groupes armés directement impliqués dans des hostilités?

L'atelier abordera ensuite des projections sur les futures formes de la violence armée, à la lumière de la structure actuelle du DIH et de son champ d'application. Le DIH est applicable uniquement aux situations de violence armée classées comme « conflit armé », qu'elles soient internationales (ou interétatiques) ou non internationales (impliquant un groupe armé non étatique). Mais le DIH ne s'applique pas aux situations de troubles et de tensions internes, tels qu'émeutes, actes de violence isolés ou sporadiques, qui n'atteignent pas à l'intensité d'un conflit armé. L'atelier devrait donc juger si les futures situations envisagées de violence armée qui découlent des nouvelles menaces identifiées se situeront généralement au-dessous ou au-dessus du seuil actuel d'application du DIH. À la lumière de cette appréciation, l'atelier examinera les répercussions possibles sur le DIH, en cherchant à découvrir si et comment le droit international devrait être adapté aux données nouvelles.

De plus, le DIH existant établit une distinction entre les normes applicables aux conflits armés internationaux et aux conflits armés non internationaux. L'atelier examinera si le DIH couvre adéquatement les futures menaces et types de conflits armés. En d'autres termes, la distinction fondamentale entre conflit armé international et non international sera-t-elle encore pertinente? Le fait que, aujourd'hui, les conflits armés sont pour la plupart non internationaux devrait-il être mieux pris en compte dans le DIH et, si oui, comment?

Par ailleurs, étant donné la diversité actuelle parmi des situations de conflit armé non international, qui vont de la guerre civile « traditionnelle » aux conflits qui débordent sur d'autres pays et aux conflits impliquant un grand nombre de Parties, l'atelier s'interrogera sur la nécessité d'adopter de nouvelles règles pour faire face aux différents types de conflits armés non internationaux. Il se demandera si et comment le DIH devrait prendre en compte la diversité de ces situations factuelles.

- Quelles violences armées découleront vraisemblablement, au cours des prochaines décennies, des nouvelles menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité?
- Les futures manifestations de violence armée se situeront-elles plus probablement au-dessus ou au-dessous du seuil actuel du champ d'appli-

tion du DIH? Au cas où elles sont considérées comme se situant généralement au-dessus du seuil d'application, quel sera l'impact sur le DIH existant et sur le droit international? Qu'en est-il si les situations sont considérées comme étant au-dessous du seuil actuel?

- La dichotomie entre la régulation des conflits armés internationaux et non internationaux qui se trouve dans le DIH gardera-t-elle sa pertinence dans les prochaines décennies? Quel serait l'effet – si effet il y a – sur l'avenir du DIH?
- Quel serait l'effet – si effet il y a – de l'existence de différents types de conflits armés non internationaux sur la régulation de ces conflits?

### **Point 3: Trouver les mesures adéquates de prévention et les remèdes**

Au point 3, les participants de l'atelier traiteront des questions que les États, les organisations internationales ainsi que les organisations du développement et les organisations humanitaires doivent se poser dans la perspective de ces nouvelles menaces et des violences armées qui en résulte. Il recherchera les moyens de se préparer aux conséquences potentielles et identifiera des mesures de prévention possibles ainsi que des remèdes.

L'atelier verra également comment les divers acteurs pourraient réduire la vulnérabilité des communautés les plus directement exposées, et comment elles pourraient renforcer les mécanismes pour y faire face. De plus, il se demandera comment ces acteurs peuvent réduire le risque de violence. La discussion se concentrera sur les moyens de coopérer efficacement et d'associer dans leur recherche de solutions ceux et celles qui sont touchés par la violence armée.

Enfin, cet atelier examinera le rôle du droit international pour trouver des actions préventives et des remèdes dans le contexte des nouvelles menaces et des futures formes de violence. Considérant combien il est difficile pour le droit de limiter aujourd'hui efficacement la violence armée, y compris les conflits armés, les participants analyseront le rôle et l'importance du droit international et plus particulièrement du DIH, pour trouver des actions préventives et des remèdes appropriés.

- Comment les États, les organisations internationales, les organisations et les agences humanitaires et du développement peuvent-elles se préparer à répondre aux besoins des peuples exposés aux futures menaces pesant sur la paix et la sécurité, en particulier aux violences collectives y compris les conflits armés?

- Comment les Etats, les organisations internationales, les organisations et agences humanitaires et de développement de même que les groupes armés non étatiques peuvent-ils réduire la vulnérabilité des personnes affectées? Comment peuvent-elles réduire les risques de violence armée? Comment peuvent-elles associer les populations à la recherche de solutions?
- En ce sens, quel est le rôle et quelle est l'importance du droit international, et du DIH en particulier?

# New Threats

## Background Paper for Workshop A

Recent and future economic, social, environmental and technological trends, among others, may lead to tensions and to the use of violence. Some of these tensions may even amount to new threats to international peace and security in the decades ahead. For the purposes of the present Workshop, the term “new threats” will be understood as covering both existing threats that may intensify over the next decades, as well as threats that may emerge during this period. While all new threats may have serious humanitarian consequences, this Workshop will focus on those which may lead to collective violence including armed conflict.

The Workshop will seek to identify the new threats and the kind of violence these threats may generate. In analysing the violence that is expected to occur in the future, the participants will also discuss if international law – in particular international humanitarian law (IHL) – should be adapted as a result. Finally, the participants will also assess the measures that could be adopted in order to prepare for the consequences of these new threats and identify possible preventive and remedial actions that can be taken.

### Topic 1: Understanding new threats to peace and security

Under topic 1, participants are expected to explore new threats to peace and security. The key issue will be to identify the phenomena which may prompt individuals or groups to resort to armed violence. A few examples of such phenomena will be described below including population trends and urbanization, the scarcity of natural resources and the growing disparities in the distribution of wealth, ecological risks, failed States and trans-national activities of “terrorist” or criminal groups. Participants should discuss the extent to which these phenomena pose today, and will continue to pose in the future, threats to peace and security. Participants should also examine the eventual interaction between these different threats.

**Population growth** creates new pressures and demands on a society. According to some demographic projections, the world’s population – estimated today at 6.8 billion – will have grown by 50% in 2050. When additional, aggravating factors – such as widening economic and social inequality, worsening environmental conditions and natural resources exhaustion – are also present, these new demands may

be left unmet, increasing the probability of social displacement, armed conflict and other forms of violence.

In this context, **urbanization** may also constitute a potentially growing threat. More than half of the world’s population lives in towns and cities: if urbanization is not followed by the creation of adequate structures (and/or if obsolete structures are not adapted), unmet demands for water, sanitation and electricity may well lead to increased tensions within communities and, in some cases, escalate to armed violence.

**Fight over livelihoods and other resources** has always been amongst the reasons to wage war. Some essential supplies, e.g. oil, gas and minerals, are becoming scarcer and more expensive, while rapidly growing economies need increasing quantities of energy and other resources to sustain their economic growth. These trends are already leading to a fierce race over natural resources and it cannot be discarded that it could lead to potential armed confrontation. In many countries, where sites are being exploited to depletion, access to mineral and oil resources has already led to armed violence.

Along the same lines, the **scarcity of water resources in some regions** is already perceived as a prime factor in determining the course of regional inter-State relations. When countries share cross-border resources, water shortages may exacerbate existing tensions and force people to migrate. Tensions among States that share watercourses are prone to escalate and may lead – without proper management – to armed conflict. Violence over water and other resources may also occur within countries, at a non-international level, among different communities or across regions.

In addition, economic divides sometimes coincide with other group characteristics, such as national, religious or ethnic belonging, increasing the risk of **polarizing society into rival groups**. This in turn increases the risk of violent confrontation. When such rival groups perceive each other as a menace, feelings of hate may be cemented and thus affect the peaceful coexistence between these groups.

**Global warming** may be another example of a new threat to peace and security. Indeed, the growing frequency and intensity of natural disasters (e.g. drought, cyclones and floods) could potentially pose a threat. Some experts foresee scenarios where a



country is partly or entirely flooded, leading its inhabitants to flee to neighbouring countries unwilling or incapable of addressing the humanitarian crisis. Could such a situation give rise to armed violence?

**Failed States** may also be mentioned as a potentially growing threat to peace and security. The existence of States capable of enforcing law and order within their borders is essential to ensure respect for State sovereignty while at the same time holding the States responsible for acts committed within or from their territory. The failure of States to control their territory may also lead to involuntary movement of populations, displacement of persons, refugees. When a State faces a collapse of its social, economic and enforcement structures rendering it incapable of ensuring the rule of law within their space of authority, this situation may become a menace for third States which may feel threatened by the insecurity and impunity reigning in this country.

**Trans-national "terrorist" groups** will probably remain an important threat to peace and security. However, violence nowadays in some countries is generated by criminal groups involved in **drug and human trafficking, firearms smuggling, piracy and/or other illicit activities**. These groups may have an extremely sophisticated level of organization, trans-boundary scope of action and may possess important weapon arsenals, and even have military-like training and capabilities.

Finally, the **proliferation of weapons of mass destruction** should be mentioned as a continuing threat to peace and security. In addition to existing, maybe increasing, tensions among States on this issue, the acquisition of such weapons by armed groups is of increasing concern to the international community. In recent years, scenarios where non-State armed groups and possibly trans-national "terrorist" groups acquire such weapons have been mentioned as possible. Should such scenarios become a reality, they would have an important impact on global peace and security, as well as on compliance and respect for IHL.

- What will be the threats to peace and security facing the world in the next decades? Could the existing and possible future threats fuel existing armed conflicts and, if so, to what extent? What other factors may transform these new threats into armed conflict or other forms of violence?
- Are the threats linked to climate and other environmental changes likely to lead to new types of conflict? Could climate and other environmental changes exacerbate the existing and possible future threats identified?
- Would any of the other threats identified lead to new types of conflict?

- What links, if any, can be identified among these new threats? To what extent will these threats mutually reinforce each other? To what extent will the combination of these threats increase the risk of armed conflict?

## **Topic 2: Identifying future forms of armed violence and their legal regulation**

The participants will analyse the different forms of collective violence, including armed conflict, that may result from the new threats envisaged under topic 1. They will also discuss whether the current structure of international law – in particular IHL – adequately responds to the reality of modern armed conflicts and, eventually, how can the legal framework be developed in order to better comprehend the evolution of collective violence, including armed conflict.

The evolving nature of collective violence, including armed conflict, and the shifting alliances among individuals or groups involved may raise the question as to who is directly participating in hostilities. IHL is based on the distinction between individuals who directly participate in hostilities and therefore constitute legitimate military targets and individuals who do not directly participate and therefore are protected from direct attacks. However, it may appear increasingly difficult in practice to distinguish members of rebel armed groups from mere criminal gangs or pirates. Will this trend affect the traditional "categories" of persons under IHL and if so, how? What are the risks of rigidly "categorizing" individuals or armed groups involved in hostilities?

Projections regarding future forms of armed violence will then be considered in light of the current structure of IHL and its scope of application. IHL applies only to situations of armed violence classified as "armed conflict", whether international (i.e. inter-State) or non-international (i.e. involving a non-State armed group). It does not apply, however, to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence, which do not rise to the level of armed conflict. The Workshop should therefore evaluate whether future situations of armed violence deriving from the new threats identified will be generally above or below the current threshold of application of IHL. In light of this assessment, the Workshop will examine the possible impact on IHL, considering whether and how international law should be adapted as a result.

In addition, current IHL makes a distinction between norms applicable to international and non-international armed conflicts. The Workshop will examine whether this current structure of IHL appropriately encompasses future threats and types of armed

conflict. In other words, will the basic distinction between international and non-international armed conflict still be relevant? Should the reality that most of today's armed conflicts are non-international be better reflected in IHL and if so how?

Moreover, given today's diversity among situations of non-international armed conflict, ranging from "traditional" civil wars to conflicts that spill over into other States and conflicts involving a broad range of Parties, this Workshop will consider whether different types of non-international armed conflicts call for different rules. It will explore whether and how IHL should take these diverse factual situations into account.

- What kinds of armed violence will most likely result from the new threats to peace and security in the next decades?
- Will future manifestations of armed violence be mostly above or below the current threshold of application of IHL? In case they are considered to be generally above the threshold of application, what could be the impact on current IHL and international law? What if the situations are considered to be generally below the current threshold?
- Will the current dichotomy in IHL between the regulation of international and non-international armed conflict remain as relevant in the next decades? What impact, if any, could this have on the future of IHL?
- What impact, if any, could the existence of different types of non-international armed conflicts have on their regulation?

### **Topic 3: Finding appropriate preventive and remedial actions**

Under topic 3, participants in the workshop will discuss the questions that States, international organizations, as well as humanitarian and development organizations and agencies need to ask themselves in view of these new threats and any resulting armed violence. It will explore how they could prepare for related consequences and identify possible preventive and remedial actions.

The workshop will also consider how the various actors could reduce the vulnerability of communities most directly threatened, and reinforce their coping mechanisms. In addition, it will consider how these actors can reduce the risk of violence. The discussion will focus on how to cooperate effectively on these issues and involve those affected by armed violence in the search for solutions.

Finally, this Workshop will examine the role of international law in finding appropriate preventive and remedial actions in the context of new threats and future forms of violence. Considering the challenges to the effectiveness of law in limiting armed violence, including armed conflict, today, the participants will consider the role and importance of international law generally, and of IHL more specifically, in finding appropriate preventive and remedial actions.

- How can States, international organizations, humanitarian and development organizations and agencies prepare to meet the needs of people affected by future threats to peace and security, in particular collective violence, including armed conflict?
- How can States, international organizations, humanitarian and development organizations and agencies as well as non-State armed groups reduce the vulnerability of those affected? How can they reduce the risks of armed violence? How can they involve affected populations in the search for solutions?
- What is the role and importance of international law in this regard and IHL in particular?

# Nouveaux acteurs

## Note d'information pour l'atelier B

Depuis l'adoption de la Charte de l'ONU en 1945 et des Conventions de Genève en 1949, la nature fondamentalement étatique du système juridique international a été de plus en plus souvent confrontée à l'émergence de nouveaux acteurs, et en particulier d'acteurs non étatiques. Le processus se poursuit, et il affecte l'interprétation et la mise en œuvre de nombreux domaines du droit international public, y compris celui du droit international humanitaire (DIH).

Il existe une grande diversité parmi les nouveaux acteurs dont l'activité a des répercussions sur le plan international. Pour les besoins de cet atelier, on entendra par « nouveaux acteurs » la totalité des acteurs qui sont essentiellement non étatiques. La majorité de ces acteurs (par ex. les groupes armés organisés) sont présents depuis assez longtemps, mais ils ont remis en question et vont continuer à remettre en question certaines des certitudes traditionnelles sur lesquelles repose le système juridique international. L'atelier se focalisera plus spécialement sur les nouveaux acteurs qui seront vraisemblablement toujours plus impliqués – directement ou indirectement – dans les conflits armés à venir. Certains de ces acteurs, brièvement examinés ci-dessous, exercent une influence sur les conflits armés, mais sont censés ne pas prendre une part effective dans la conduite des opérations militaires, alors que le rôle d'autres peut être, dans certaines circonstances, le port et l'utilisation d'armes. Nos débats ne porteront pas sur l'émergence des nouveaux acteurs qui travaillent dans le cadre de la livraison d'aide humanitaire, le sujet sortant des limites fixées à cet atelier.

### **Point 1: Les nouveaux acteurs sur la scène des conflits armés: qui sont-ils ?**

Il faut commencer par identifier les nouveaux acteurs, si l'on veut repérer et évaluer correctement les conséquences de leur émergence et si l'on veut prévoir les adaptations qui pourraient être nécessaires pour les faire rentrer dans le cadre du DIH. Certains groupes armés organisés, et – malgré leurs différences – certaines entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) sont des exemples tout à fait évidents d'acteurs non étatiques pouvant être directement impliqués dans des conflits armés. Les compagnies commerciales transnationales et les médias comptent aussi parmi les nouveaux acteurs qui ne sont pas censés prendre part aux conflits, mais dont l'activité a un effet indirect indubitable sur les situations de conflit armé. Dernier exemple, enfin, le grand nombre des

entités criminelles transnationales qui cherchent à tirer profit des situations des conflits armés, sans toutefois nécessairement y prendre une part active directe.

La palette des acteurs qui peuvent potentiellement être rangés dans la catégorie des groupes armés organisés – à coup sûr la catégorie la plus importante dans le contexte des conflits armés – est extrêmement large. Les groupes armés organisés font cohabiter toute sorte d'identités, de motivations et, à des degrés divers, la volonté – et la capacité – de respecter le DIH et les autres normes juridiques internationales. Certains de ces groupes, très centralisés et dont la structure est très hiérarchisée, visent au contrôle d'un gouvernement et/ou d'un territoire, tandis que pour d'autres la motivation principale est l'appât du gain. Tandis que certains opèrent dans une région bien circonscrite, d'autres donnent à leurs opérations une dimension transnationale, voire mondiale. Fait extrêmement préoccupant, des attaques directes et autres actes de violence commis sur des civils et des biens civils font maintenant partie de la stratégie délibérée de certains groupes dont le but est la déstabilisation de sociétés entières.

On notera que les groupes armés organisés non étatiques n'ont, quant à eux, d'un point de vue légal, pas forcément beaucoup à gagner à respecter les règles du DIH. En effet, lorsque les groupes armés font l'objet de poursuites pénales dans leur pays, la simple participation à des hostilités ne leur assure généralement pas d'immunité – autrement dit, leurs membres peuvent être jugés et reconnus coupables de crimes en vertu du droit national, même si leur conduite n'a pas contrevenu au DIH. En pratique, l'effet est fortement dissuasif et les groupes concernés ne sont pas incités à mieux se conformer au DIH. Jusqu'à présent, les États n'ont généralement pas fait preuve de créativité ni d'esprit visionnaire pour résoudre cette contradiction intrinsèque entre le DIH et le droit national – des mesures seraient cependant nécessaires pour encourager les groupes armés à respecter le DIH dans les conflits armés non internationaux.

On pourra argumenter en outre que le flou qui règne dans la définition des notions – et dans les régimes juridiques applicables aux actes de terrorisme et à la guerre – a également dissuadé certains groupes armés de se conformer au DIH. Tandis que les « groupes terroristes » sont actuellement sur le devant de la scène, on peut se demander si cette

désignation ne devrait pas être utilisée avec plus de discrimination selon que le groupe agit dans le cadre d'un conflit armé ou hors de ce cadre. Lorsque les actes de violence atteignent le seuil d'un conflit armé, on pourrait argumenter que la qualification de la majorité de ces actes contre des civils ou des objets civils comme « terroristes » n'apporte que peu de valeur ajoutée, car les actes terroristes constituent en soi déjà des crimes de guerre selon le DIH.

Le phénomène des entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) ou plus exactement leur prolifération, est une autre caractéristique des conflits armés contemporains. Certes, le recours à des entreprises privées en temps de guerre n'a rien de nouveau. Ces entreprises ont joué un rôle significatif dans les guerres du passé et d'aujourd'hui. Très récemment, il semble cependant que certains États jugent les services des EMSP indispensables même pour la planification et la conduite des opérations militaires. La demande a augmenté au point que les EMSP sont actuellement une industrie en pleine expansion, qui offre un choix sans cesse plus large de services, y compris la participation directe aux hostilités, en cas de besoin. Le personnel de certaines entreprises dépasse, et de loin, 10'000 personnes. En conséquence, en termes de dimensions et de compétences des services fournis, les EMSP peuvent être considérés comme de nouveaux acteurs dans les situations de conflit armé.

La violence urbaine est un élément relativement nouveau dans le paysage national de certains pays. Les bandes criminelles urbaines sont souvent extrêmement bien organisées et, dans certains cas, elles ont une capacité extraordinaire de faire intervenir les forces de sécurité pour défendre leur « territoire ». Il va sans dire que les confrontations violentes entre les gangs urbains et les forces de l'ordre font presque toujours des morts et des blessés dans le grand public et qu'elles entraînent souvent d'importantes déprédations contre des biens dans les zones urbaines. La classification juridique de la violence urbaine et les mesures qui peuvent ou devraient être prises pour faire face au problème sont cependant moins claires. La planification et la mise en œuvre de la réaction à la violence urbaine devraient-elles se conformer aux prescriptions qui régissent l'usage de la force en temps de paix ou le DIH devrait-il être le cadre juridique applicable? Quels risques et quels avantages présente l'adoption de l'une ou l'autre approche?

Le regain d'activité des groupes pirates dans certaines régions du monde a également retenu l'attention internationale et a soulevé la question du régime juridique auquel devrait être soumise la piraterie. Pour ne citer qu'un exemple, la Résolution 1851 du Conseil de sécurité évoque la possibilité d'appliquer

le DIH dans le contexte des opérations de lutte contre la piraterie dans le golfe d'Aden. La question de savoir si les groupes de pirates sont de nouveaux acteurs armés au sens du DIH n'est pas entièrement résolue à ce jour.

En résumé, une meilleure compréhension des différents acteurs mentionnés ci-dessus et de leurs caractéristiques est une condition essentielle pour pouvoir mieux faire face aux défis que constitue leur implication dans les conflits armés contemporains.

- Lesquels des « nouveaux acteurs » évoqués ci-dessus peuvent-ils être considérés comme Parties à un conflit armé, au sens où l'entend le DIH? Y a-t-il d'autres acteurs? Dans quels cas peut-on dire que les critères d'organisation et d'intensité des hostilités établissant l'existence d'un conflit non international sont-ils remplis?
- Quelles sont les conséquences de l'habitude actuelle de désigner comme « terroristes » la plupart des groupes armés? De quelle manière la criminalisation d'actes de guerre légaux assimilés à des actes terroristes a-t-elle une influence sur le respect du DIH par ces groupes? Coller à un groupe armé l'étiquette de « terroriste » répond-il à une volonté strictement juridique ou politique?
- Les bandes criminelles urbaines sont-elles Parties à un conflit armé ou leur activité devrait-elle tomber sous le coup de l'ordre juridique en vigueur? Quel peut être le statut des pirates?
- Comment l'implication de nouveaux acteurs dans la conduite des hostilités a-t-elle changé le modèle du conflit armé?

## **Point 2: Comment l'émergence de nouveaux acteurs a-t-elle influé sur le cadre juridique du DIH?**

L'émergence de nouveaux acteurs sur les champs de bataille du XX<sup>e</sup> et du XXI<sup>e</sup> siècles a eu un effet inévitable et évident sur l'ordre juridique applicable en situation de conflit armé. En ce qui concerne les réactions directes, on peut considérer que la communauté internationale et les autres acteurs ont mené deux types d'action. D'une part, on a assisté au développement de réglementations visant à combler les lacunes normatives. D'autre part, différents processus ont visé à clarifier les obligations juridiques existantes, particulièrement dans les situations où les difficultés pratiques exigeaient des réponses juridiques à des situations nouvelles.

La communauté internationale a répondu au rôle croissant des groupes armés organisés non étatiques par **l'élaboration et l'adoption de dispositions légales** régissant les conflits armés non internationaux. En fait, le DIH est le seul cadre juridique spécifiquement contraignant pour les groupes armés non étatiques, et qui impose des obligations tant aux groupes armés qu'à l'État partie concerné (ou aux parties). Ainsi, l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 énonce les règles minimales qui doivent être respectées en toutes circonstances par chacune des Parties aux conflits non internationaux. Toute infraction a entre autres effets d'engager la responsabilité pénale individuelle. Le second Protocole additionnel aux Conventions de Genève adopté en 1977 renforce encore l'obligation qui est faite aux Parties à un conflit armé non international de se conformer aux conditions requises. Depuis l'adoption des Conventions, la jurisprudence internationale a apporté une contribution significative à ces instruments du DIH, en élargissant la portée de certaines dispositions et en les rendant applicables à tous les types de conflits armés. En 2005, le Comité international de la Croix-rouge (CICR) a publié une étude sur le droit international humanitaire coutumier, qui identifie un grand nombre des règles du DIH à observer dans tous les types de conflits armés, et donc également dans les situations de conflit armé non international.

Plusieurs **processus de clarification du DIH** ont également été mis en œuvre pendant ces dernières années, ou sont en cours. Le Document de Montreux est un bon exemple d'une initiative commune du gouvernement suisse et du CICR. Ce texte, adopté en septembre 2008, articule entre elles les obligations du droit les plus pertinentes découlant des dispositions existantes applicables aux EMSP durant un conflit armé. Le Document de Montreux dissipe ainsi l'idée courante selon laquelle les contractants privés opéreraient dans un vide juridique. Le Document traite d'importantes questions juridiques telles que le statut du personnel des EMSP au sens des Conventions de Genève de 1949, la responsabilité individuelle devant les différentes juridictions en cas d'inconduite et le devoir des autorités de surveiller et de contrôler les activités des entreprises pour détecter les possibles actes d'inconduite. Le Document de Montreux ne vise pas à créer de nouvelles règles. En s'appuyant sur le droit international existant, il cherche simplement à servir de guide sur un certain nombre de questions juridiques et pratiques épineuses.

Néanmoins, les États et les autres acteurs sont actuellement confrontés à la question de savoir si les efforts passés et présents déployés pour développer et clarifier le droit ont abouti à une réglementation adéquate du comportement de tous les acteurs men-

tionnés dans la première partie de cette note d'information. Du moment qu'un certain type de groupe peut être considéré comme Partie à un conflit armé, il est nécessaire de déterminer si les dispositions existantes du DIH suffisent ou s'il serait souhaitable d'en ajouter de nouvelles. La question cruciale est de savoir si l'adjonction de nouvelles dispositions aurait pour effet de renforcer ou d'affaiblir les protections prévues par le DIH actuel pour les personnes impliquées dans la conduite des hostilités et pour celles qui en subissent les répercussions, y compris sous forme de détention. Il est suggéré que tout effort d'adjonction de nouvelles règles devrait viser sinon à l'amélioration des normes actuelles du DIH, du moins à leur maintien.

En outre, il faut se demander si l'émergence et l'implication de nouveaux acteurs ont eu indirectement un (ou des) effet(s) sur l'application et l'interprétation du droit international humanitaire. Par exemple, si on est en droit de penser que la prolifération des nouveaux acteurs a accentué la nature asymétrique de certains conflits et l'implication des civils, quelles sont les répercussions sur le DIH?

Enfin, si les acteurs non étatiques jouent un rôle croissant au niveau international – comme cela semble être le cas – le moment est venu, peut-être, de voir si leur importance grandissante ne devrait se refléter dans le processus de développement du DIH. On pourrait arguer du fait que l'inclusion de nouveaux acteurs dans les efforts législatifs pourrait aboutir à un sens plus poussé de la responsabilité, ce qui faciliterait l'adhésion à la loi.

- L'implication de nouveaux acteurs a-t-elle une incidence sur la classification des situations actuelles de violence en tant que conflits armés au sens du DIH? L'implication de nouveaux acteurs a-t-elle eu une incidence sur l'application et l'interprétation des dispositions existantes du DIH? Quels sont les difficultés et les risques qui sont impliqués?
- Le DIH existant est-il en mesure de prendre en compte les nouveaux acteurs non étatiques ou une réglementation supplémentaire est-elle nécessaire? Si tel est le cas, faudrait-il développer de nouvelles réglementations, de nouvelles normes ou bonnes pratiques pour prendre en compte les nouveaux acteurs dans le cadre du droit humanitaire?
- La guerre asymétrique est-elle un phénomène nouveau? Peut-on adapter le DIH pour tenir compte de ce type de guerre, sans affaiblir la protection garantie actuellement à la population civile et aux biens des civils?

- Les nouveaux acteurs devraient-ils être directement ou indirectement impliqués dans le développement et la clarification du DIH, autrement dit, dans la négociation des traités ou dans les processus de clarification? En quoi la pratique des groupes armés influence-t-elle sur la création du droit international coutumier?

### **Point 3: Application du DIH aux nouveaux acteurs et mise en œuvre**

Comment assurer une amélioration du respect du DIH par les acteurs non étatiques dans les situations de conflit armé? Cette question traduit l'une des plus graves difficultés auxquelles est confronté le DIH, et aussi l'une des plus persistantes. En fait, la rédaction des lois n'est qu'une première étape vers la protection à garantir à ceux qui ne prennent pas ou ne prennent plus une part directe dans les hostilités; la réelle difficulté reste de faire connaître les règles à la partie adverse et aux autres acteurs impliqués dans le conflit armé, et d'œuvrer à l'application de ces règles.

Il est important de noter que, actuellement, comme mentionné dans la première partie de la présente note d'information, ni la loi ni la pratique n'incitent les groupes armés non étatiques Parties à un conflit armé non international à respecter le DIH. Si, dans un conflit armé international, le statut des combattants et des prisonniers de guerre comporte de sérieux avantages (à commencer par l'immunité contre des poursuites pour des actes de guerre légaux en vertu du droit national de la Puissance détentrice), par contre les combattants des conflits armés non internationaux ne bénéficient d'aucun de ces privilèges, même s'ils respectent le DIH. La création de mécanismes incitatifs pour les groupes armés organisés reste donc une sérieuse difficulté en ce qui concerne l'amélioration de l'application du DIH dans les conflits non internationaux.

Mise à part l'absence de mesures incitatives, il est évident qu'il n'est pas possible de faire prévaloir les instruments légaux ni les arguments politiques, si la loi est systématiquement bafouée par défaut de volonté politique. En outre, les causes des conflits armés sont si nombreuses et les acteurs impliqués si divers qu'il faut beaucoup de connaissances et de patience à ceux qui essaient d'aider les parties impliquées à mieux respecter la loi. L'expérience montre, toutefois, que lorsque les conditions requises sont réunies, certains instruments légaux et arguments politiques peuvent aider à convaincre les parties au conflit de la nécessité de respecter la loi. En ce qui concerne plus particulièrement les groupes armés organisés, le droit humanitaire prévoit et les praticiens humanitaires développent divers mécanismes visant

à l'amélioration et à la promotion du respect du DIH. Nous mentionnerons ici les accords spéciaux conclus conformément à l'article 3 commun aux Conventions de Genève, l'inclusion du DIH dans les codes de conduite des groupes armés, les déclarations unilatérales faites par les groupes armés, et l'amnistie accordée par les États aux membres des groupes armés qui ont pris directement part aux hostilités mais qui n'ont pas commis de crime de guerre au sens du droit international.

Dans la mesure où la responsabilité des nouveaux acteurs impliqués dans les conflits armés est engagée, des questions se posent à deux niveaux. D'une part, certains nouveaux acteurs, par exemple les entreprises militaires et de sécurité privées, peuvent-ils – en tant qu'entités – être tenus pour directement responsables des violations du DIH? D'autre part, dans quelle mesure la doctrine de la responsabilité supérieure pourrait-elle s'appliquer en cas de violations par les contractants: en d'autres termes, les chefs militaires et civils ou les personnes en charge d'EMSP peuvent-ils être tenus pour pénalement responsables des violations du DIH? Les mêmes questions se posent à propos des bandes criminelles urbaines et des pirates, pour savoir s'ils devraient être considérés comme Parties au conflit armé. Dans ce contexte, il serait intéressant de savoir quel a été l'impact – si impact il y a eu – des travaux des cours pénales internationales et des tribunaux pénaux internationaux sur le comportement des nouveaux acteurs non étatiques dans les conflits armés.

Enfin, une tâche difficile mais ambitieuse serait de vérifier quels instruments il faudrait mettre en place pour inciter les divers nouveaux acteurs de demain à respecter le DIH.

- Le DIH peut-il ou devrait-il être adapté pour inciter davantage les groupes armés non étatiques à respecter les règles? Quelles sont les mesures qui pourraient avoir un effet incitatif?
- Quel effet ont eu les accords spéciaux, les déclarations unilatérales, les codes de conduite intégrant le DIH et les amnisties sur le respect du DIH par les groupes armés non étatiques?
- De nouveaux acteurs tels que les entreprises militaires et de sécurité privées peuvent-ils être tenus pour directement responsables des violations du DIH? Ou s'agit-il uniquement de responsabilité pénale individuelle?
- Comment l'expansion et les travaux des cours pénales internationales et des tribunaux pénaux internationaux ont-ils influé sur le comportement des groupes armés non étatiques Parties à des conflits armés?

- Quelles mesures peut-on ou devrait-on prendre pour garantir que les nouveaux acteurs qui sont actuellement sur le terrain des opérations, mais ne sont pas Parties au conflit, connaissent le DIH et s’y conforment? Comment les nouveaux acteurs peuvent-ils aider à faire appliquer le DIH? Dans ce contexte, quel rôle jouent les organisations internationales et régionales, et les organisations non gouvernementales (ONG)?

# New Actors

## Background Paper for Workshop B

Since the adoption of the UN-Charter in 1945 and the Geneva Conventions in 1949, the state-centered nature of the international legal system has been increasingly challenged by the emergence of new actors, in particular non-State actors. This process continues, affecting the interpretation and implementation of many branches of public international law, including international humanitarian law (IHL).

The range of new actors whose actions have repercussions at the international level is vast. For the purposes of this workshop, the term “new actors” will be understood to encompass the entire spectrum of such actors, primarily non-State. Even though most of these actors (e.g. organized armed groups) have been present for quite some time, they have called into question – and will continue to call into question – some of the more traditional assumptions on which the international legal system is based. The workshop will focus in particular on those new actors who are likely to be increasingly involved – directly or indirectly – in armed conflicts. Thus, some actors briefly examined below will have a bearing on armed conflicts, but are not meant to take direct part in the actual conduct of hostilities, while the role of others may, in certain circumstances, be to carry and use arms. The emergence of new actors in relation to the delivery of humanitarian aid will not be discussed as it is outside the purview of the workshop.

### **Topic 1: New actors in the realm of armed conflict: Who are they?**

Identifying new actors is the first step that must be undertaken in order to properly track and assess the effects of their emergence and to gauge where adjustments might need to be made in order to bring them within the IHL framework. Certain organized armed groups, as well as private military and security companies (PMSCs) – while albeit rather different – are the most evident examples of non-State actors who may become directly involved in armed conflict. Transnational corporations, as well as the media are examples of new actors who are not meant to take part in hostilities, but whose activity undoubtedly has an indirect effect on situations of armed conflict. Yet another example is the broad range of transnational criminal entities that seek to gain advantages from situations of armed conflict while also not necessarily taking a direct part in it.

The spectrum of different actors that can potentially

be subsumed under the heading of organized armed groups, surely the most important category in the context of armed conflict, is extremely broad. Organized armed groups encompass a range of identities, motivations and varying degrees of willingness – and ability – to observe IHL and other international law standards. Some are highly centralized and hierarchically structured, striving for governmental and/or territorial control, while for others economic gain is the main motivation. Whereas some groups operate in a confined geographical region, others have extended their operations to the trans-national or even global level. Most worryingly, direct attacks against civilians and the commission of other acts of violence against civilians and civilian objects have become the deliberate strategy of certain groups, aimed at destabilizing whole societies.

It must be noted that, from the point of view of organized non-State armed groups, there is not necessarily much to be gained on the legal level from abiding by the rules of international humanitarian law. The fact that armed groups usually enjoy no immunity from domestic criminal prosecution for mere participation in hostilities – meaning that members can be tried and convicted for crimes under national law even though their conduct did **not** violate IHL – remains an important disincentive for better IHL compliance by such groups in practice. States have, so far, generally not proven to be creative or visionary in trying to overcome this inherent contradiction between IHL and domestic law – a necessary step if armed groups are to be encouraged to respect IHL in non-international armed conflict.

Moreover, it can be argued that the blurring of the notions – and of the legal regimes – governing acts of terrorism and war has further decreased the incentive of some armed groups to comply with IHL. While “terrorist groups” are very much in focus today, the question may be asked whether this designation should not be more carefully used depending on whether a group’s conduct takes place within or outside an armed conflict. Once the threshold of armed conflict has been reached, it may be argued that there is little added value in designating most acts of violence against civilians or civilian objects as “terrorist” because such acts already constitute war crimes under IHL.

The phenomenon of private military and security companies (PMSCs), or rather their proliferation, is another marked feature of contemporary armed



conflicts. Of course, reliance on private entrepreneurs during war is nothing new. Such entrepreneurs have played a role in past and present wars. Most recently, however, the services of PMSCs seem to be considered by some States as indispensable to the very planning and conduct of military operations. Demand for PMSCs has increased to such a degree that there is now an expanding PMSC industry offering an ever wider range of services, including direct participation in hostilities if needed, with some companies employing well beyond 10,000 personnel. Thus, in terms of scale and scope of services provided, PMSCs may be considered a new actor in armed conflicts.

Urban violence is a fairly new feature in the domestic landscape of certain countries. Urban criminal gangs are often extremely well organized and their ability to engage the security forces in order to maintain their “turf” is in some cases extraordinary. Needless to say, violent confrontations between urban gangs and security forces almost always cause death and injury among the general population and entail significant destruction of property in urban areas. The legal classification of urban violence and the measures that can or should be taken to deal with it are, however, less clear. Should the response to urban violence be planned and carried out according to the rules governing the use of force in peacetime or should IHL be the applicable legal framework?

The resurgent activity of pirate groups in some parts of the world has also attracted significant international attention and raised the question of the legal regime applicable to piracy. To provide but one example, Security Council Resolution 1851 indicates the possible application of IHL in the context of counter-piracy operations in the Gulf of Aden. The question of whether pirate groups are a new armed actor within the meaning of IHL is not entirely resolved.

In summary, better understanding the different actors mentioned above and their characteristics is a fundamental prerequisite to better meeting the challenges that their involvement in modern armed conflict is causing.

- Which of the “new actors” briefly discussed above may be said to be parties to an armed conflict as that term is understood in IHL? Are there other actors that come to mind? In which cases can the minimum criteria of organization and intensity of hostilities, necessary to determine the existence of a non-international conflict, be said to be met?
- What are the consequences of designating most armed groups nowadays as “terrorists”? How does criminalizing lawful acts of war as acts of terrorism affect compliance by such groups with

IHL? Is classifying an armed group as “terrorist” an essentially legal or political determination?

- Are urban criminal gangs parties to an armed conflict or should their activity be dealt with under the rules governing law enforcement? What about pirates?
- How has the pattern of armed conflict changed due to the involvement of new actors in the conduct of hostilities?

## Topic 2: How has the emergence of new actors influenced the legal framework of IHL ?

The emergence of new actors on the battlefields of the 20th and 21st century has had an inevitable and obvious effect on the legal order applicable in times of armed conflict. In terms of direct responses, the international community and other actors may be said to have undertaken two types of actions: on the one hand there has been a development of specific legal rules to fill normative gaps. On the other hand, there have been processes aimed at clarifying existing legal obligations, particularly in situations where practical challenges have demanded legal answers to new situations.

The international community responded to the increasing relevance of organized non-State armed groups by **crafting and adopting legal rules** governing non-international armed conflicts. Indeed, IHL is the only legal framework specifically binding non-State armed groups and imposing obligations on both armed groups and the State party (or parties) involved. Thus, Common Article 3 of the 1949 Geneva Conventions provides minimum rules that must in all circumstances be respected by each side to a non-international conflict. Violations of the rules, among other things, entail individual criminal responsibility. The Second Additional Protocol to the Geneva Conventions adopted in 1977 further expanded the obligations of Parties to non-international armed conflicts meeting the requisite criteria. Since the adoption of these IHL treaties, international jurisprudence has made a significant contribution to broadening the scope of certain IHL rules, determining them to be applicable in any type of armed conflict. In 2005, the International Committee of the Red Cross (ICRC) published a Study on Customary International Humanitarian Law which identified a large number of IHL rules that must be observed regardless of the type of armed conflict involved, therefore in non-international armed conflict as well.

Several **IHL clarification processes** have also been undertaken over the last several years, or are ongoing.

ing. A good example of the first is a text that has come to be known as the Montreux Document, issued in September 2008 as the result of a joint initiative by the Swiss Government and the ICRC. The text articulates the most pertinent international legal obligations derived from already existing rules applicable to PMSCs during armed conflict. The Montreux Document thus dispels the prevailing misconception that private contractors operate in a legal vacuum. It addresses substantive legal concerns, such as the status of PMSC personnel under the 1949 Geneva Conventions, individual accountability for misconduct in different jurisdictions, and the authorities' duty to oversee and screen the actions of firms for potential misconduct. The Montreux Document does not purport to create new rules, but simply seeks to provide guidance on a number of thorny legal and practical issues, based on existing international law.

Nevertheless, States and other actors are currently faced with the question of whether previous and ongoing efforts aimed at developing and clarifying the law are sufficient to adequately regulate the behavior of the range of actors briefly outlined in the first part of this background paper. Provided a certain type of group may be said to constitute a Party to an armed conflict, it is necessary to determine whether existing IHL prescribes sufficient rules or whether new, additional rules are deemed desirable. Most important in this context is whether possible new rules would have the effect of strengthening or weakening the current protections provided for under IHL to persons involved in the conduct of hostilities as well as to those suffering their effects, including by means of detention. It is submitted that any effort at developing new rules must aim to at least maintain, if not upgrade existing IHL standards.

In addition, the question must be asked whether the emergence and involvement of new actors has had an indirect effect (or effects) on the application and interpretation of international humanitarian law. If, for example, it is correct to assume that the proliferation of new actors has deepened the asymmetric nature of certain conflicts or has "civilianized" others, what, if any, are the repercussions on IHL?

Lastly, if non-State actors are becoming increasingly relevant at the international level – as seems to be the case – it also appears timely to determine whether their growing importance should not be appropriately reflected in the process of IHL development. It could be argued that inclusion of new actors in law-making efforts could result in a stronger sense of ownership, thus facilitating compliance with the rules.

- Does the involvement of new actors affect the way in which current situations of violence are

classified as armed conflicts under IHL or not? Has the involvement of new actors affected the application and interpretation of existing IHL rules? What are the challenges and risks involved?

- Is existing IHL adequate to deal with new non-State actors or is further regulation needed? If so, should new legal rules, standards, or best practices be developed to better accommodate new actors within the framework of humanitarian law?
- Is asymmetric warfare a new phenomenon? Can IHL be adapted to take account of this type of warfare without weakening the protection IHL currently provides to the civilian population and civilian property?
- Should new actors be directly or indirectly involved in the development and clarification of IHL, i.e. in treaty negotiations or clarification processes? How does the practice of armed groups shape the creation of customary international law?

### **Topic 3: Implementing and enforcing IHL vis-à-vis new actors**

How to ensure better compliance with IHL by non-State actors in armed conflict? This question encapsulates one of the greatest and most persistent challenges to IHL. Indeed, drafting laws is just the first step in ensuring the protection of those who do not (or no longer) take a direct part in hostilities; the real challenge has always been to make the rules known to the opposing sides, as well as to other actors involved in an armed conflict, and to ensure that they are applied.

It is important to note, as mentioned in the first part of this background paper, that non-State armed groups Party to a non-international armed conflict currently have little legal or practical incentive to abide by IHL. While in international armed conflict combatant and POW status carry important benefits (the most important of which is immunity from prosecution for lawful acts of war under the domestic law of the detaining State), fighters in non-international armed conflict enjoy no such privilege, even if they have complied with IHL. Thus, devising incentive mechanisms for organized armed groups remains a serious challenge in terms of ensuring better implementation of IHL in non-international conflicts.

Apart from lack of incentive, it is also evident that no legal tools or policy arguments can prevail when the law is being systematically flouted because the political will to abide by it is lacking. In addition, the

many different causes of armed conflicts and the diversity of actors involved mean that those attempting to assist the Parties involved to better respect the law must bring knowledge and patience to their task. Experience has shown, however, that where the requisite conditions exist, certain legal tools and policy arguments may help to persuade the parties in conflict to better comply. In relation to organized armed groups in particular, humanitarian law provides and humanitarian practitioners have developed, various mechanisms aimed at improving and promoting compliance with IHL. Among them are special agreements under Common Article 3 of the Geneva Conventions, the inclusion of IHL in armed group codes of conduct, unilateral declarations by armed groups, or the granting of amnesty by States to members of armed groups who have taken a direct part in hostilities but have not committed war crimes or other crimes under international law.

As far as the accountability of new actors involved in armed conflicts is concerned, two levels of questions may be distinguished. On the one hand, it needs to be determined whether certain new actors, e.g. private military and security companies can – **as entities** – be held directly accountable for violations of IHL. On the other hand, it needs to be determined to what extent the doctrine of superior responsibility could be applied in case of contractor violations: in other words, whether military or civilian commanders or other persons in charge of PMSCs can be held criminally responsible for violations of IHL. If urban criminal gangs or pirates were considered to be Parties to an armed conflict the same questions would arise. In this context, it would be interesting to examine whether and to what extent the work of international criminal courts and tribunals has had an impact on the behaviour of new non-State actors in armed conflicts.

Lastly, another challenging task would be to ascertain what tools for ensuring compliance with IHL may possibly be pursued so as to create incentives for compliance by various new actors that may arise in the future.

- Can or should IHL be adapted to provide better incentives for non-State armed groups to comply with the rules? What could such incentives be?
- How has the expansion and work of international criminal courts and tribunals, including the International Criminal Court (ICC) affected the behaviour of non-State armed groups party to armed conflicts?
- What has been the impact of special agreements, unilateral declarations, codes of conduct integrating IHL, and grants of amnesties in

terms of better compliance by non-State armed groups?

- Can new actors such as private military and security companies be held directly accountable for violations of IHL? Or is it all a matter of individual criminal responsibility?
- What measures can or should be taken to ensure that new actors who are present in battlefield, although not a party to the conflict, know and abide by IHL? How can new actors themselves help implement IHL? What is the role of international or regional organizations and of non-governmental organizations (NGOs) in this context?

# Nouvelles méthodes et moyens de combats

## Note d'information pour l'atelier C

Depuis l'adoption des Conventions de Genève en 1949 et des Protocoles additionnels en 1977, les technologies de guerre ont connu une évolution très rapide. L'émergence d'armes et de systèmes d'armement hautement sophistiqués n'ouvre pas seulement de nouvelles perspectives mais posent aussi des questions juridiques complexes et créent des défis potentiels au droit international humanitaire (DIH).

Cet atelier se propose d'imaginer les champs de bataille de l'avenir ainsi que le contenu et la mise en application du DIH qui s'ensuit. Il conviendra d'abord de voir comment les moyens de guerre existants peuvent évoluer dans les prochaines décennies, puis identifier les armes ou systèmes d'armes particulièrement innovants qui pourraient faire leur apparition. Il conviendra ensuite de cerner l'évolution actuelle des moyens de combat et ce que l'avenir peut nous réserver à cet égard. Enfin, l'atelier se concentrera sur des défis particuliers concernant le contrôle et la mise en œuvre des règles applicables à ces nouvelles méthodes et moyens de combat.

### Point 1: Les champs de bataille futurs – Les nouveaux moyens de combat et le DIH

Les nouveaux développements technologiques influenceront indubitablement sur les guerres du futur. Les récents progrès de la robotique et des sciences médicales – entre autres spécialités – sont déjà exploités pour découvrir de nouveaux **moyens** de tuer ou de blesser l'ennemi. Plutôt que de prétendre donner une liste exhaustive des nouveaux moyens de combat, le présent document préfère donner quelques exemples qui pourraient servir de point de départ à la discussion.

Les conflits récents ont fait une intense publicité aux **armes ou aux systèmes d'armes téléguidés**. Ces armes et ces systèmes d'armes demandent à être activés, dirigés et télécommandés à distance par un opérateur humain. Le plus connu de ces systèmes à télécommande est le véhicule aérien téléguidé, communément appelé « drone ». Les drones sont toujours plus employés comme plateformes de reconnaissance et comme drones armés. Bien que fonctionnant sans équipage à bord, les drones restent sous le contrôle à distance permanent d'un personnel qui suit et surveille leurs actions et qui, en cas de besoin, décide d'activer les armes qu'ils transportent. Les robots forment un autre groupe significatif de systèmes téléguidés (appelés parfois « Warbots »). Ce sont ac-

tuellement des plateformes mobiles équipées de systèmes de surveillance, utilisés pour explorer les zones suspectes ou pour inspecter le dessous des véhicules. Ils peuvent également être armés.

**Les armes ou systèmes d'armes automatiques** sont aussi de plus en plus souvent déployés dans les conflits actuels. Ils se définissent par leur capacité à fonctionner effectivement de façon indépendante. Ils ne nécessitent pas l'intervention d'un opérateur humain pour les activer, les diriger, les manipuler, ou pour toute autre fonction. Ces armes ou systèmes d'armes préprogrammés pour des actions spécifiques et ils ne sont pas capables d'adapter leurs fonctions pour sortir des paramètres de leur programmation. Les *sentry guns*, c'est-à-dire des armes qui visent et tirent automatiquement sur les cibles qui sont détectées par leurs senseurs, font partie de cette catégorie.

À l'avenir, il se pourrait qu'un nouveau système d'arme devienne totalement autonome: les **armes ou systèmes d'armes autonomes**. Une arme ou un système d'arme automatique peut apprendre et est capable d'adapter ses fonctions selon les circonstances de l'environnement et /ou du contexte, peut évaluer son environnement et / ou son contexte et prendre des décisions en conséquence, il peut donc changer de fonctionnalité. En tant que telles, ces armes représentent un changement de paradigme qui va bien au-delà des systèmes d'armes automatiques décrites ci-dessus. Selon les informations diffusées dans le public, ces systèmes d'armes réellement autonomes en sont encore au stade du développement.

Toute arme ou système d'armes automatique ou autonome doit être conforme au DIH. Quand ces armes ont la capacité de tuer ou blesser, trois questions juridiques majeures se posent: Premièrement, tout système d'armes automatique ou autonome devrait nécessairement être capable de discerner un combattant d'un civil, d'un combattant qui est hors combat, d'un combattant qui essaie de se rendre, et de toutes les personnes qui sont protégées par le DIH (par ex. le personnel médical). Il devrait aussi être capable de distinguer un objectif militaire d'un objet civil. Deuxièmement, ces systèmes d'armes devraient respecter le principe de proportionnalité pendant les processus de prise de décision afin d'éviter un usage disproportionné de la force. Troisièmement, un système automatique ou autonome devrait aussi pouvoir prendre des précautions lorsqu'il attaque. Par exemple, un *sentry gun* devrait émettre un mot de

passer de la sommation à la visée et à la frappe de ses cibles; mais comment un être humain pourrait-il intercepter l'avertissement ou le signal de précaution d'un robot?

Ces conditions requises par l'application du DIH présentent de véritables défis pour la programmation informatique. Elles soulèvent également d'importantes questions juridiques. Par exemple, s'il s'avère impossible de programmer ces paramètres DIH, le développement des systèmes autonomes devrait-il être interdit par la loi ou pourrait-il y avoir des situations où ces armes seraient autorisées? Si oui, quelles seraient ces situations, et devraient-elles être réglementées par la loi?

Les documents publics sur les armes et systèmes d'armes automatiques et autonomes donnent parfois à penser que la robotique, l'intelligence artificielle, et les **armes dites « non létales »** seraient une combinaison « humanitaire » parfaite pour faire la guerre. En dépit des controverses, l'expression arme non létale est couramment utilisée pour décrire une série hétérogène d'armes, plus ou moins sophistiquées, qui se différencient des armes traditionnelles en ce qu'elles neutralisent ou repoussent un individu ou un groupe d'individus, avec une faible probabilité de mort ou de lésions permanentes. Elles peuvent aussi mettre du matériel hors d'usage, avec un impact négatif minimum sur l'environnement. Ces armes peuvent malgré tout affecter l'intégrité physique d'un individu et, ainsi, causer des inquiétudes en ce qui concerne le respect du DIH. Par exemple, certaines de ces armes « non létales » peuvent violer les traités qui interdisent l'usage de certains moyens de guerre (les traités sur les armes chimiques ou biologiques) ou aller à l'encontre des principes généraux du DIH concernant l'interdiction des attaques indiscriminées.

Le recours croissant des militaires aux réseaux informatiques pose aussi de nouveaux problèmes de sécurité. La doctrine militaire et les textes académiques définissent généralement **les attaques des réseaux informatiques** comme des opérations destinées à corrompre, contredire, perturber ou détruire l'information stockée dans les ordinateurs et dans des réseaux informatiques, voire attaquer les ordinateurs et les réseaux eux-mêmes. C'est le moyen utilisé – le flux de données qui exécute l'attaque – qui constitue le caractère intrinsèque d'une attaque informatique. Les moyens varient beaucoup. Ils comprennent, mais pas exclusivement, la transmission de virus pour détruire ou altérer des données, l'insertion de vers qui se reproduisent dès qu'ils entrent dans un système et surchargent le réseau.

Vu l'étendue et la densité des réseaux informatiques aujourd'hui, il peut être difficile de prédire les ramifications possibles des attaques des réseaux infor-

matiques. Les incertitudes que rencontre le pirate peuvent provenir d'un manque d'informations sur la cible. En fait, les effets de ces attaques dépendent largement de la structure du système qui subit l'attaque. Cette difficulté à évaluer les effets collatéraux qui pourraient se succéder en cascade à partir de la cible militaire pour se répandre dans le grand public représente l'une des principales faiblesses des attaques informatiques et il peut en résulter des difficultés de fond pour l'application du principe de distinction.

Enfin, alors que les armes – depuis l'invention de la dynamite il y a quelque 140 ans – utilisent l'énergie cinétique ou les explosifs pour tuer ou blesser, les connaissances scientifiques récentes et l'évolution des technologies augmentent le nombre des moyens qui peuvent tuer ou blesser l'ennemi y compris par **l'énergie et les agents électromagnétiques** qui peuvent agir sur le système nerveux central. Les lésions résultant de ces nouvelles armes peuvent avoir des effets complètement inconnus, particulièrement sur le long terme, et elles peuvent être difficiles à diagnostiquer et/ou à traiter, ce qui soulève la question de savoir comment le DIH devrait répondre à ces évolutions.

- Quelle importance vont prendre les moyens de combat décrits ci-dessus au cours des prochaines décennies? Quels autres nouveaux moyens peuvent prendre de l'importance à l'avenir? Quelles sont les avancées les plus pertinentes en ce qui concerne le développement des armes et des systèmes d'armes du futur?
- Comment ces développements peuvent-ils poser des défis au DIH existant et quelles sortes de questions juridiques risquent de se poser à l'avenir à propos de ces armes?
- Étant donné l'évolution actuelle des technologies, est-il nécessaire d'avoir une ou des conventions spécifiques pour réguler ces nouvelles armes ou systèmes d'armes, ou le droit existant, dont le DIH, est-il suffisant? Si un nouveau traité s'avérait nécessaire, quelles armes ou quels systèmes d'armes faudrait-il réguler, et dans quelles conditions?

## **Point 2: Le champ de bataille de demain – les nouvelles méthodes de combat et le DIH**

Les champs de bataille évoluent non seulement en termes de moyens de guerre, mais aussi en termes de méthodes de guerre modernes. Les paragraphes suivants offrent quelques réflexions sur l'évolution possible des méthodes de guerre.

Le champ de bataille moderne cesse d'être un terrain isolé, et se déplace vers les zones plus peuplées. Deux tendances actuelles, qui semblent se confirmer, aident à comprendre ce phénomène. La première est l'**urbanisation**, avec une population toujours plus nombreuses dans les villes et les banlieues; la seconde est la fréquence accrue des **guerres asymétriques**, où les forces disposant des technologies les moins avancées préfèrent se rapprocher des zones urbaines plus peuplées que d'avoir à affronter, à découvert, des forces ennemies qui leur sont supérieures. Les conflits qui se déroulent dans les secteurs à forte densité de population risquent de causer plus de souffrances parmi la population civile soit directement en faisant des morts et des blessés, soit indirectement en endommageant leurs logements, les infrastructures publiques vitales et/ou leurs moyens de subsistance.

Dans ce contexte, certaines méthodes de guerre telles que l'usage massif des explosifs, parfois dans des zones à forte densité de population, méritent de retenir l'attention. En particulier, la question se pose de savoir si les règles du DIH applicables suffisent pour identifier les circonstances et les restrictions opérationnelles dans lesquelles des explosifs lancés par des armes lourdes peuvent être autorisés dans les secteurs très peuplés. Dans ces circonstances, un standard plus élevé devrait-il être requis pour vérifier les cibles et leur environnement ou pour lancer des avertissements à la population civile?

Incontestablement, les moyens militaires dont disposent aujourd'hui les forces armées technologiquement avancées permettent d'atteindre avec une très grande précision des objectifs militaires situés dans des zones à forte densité de population. Selon la doctrine militaire et les experts militaires le degré de précision ne concerne pas seulement la capacité d'une arme de toucher très exactement l'objectif visé. Elle implique aussi : (a) la capacité de localiser et d'identifier une cible, de suivre et éventuellement d'anticiper ses déplacements possibles; (b) la capacité de transmettre cette information à temps (si possible en temps réel), de l'interpréter correctement et de communiquer les ordres de tir de façon appropriée; et (c) la capacité d'éviter ou à tout le moins de minimiser les dommages incidents parmi les civils et les objets situés à proximité d'une cible grâce à une visée précise et fiable.

Ainsi définies, « les attaques de précision » augmentent de prime abord l'efficacité militaire et, de plus, elles améliorent la protection des civils et des objets civils. Cependant, l'utilisation de ces technologies peut aussi générer des difficultés. Certes, ces méthodes de combat permettent des actions plus rapides et raccourcissent en conséquence le temps du processus de prise de décision, mais dans certaines

circonstances, elles tendent en contrepartie à augmenter le risque d'erreur. Par exemple, l'identification d'une cible en mouvement qui apparaît, exige une réaction presque instantanée et laisse peu de temps pour vérifier ou pour analyser les dommages excessifs incidents que pourrait causer l'attaque.

La capacité de mener des attaques de précision dépend souvent dans une large mesure de l'utilisation militaire de l'espace aérien. Pour certaines forces armées, l'usage de l'espace aérien est devenue une dimension essentielle de la conduite des hostilités. Les satellites sont devenus indispensables pour certaines forces armées non seulement pour assurer les communications, les localisations et la navigation en temps réel, mais aussi pour recueillir l'information, pour la surveillance et pour la reconnaissance. Or, l'utilisation des instruments spatiaux pose un certain nombre de problèmes juridiques complexes. La première réside dans la dualité civile / militaire de la plupart des équipements spatiaux. Il est souvent difficile de les identifier et de faire la distinction entre des fonctions qui sont d'une importance majeure pour une opération militaire et des fonctions purement civiles. Ainsi, la destruction ou l'endommagement de tels instruments devraient-ils être soumis à autorisation? Quelles seraient les conséquences pour la population civile? Quel cadre juridique serait applicable ?

De même, comme l'ont mentionné de nombreuses sources publiques, des stratégies qui supposeraient que des armes ou des systèmes d'armes soient placés dans l'espace sont prises en considération. Même si ces systèmes d'armes sont purement défensifs, pourraient-ils être développés légalement en application du droit international existant? Quels seraient les effets de ces développements sur le DIH?

- Quelles peuvent être les nouvelles méthodes de combat dans les prochaines décennies? Comment pourrait-on anticiper et évaluer les développements futurs de ces méthodes de combat?
- Quelles sortes de questions juridiques posent les nouvelles méthodes de combat qui seront vraisemblablement utilisées à l'avenir? Ces développements présentent-ils des difficultés pour le DIH? et si oui, comment? Par exemple, dans quelles circonstances et moyennant quelles restrictions opérationnelles les explosifs devraient-ils être utilisés dans les zones très peuplées? Le développement des attaques de précision incite-t-il à réinterpréter la loi?
- Le DIH est-il suffisamment détaillé pour traiter ces questions ou faudrait-il qu'il soit encore développé ou clarifié? Si un nouveau développement juridique est nécessaire pour faire face

à ces développements, quels seraient les sujets à aborder?

### **Point 3: Contrôle et mise en application des règles applicables aux nouveaux moyens de guerre**

Depuis l'adoption des Conventions de Genève en 1949, d'importants mécanismes de contrôle et de mise en œuvre du droit ont été développés, comprenant des mécanismes de contrôle nationaux et internationaux.

Le contrôle de l'observation du DIH par les nouveaux moyens et méthodes de combat incombe à titre premier à l'État. Pendant la conférence diplomatique qui a négocié le premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève (PAI), une proposition avait été faite en vue de développer un mécanisme international pour examiner la conformité des nouvelles armes avec le droit. Finalement, il n'a pas été possible de parvenir à un accord, mais les États ont approuvé une clause exigeant des examens nationaux. En conséquence, l'article 36 du PAI fait obligation aux Parties contractantes de déterminer la conformité des nouveaux moyens et méthodes de combat avec les règles du droit international, avant de les développer, de les acquérir ou de les intégrer dans l'arsenal de l'État. Cette disposition entend prévenir l'utilisation d'armes qui violeraient le DIH dans toutes les circonstances, et imposer des restrictions sur l'utilisation des armes qui violeraient le DIH dans certaines circonstances.

L'obligation juridique faite aux États d'examiner les armes nouvelles implique au minimum l'existence d'une procédure permanente et obligatoire pour les autorités concernées, L'article 36 du PAI ne précise cependant pas comment se réalise cette détermination. Il incombe à chaque État Partie de prendre les mesures internes, administratives ou réglementaires requises pour s'acquitter de son obligation. Il est cependant regrettable qu'il y ait très peu d'États qui aient instauré des procédures préalables à l'adoption de nouvelles armes. Il reste à savoir si les mécanismes d'examen national existants prévus par l'article 36 PAI suffisent à assurer la conformité des armes au DIH, et s'il faut prévoir un renforcement de ces mécanismes d'examen (si oui, comment?).

La portée des mécanismes existants (ou à venir) pose problème. L'évolution des conditions technologiques, sociologiques et juridiques implique qu'une arme dont la légalité ne prêtait pas à controverse dans le passé risque d'être remise en question aujourd'hui. Les procédures d'examen devraient-elles être réservées aux armes nouvelles ou inclure également les armes existantes? En outre, ces mécanismes

d'examen devraient-ils se contenter d'évaluer si de par sa nature, une arme devrait être interdite en droit international humanitaire, ou devraient-ils également examiner les usages et abus constatés pendant des hostilités et leurs conséquences humanitaires? Cette dernière possibilité serait très utile pour identifier les usages prévisibles d'une arme qui peuvent être illégaux, même s'ils ne sont ni souhaités ni délibérés. Il serait ainsi possible de les interdire.

- Qu'est-ce qui pourrait expliquer qu'il n'y a apparemment que peu d'États qui s'acquittent des obligations que leur impose l'article 36 PAI? Comment pourrait-on encourager les États à adopter leurs propres procédures d'examen nationales? Ces procédures d'examen devraient-elles inclure les armes existantes (une arme peut très bien ne pas avoir fait débat dans le passé, mais être contestée aujourd'hui)? Les États devraient-ils limiter l'examen à l'usage « normalement prévu » ou devraient-ils examiner tous les abus possibles?
- Les États peuvent-ils s'assurer collectivement que les nouvelles méthodes et moyens de guerre sont conformes aux normes du DIH et, si tel est le cas, comment? Les organisations internationales et les ONG auraient-elles un rôle à jouer en ce sens?
- Quelle est l'efficacité des mécanismes de mise en œuvre du DIH existants, en ce qui concerne les méthodes et moyens de combat interdits? L'état actuel du droit, est-il suffisant pour traiter le problème des violations des normes du DIH? Quels nouveaux mécanismes peut-on envisager pour améliorer le système actuel d'application du droit?

# New means and methods of warfare

## Background Paper for Workshop C

Since the adoption of the 1949 Geneva Conventions and 1977 Additional Protocols, the technology of warfare has rapidly developed. The emergence of highly sophisticated weapons and weapons systems not only open new military possibilities but also raise complex legal issues and create potential challenges to IHL.

This workshop will seek to envision future battlefields and the content and enforcement of IHL in their regard. It will first address how existing means of warfare may evolve in the future decades and identify particular innovative weapons or weapons systems that may emerge. It will then consider the current evolution of the ways in which modern wars are waged and what the future may bring in this regard. Finally, it will address particular challenges in regard to the monitoring and enforcement of the rules applicable to these new means and methods of warfare.

### Topic 1: The future battlefields – New means of warfare and IHL

New technological developments will surely impact future warfare. Recent advancements in robotics and medical science (among others specialities) are already being used to find new ways to kill or injure the enemy. This document does not aim to provide an exhaustive list of new means of warfare, but rather to give a few examples that could serve as a starting point for discussions.

Recent conflicts have led to increased publicity concerning **remotely controlled weapons or weapons systems**. Such weapons or weapons systems require activation, direction and manipulation by a human operating at a distance. The most well known of these remotely controlled systems are unmanned aerial vehicles (commonly termed drones). Drones are increasingly being used both as surveillance and weapons platforms. Although operating without an on-board crew, drones currently remain controlled at all times by distant personnel who are supervising the actions of the drones and, when relevant, decide to activate the weapons carried by the drones. The other significant group of controlled systems consists of robots (sometimes known as “WarBots”). These currently are mobile platforms equipped with surveillance systems for scouting out suspicious areas, or looking under vehicles. They might also be equipped with weapons.

**Automatic weapons or weapons systems** are also increasingly deployed in current conflicts. An automatic weapon or weapons system may be defined as one that is able to and does function in a self contained and independent manner. It does not require the intervention of a human operative for activation, direction, manipulation, or any other function. These weapons or weapons systems are pre-programmed to act in a specific manner and cannot adapt their functions outside the parameters of their programming. Sentry guns, i.e. guns that automatically aim and fire at targets that are detected by their sensors, fall within that category

In the future, it might be possible that a weapons system becomes truly autonomous. An **autonomous weapon or weapons system** is an automatic weapon or weapons system that can learn and is able to adapt its functions to changing circumstances in the environment and/or the context in which it is deployed. It is able to assess its environment and/or context and make decisions in consequence of that assessment, thus changing its functionality. As such, these weapons represent a paradigm shift beyond an automatic weapons system as defined above. According to information in the public domain, truly autonomous weapons systems remain in development.

Any automatic or autonomous weapon or weapons systems must be IHL compliant. When these systems have the capacity to kill or injure, three critical legal issues arise. First, any automatic or autonomous weapons system would necessarily have to be able to distinguish a combatant from a civilian, from a combatant who is hors de combat, and from other persons protected by IHL (e.g. medical personnel). It would also have to be able to distinguish a military objective from a civilian object. Second, these weapons systems would have to respect the principle of proportionality during decision-making processes in order to prevent the use of force in a disproportionate manner. Third, an automatic or autonomous system would also have to be able to take precautions in attacks. For example, a sentry gun should issue a password challenge before aiming and opening fire at targets; but how would a human receive or perceive a robotic warning?

These IHL compliance requirements present real computer programming challenges. They also raise important legal issues: for example, if it proves impossible to programme such IHL parameters, should the future development of autonomous weapon sys-



tems be prevented by law or might there be some situations where these systems could be used? If so, what might those situations be, and should they be regulated by law?

Public documents on automatic or autonomous weapons or weapons systems sometimes suggest that robotics, artificial intelligence, and **so-called “non-lethal” weapons** would be an ideal “humanitarian” combination for future warfare. Although controversial, the expression “non-lethal” weapon” is commonly used to describe a heterogeneous range of weapons, more or less sophisticated, whose common characteristic in comparison with traditional weapons is to “neutralise” or repel an individual or a group of individuals with a low-probability of fatalities or permanent injuries; or to put materiel out of use with a minimal adverse environmental impact. Therefore these weapons can still affect individual’s physical integrity and as such pose specific concerns with regard to respect for IHL. For example, some of these “non-lethal” weapons may violate treaties that prohibit the use of a particular means of warfare (such as the treaties on chemical or biological weapons) or contradict general rules of IHL concerning the prohibition of indiscriminate attacks.

The increasing military reliance on computer networks also raises new security issues. A **Computer Network Attack (CNA)** is generally defined in military doctrine and academic writing as an operation to disrupt, deny, degrade, or destroy information resident in computers and computer networks, or the computers and networks themselves. The intrinsic characteristic of a CNA is the means used (a data stream to execute the attack). The means vary widely and include but are not limited to the transmission of viruses to destroy or alter data, or inserting worms that reproduce upon entry into a system and thereby overload the network.

Given the breadth and density of computer networks today, it may be difficult to predict the potential ramifications of CNAs. The uncertainties faced by the attacker may stem from a lack of information concerning the target. Indeed, the effects of such attacks largely depend on the structure of the system against which they are launched. This difficulty to assess the incidental effects which could cascade from the intended military impact into broader society may be one of the principle weaknesses of the CNAs and may pose fundamental challenges to the implementation of the principle of distinction.

Finally, while weapons – since the invention of dynamite some 140 years ago – mainly use kinetic energy or explosive force to kill or injure, recent scientific knowledge and the evolution of technology are increasing the ways in which an enemy can be injured

or killed, including through **electro-magnetic energy and agents** that can act on the central nervous system. Injuries resulting from these new weapons may have completely unknown effects, particularly on the longer term, and be difficult to diagnose and/or treat, thus raising the issue of how should IHL respond to such developments.

- How significant may the above-discussed means of warfare be in future decades? What other new means of warfare may be significant in the future? What are the most relevant technological advances in terms of development of future weapons or weapons systems?
- How may these developments challenge current IHL and what kinds of legal questions regarding these weapons are likely to arise in the future?
- Given current technological developments, is there a need for a specific convention (or conventions) to regulate these new weapons or weapons systems, or is existing law, including IHL, sufficient? If a new treaty law is needed, which weapons or weapons systems should be regulated and in which terms?

## **Topic 2: The future battlefield – New methods of warfare and IHL**

Battlefields are not only evolving in terms of the means of warfare, but also in regard to the ways in which modern wars are waged. The following paragraphs offer a few reflections concerning possible evolution in the methods of warfare.

The modern battlefield has increasingly moved from isolated areas to more densely populated settings. Two current trends, which look likely to continue, explain this phenomenon. The first is **urbanisation**, with a greater proportion of persons living in or near cities; the second is the growing frequency of **asymmetric warfare**, in which less technologically advanced forces bring the battlefield to populated urban settings rather than expose themselves to superior enemy forces in the open. Conflicts fought in densely populated areas are likely to cause greater suffering among the civilian population either directly through death or injury, or indirectly by damaging their homes, vital public infrastructures and/or livelihoods.

In this context, certain methods of warfare such as the massive use of explosive munitions, sometimes over large and densely populated areas, deserve particular attention. In particular, the question arises as to whether applicable IHL rules are sufficient to identify under which circumstances explosive

force delivered by heavy weapons might be used in densely populated areas. Should a higher standard be required for the verification of targets and their surroundings or for the issuance of warnings to the civilian population?

It is undisputed that the military means available today to technologically advanced armed forces allow attacks against military objectives situated in densely populated areas with high precision. According to military doctrine and military experts, this degree of precision does not only encompass the weapon's capacity to strike precisely targeted objective. It also involves: (a) the ability to locate and identify a target, follow and eventually anticipate its possible movements; (b) the capability to transmit this information in a timely fashion (if possible in real time), to interpret it correctly and to communicate appropriate targeting orders; and (c) the ability to avoid or in any event to minimize, incidental damages to civilian persons and objects located in the vicinity of a target through accurate and reliable targeting.

So defined, such "precision" attacks not only increase prima facie military efficiency, but also the protection of civilians and civilian objects. However, the use of this technology may also engender certain difficulties. In allowing for more rapid action and thereby shortening the decision-making process, these methods of combat may tend to increase, in certain circumstances, the risk of error. For example, the identification of an "emerging" moving target demands almost instantaneous reaction, leaving little time for verification or for an analysis of the possible excessive incidental damage which could result from such an attack.

The ability to conduct precision attacks often depends largely on the military use of outer space. For certain armed forces the use of outer space has become a fundamental dimension of the conduct of hostilities. Satellites have become indispensable to some armed forces for not only assuring instant real-time communications, localisation and navigation, but also for information gathering, surveillance, and reconnaissance. This use of space-based instruments raises a number of complex legal questions, the first stemming from the dual civilian/military nature of most space-based equipment. It is often difficult to identify and separate the functions critical to a military operation versus the purely civilian functions. As a result, would the destruction or alteration of such instruments be authorized? What could be the consequences for the civilian population? Which body of law would be applicable?

Likewise, as cited in numerous public sources, strategies implying the placing of weapons or weapon systems in outer space are under consideration. Even

if purely defensive, could these weapons systems be legally developed under current public international law? What could be the impact of these developments on IHL?

- What may be the new methods of warfare in the coming decades? How could we anticipate and assess the future developments of such methods of warfare?
- What are the kinds of legal questions regarding new methods of warfare that are likely to arise in the future? Will these developments challenge IHL and, if so, how will they challenge it? For example, under which circumstances, if any, and under which operational restrictions should explosive force be used in populated areas? Does the development of precision attack create an incentive to reinterpret the law?
- Is IHL sufficiently detailed to address these issues or should it be further developed or clarified? Should further legal development be required, on what topics?

### **Topic 3: Monitoring and enforcing the rules applicable to new means and methods of warfare**

Since the adoption of the 1949 Geneva Conventions, important monitoring and enforcement mechanisms have been developed, including national and international monitoring mechanisms.

Monitoring compliance with IHL of new means and methods of warfare is primarily a States' responsibility. During the Diplomatic Conference negotiating AP/I, a proposal was made to develop an international mechanism to review the legality of new weapons. In the end, no agreement could be reached, but States approved instead a provision requiring national reviews. Accordingly, Article 36 of AP/I imposes an obligation on States Parties to determine the lawfulness of new means and methods of warfare before they are developed, acquired or otherwise incorporated into a State's arsenal. This provision seeks to prevent the use of weapons that would violate IHL in all circumstances, and to impose restrictions on the use of weapons that would violate IHL in certain circumstances.

The legal obligation for States to review new weapons implies a *minima* the existence of a permanent and mandatory procedure for the concerned authorities. Article 36 AP/I does not specify however how the legality determination is to be carried out. It is the responsibility of each State Party to adopt the domestic administrative or regulatory measures required to

fulfil this obligation. Unfortunately, very few States are known to have established weapons review procedures. The question, therefore, is to determine whether existing domestic review mechanisms entailed in Article 36 AP/I are sufficient to ensure weapons' IHL compliance, or if the review mechanisms must be strengthened (and if so, how).

The scope of existing (or forthcoming) review mechanisms is another issue. The evolution in technological, sociological and legal terms implies that a weapon which legality was not controversial in the past may be in dispute today. Should review procedures be limited to new weapons or also include existing weapons? In addition, should these review mechanisms simply assess whether a weapon would by nature be prohibited under IHL, or also review possible (mis)uses during hostilities and their humanitarian consequences? This last possibility would be helpful to identify foreseeable uses of a weapon that may be unlawful, even if undesirable and unintended, in order to prevent them.

- What could explain that, apparently, only a few States are implementing their obligations under Article 36 AP/I? How could States be encouraged to adopt their own review procedures? Should the review procedures include also existing weapons (a weapon may not have been in dispute in the past but may be in dispute today)? Should States limit the review to the "normal and expected use" of the weapon or should all possible misuses be examined?
- Can States collectively ensure that new means and methods of warfare comply with IHL standards and, if so, how? Would there be a role for international organizations and NGOs in that respect?
- What is the effectiveness of existing enforcing mechanisms regarding banned means and methods of warfare? Is the current state of the law sufficient to address violations of IHL standards? What new mechanisms can be envisaged to improve the current enforcement system?

# Les mécanismes existants de mise en œuvre du DIH (telle la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits) sont-ils adaptés aux défis actuels?

## Note d'information pour l'atelier D

Le droit international humanitaire (DIH) est composé d'un ensemble de règles qui, pour des raisons humanitaires, cherchent à limiter les effets des conflits armés. En vue de promouvoir et d'assurer le respect de ses règles, le DIH prévoit divers mécanismes visant à aider les Parties à un conflit international à remplir leurs obligations légales, y compris des sanctions judiciaires en cas d'infraction.

Afin d'examiner l'efficacité et la pertinence des mécanismes de mise en œuvre du DIH, l'atelier procédera à un bref examen de tous ceux qui existent aujourd'hui et de la pratique internationale qui leur est associée. Dans un premier temps, il examinera le contrôle de la mise en œuvre du DIH pendant les périodes de conflit armé par l'application du « système des Puissances protectrices » et de leurs substituts. Dans un deuxième temps, il considérera la procédure d'enquête du DIH, puis le rôle de la Commission internationale d'établissement des faits. Enfin, le débat portera sur les mécanismes nationaux et internationaux chargés de sanctionner les infractions au DIH.

### Point 1: Contrôle de la mise en œuvre du DIH durant les conflits armés

Les quatre Conventions de Genève et le Protocole additionnel I (PAI) ont repris le système des « Puissances protectrices » qui, avant la Première guerre mondiale, était l'un des principaux mécanismes de contrôle de la mise en œuvre du DIH dans les conflits armés internationaux.

Conformément aux articles 8/8/8/9 communs aux Conventions de Genève de 1949 et à l'article 5 du PAI, les Parties à un conflit armé international sont tenues d'appliquer le DIH avec le concours d'un État neutre au conflit qui accepte d'agir en qualité de « Puissance protectrice ». Le premier devoir de la Puissance protectrice est de sauvegarder les intérêts des Parties au conflit en application des Conventions. Les Puissances protectrices sont chargées de contrôler l'application du DIH et de prêter leurs bons offices en

cas de désaccord sur l'application ou l'interprétation des dispositions applicables (cf. articles 11/11/11/12 communs aux Conventions de Genève de 1949). En outre, les Puissances protectrices peuvent avoir à remplir des missions humanitaires, comme la visite aux prisonniers de guerre (cf. article 126 de la III<sup>e</sup> Convention de Genève) ainsi qu'aux civils détenus ou internés qui sont protégés par la IV<sup>e</sup> Convention de Genève. (cf. articles 76 et 143 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève).

Depuis l'adoption des Conventions de Genève, le système des Puissances protectrices a été peu souvent invoqué. Seuls exemples: l'affaire de Suez (1956), Goa (1961), le différend franco-tunisien sur Bizerte (1961), la guerre indo-pakistanaise (1971) et dans une certaine mesure la guerre des Malouines entre l'Argentine et le Royaume-Uni (1982). Le peu de cas montre que les États sont généralement réticents à désigner des Puissances protectrices dans les conflits armés internationaux.

Les Parties à un conflit armé international peuvent aussi, en tout temps, s'entendre pour confier les tâches dévolues aux Puissances protectrices à un organisme présentant toutes garanties d'impartialité et d'efficacité (cf. articles 10/10/10/11 communs aux Conventions de Genève de 1949 et article 5 du PAI). Le CICR est cité en tant qu'organisme répondant à ces critères. Il n'a cependant jamais été fait appel à ce mécanisme *de jure*. Alors que le CICR assume souvent dans la pratique des tâches qui seraient dévolues à une Puissance protectrice, il le fait *de facto*, et travaille avec les deux Parties au conflit. Toute autre approche serait en contradiction avec le principe de neutralité qui est fondamental pour le CICR; de plus, les responsabilités d'une Puissance protectrice peuvent impliquer des obligations diplomatiques qui excéderaient le rôle purement humanitaire du CICR.

La réticence des États, depuis plusieurs décennies, à user du système des Puissances protectrices dans les conflits armés internationaux soulève la question de la pertinence de ce système dans le monde contemporain. De plus, le système des Puissances protec-

trices couvre uniquement les conflits armés internationaux (interétatiques). Des dispositions similaires ne se retrouvent pas dans le Protocole additionnel de 1977 ni dans aucun autre instrument international applicable aux conflits armés non internationaux. Le fait que les conflits armés non internationaux sont exclus de la portée de ce mécanisme indique que la grande majorité des conflits contemporains ne peuvent potentiellement pas bénéficier de l'engagement des Puissances protectrices.

- Pourquoi, depuis plusieurs décennies, les États se montrent-ils réticents à désigner des Puissances protectrices ou des substituts? Étant donné le contexte géopolitique actuel, est-il souhaitable et / ou réaliste de penser qu'un État (ou plusieurs) engagé dans un conflit armé international puisse un jour demander à un pays tiers d'agir en qualité de Puissance protectrice?
- Faudrait-il demander à des organisations internationales réputées pour leur impartialité – et celles-ci devraient-elles accepter – d'agir comme substituts d'une Puissance protectrice envers les Parties à un conflit armé international ou non international? Cette démarche serait-elle faisable et /ou souhaitable?
- Faudrait-il créer un nouveau mécanisme pour contrôler l'application et la mise en œuvre du DIH pendant une période de conflit armé international ou non international? Un tel mécanisme devrait-il être mis sur pied par des États tiers sans être soumis au consentement des Parties au conflit? Serait-ce faisable?

## Point 2: Identification des infractions au DIH pendant et après un conflit armé

Une des difficultés propres à l'application et à la mise en œuvre du DIH est que tout mécanisme envisagé doit pouvoir aider efficacement à mettre fin aux infractions au moment où elles se produisent, plutôt que d'agir uniquement *ex post facto*. La chose est particulièrement vraie en ce qui concerne les conflits armés non internationaux, où la persistance de l'existence d'une partie non étatique donnée et de ses forces armées ne peut pas être tenue pour un fait acquis. Le DIH en vigueur aujourd'hui fixe deux méthodes non judiciaires pour établir que des infractions ont été commises: la procédure officielle d'enquête et la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits.

Le but de la **procédure d'enquête** est de mener des investigations au sujet de toute violation alléguée des Conventions. Aux termes des articles 52/53/132/149 communs aux Conventions de Genève, l'ouverture

d'une enquête devient obligatoire dès qu'elle a été demandée par une Partie au conflit.

Cependant, les Parties concernées doivent s'entendre sur la procédure d'enquête. Si un accord n'est pas réalisé, les Parties devraient s'entendre pour choisir un arbitre, qui décidera de la procédure à suivre. Une fois la violation constatée, les Parties au conflit « y mettront fin et la réprimeront le plus rapidement possible ». Toutefois, les Conventions de Genève ne contiennent aucune disposition contraignante, au cas où les belligérants ne parviendraient pas à s'entendre sur le choix d'un arbitre. La procédure d'enquête prévue par les Conventions n'a jamais été appliquée, principalement parce que les parties concernées ne l'ont pas voulu. Par ailleurs, la procédure d'enquête envisagée dans les Conventions de Genève de 1949 s'applique uniquement aux conflits armés internationaux.

Pour tenter d'institutionnaliser la procédure d'enquête mentionnée ci-dessus, les États ont créé la **Commission internationale humanitaire d'établissement des faits** (« la Commission ») définie à l'article 90 du PAI. Elle fut constituée en 1991, dès que 20 États Parties contractantes au PAI eurent accepté sa compétence (actuellement, 70 États ont fait une déclaration de reconnaissance). La Commission est composée de 15 membres « de haute moralité et d'une impartialité reconnue », servant à titre personnel et élus pour un mandat de cinq ans.

La Commission est compétente pour enquêter sur tout fait prétendu être une infraction grave ou une autre violation grave du DIH au sens des Conventions et du PAI. Elle ne communique pas ses conclusions, à moins que toutes les Parties au conflit le lui aient demandé. La Commission est un organe non judiciaire, qui n'interprète pas la loi et ne rend pas de jugement sur les faits qu'elle a établis. La Commission est également compétente pour faciliter, en prêtant ses bons offices, le retour à l'observation des dispositions des Conventions et du PAI.

Bien que l'article 90 du PAI s'applique exclusivement aux conflits armés internationaux, le mandat de la Commission inclut actuellement les conflits armés internationaux et non internationaux. La Commission a pris sur elle d'agir en cas de conflit non international, à la condition que les Parties le lui demandent. Avant de soumettre un cas à la Commission, un État doit accepter la compétence de la Commission – sur une base générale ou temporaire. En cas d'acceptation générale, l'État doit faire une déclaration auprès du Conseil fédéral suisse qui agit en qualité de dépositaire des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels. Si une Partie à un conflit n'a pas fait une déclaration générale, elle peut accepter la compétence de la Commission pour le conflit spécifique

dans lequel elle est impliquée (consentement temporaire). Malgré les efforts de promotion de la Commission, aucune Partie à un conflit ne lui a jamais demandé de s'acquitter des tâches prévues à l'article 90 du PAI. Même s'il avait été fait appel à elle, un inconvénient de ce mécanisme d'investigation est que ses conclusions doivent rester strictement confidentielles, à moins que les Parties n'en décident autrement. Son efficacité est ainsi entravée puisque, s'il est reconnu qu'il a violé le DIH, l'État peut se contenter de passer outre aux conclusions de la Commission, et l'affaire reste sans suite.

En résumé, les États et les autres acteurs n'ont encore à ce jour jamais eu recours aux mécanismes d'enquête sur des violations du DIH prévus par les Conventions de Genève de 1949 et le PAI. Les causes de cette attitude des Parties à un conflit armé sont nombreuses et seront, nous l'espérons, discutées par l'atelier. Il s'ensuit que les États tiers confient parfois collectivement à divers mécanismes du système de l'ONU la tâche de juger publiquement du respect du DIH par les Parties à un conflit. Les formes sont diverses et comprennent notamment les résolutions nationales relatives à une situation spécifique, les missions d'établissement des faits et les conclusions d'un rapporteur spécial. Même dans ces cas, cependant, une fois que le rapport revient dans la sphère intergouvernementale, les décisions peuvent à nouveau faire l'objet de négociations politiques.

La pression politique exercée sur les Parties à un conflit est indubitablement un moyen essentiel d'amener des changements de comportement, mais, du point de vue de la protection, les processus politiques ont aussi montré leurs limites. Étant donné que la plupart des conflits d'aujourd'hui sont non internationaux, la question se pose de savoir si et dans quelle mesure une action intergouvernementale a changé le comportement des groupes armés. En outre, les processus intergouvernementaux prêtent souvent le flanc à la critique, car ils nourriraient des préventions contre un État ou un autre.

Comme déjà mentionné, la difficulté de la mise en œuvre du DIH, étant donné les conséquences immédiates et importantes du non respect des règles, est de trouver le moyen de mettre fin aux violations au moment où elles sont commises.

- Considérant le manque d'efficacité des mécanismes d'enquête constitués par le DIH à ce jour, que pourrait-on faire pour les rendre plus acceptables pour les Parties à un conflit armé?
- Pourquoi la fonction d'établissement des faits que remplit la Commission constituée en vertu de l'article 90 du PAI s'est-elle révélée moins attrayante que les missions similaires ayant un

mandat politique? Que faudrait-il faire pour assurer que la Commission puisse s'acquitter de sa tâche impartiale prévue par le DIH? Son mandat devrait-il être élargi?

- Les mesures prises par des organes de l'ONU tels que le Conseil de sécurité ou le Conseil des droits de l'homme sont-elles des moyens appropriés pour essayer de prévenir et d'arrêter les violations du DIH? Quels en sont les avantages et les inconvénients? Peuvent-elles, en particulier, influencer sur le comportement des groupes armés non étatiques?
- Faudrait-il envisager la création d'un nouveau mécanisme de mise en œuvre du DIH, qui viserait à mettre fin aux infractions commises par les Parties à un conflit ou par des États tiers, et qui ne serait pas soumis au consentement des Parties au conflit? Comment se caractériseraient-ils?

### **Point 3: Mécanismes judiciaires en réponse aux violations du DIH**

À l'instar d'autres organes juridiques, le DIH prévoit des mécanismes ou dispose de mécanismes qui visent à déterminer la responsabilité des infractions qui ont été commises (*ex post facto*). Les violations graves du DIH engagent alors la responsabilité de l'État et la responsabilité pénale individuelle. L'une et l'autre feront l'objet d'un bref débat.

Le DIH repose sur la **responsabilité de l'État** pour les actes commis par les personnes faisant partie de ses forces armées et il oblige les États à verser des indemnités en compensation des actes illicites qui ont été commis (Article 3 de la Convention IV de La Haye de 1907, et article 91 PAI). En outre, les articles 51/52/131/148 communs aux Conventions de Genève stipulent que les États ne peuvent pas s'exonérer eux-mêmes, ni exonérer une autre Partie contractante des responsabilités encourues en raison des violations graves du DIH.

Au niveau international, la Cour internationale de justice a appliqué le droit international humanitaire lorsqu'elle a été saisie d'une affaire impliquant un conflit armé, par exemple, le Nicaragua, le recours aux armes nucléaires, le Mur en Territoire palestinien occupé, ou le différend entre la République démocratique du Congo et l'Ouganda. Les Cours régionales des droits de l'homme – la Cour américaine et la Cour européenne – ont aussi eu à se prononcer sur les requêtes de victimes de conflits armés et ont établi la responsabilité des États. Ces décisions se fondent sur les droits de l'homme et non sur le droit international humanitaire, mais elles ont parfois été

en mesure d'apporter un réel secours aux victimes, sous forme de justice, de vérité et de réparations.

Il est vrai que ni la Cour internationale de justice ni les Cours régionales des droits de l'homme ne sont spécialement conçues pour instruire et rendre des arrêts sur la conduite des Parties à un conflit armé. En outre, la compétence des cours régionales est limitée à certaines zones géographiques et leurs décisions se fondent sur les Conventions des droits de l'homme qu'elles ont mission de contrôler et non sur le droit humanitaire. Les groupes armés ne relèvent pas de leur compétence. La Cour internationale de justice a une compétence relativement limitée et n'est pas directement accessible aux victimes. De ce fait, on peut s'interroger sur la faisabilité et la possibilité de constituer une Cour internationale du DIH, s'inscrivant dans le sillage des Cours régionales européenne et américaine, et visant à apporter réparation aux victimes en établissant judiciairement la responsabilité de l'État.

En ce qui concerne la répression des violations du DIH impliquant la **responsabilité pénale individuelle**, il existe au moins trois mécanismes: les poursuites devant les cours nationales, les tribunaux temporaires et hybrides et la Cour pénale internationale.

S'agissant des poursuites devant les tribunaux nationaux, les Conventions de Genève de 1949, le PAI et les autres traités du DIH disposent que les États ont la responsabilité première de la répression des violations du DIH impliquant une responsabilité pénale individuelle. Au sens des Conventions et du PAI, les États ont l'obligation positive de sanctionner les violations graves par des poursuites pénales, sans égard à la nationalité des auteurs. Les États sont également tenus de rechercher les personnes qui sont soupçonnées d'avoir commis de graves infractions au DIH et de les poursuivre ou de les extradier vers un État qui consent à les juger. Les États ont également l'obligation d'adapter leur législation nationale, étant donné que les poursuites pénales ne peuvent être effectuées que si la législation nationale réprime une certaine conduite et prévoit des peines spécifiques.

Constitués dans le sillage du Tribunal de Nuremberg et du Tribunal de Tokyo après la Seconde guerre mondiale, les premiers tribunaux pénaux internationaux temporaires et hybrides ont été mis sur pied dans les années 1990 en réponse aux violations massives du DIH et des droits humains commises dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) ont été créés par et fonctionnent sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies en s'appuyant sur les résolutions adoptées à cet effet en conformité avec le chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Les décisions des tribunaux temporaires ont marqué une avancée capitale dans l'application du DIH. De plus, leurs arrêts ont contribué à clarifier le droit, et particulièrement la définition des crimes et des principaux concepts du DIH tels que « conflit armé » et « contrôle effectif ». La jurisprudence internationale tend également à renforcer la nature coutumière de certains principes. Depuis lors, les Nations Unies ont été engagées dans d'autres projets, visant à rendre la justice dans des affaires de crimes internationaux, en Sierra Leone, au Cambodge et au Timor oriental. Plus récemment, il a été créé un Tribunal spécial pour le Liban.

Le troisième mécanisme traitant de la responsabilité pénale individuelle est la Cour pénale internationale (CPI) dont, à ce jour, 100 États acceptent l'autorité. Même si elle n'a pas encore rendu son premier arrêt, la CPI est la première juridiction internationale permanente et elle peut exercer sa compétence pour les violations graves du DIH. Le statut de la CPI énumère la longue liste des crimes de guerre commis en période de conflit armé international ou non international pour lesquels la CPI a compétence, ainsi que les crimes contre l'humanité et de génocide. La CPI ne peut être saisie que si l'accusé est ressortissant d'un État partie au Statut ou si le crime a été commis sur le territoire d'un État partie et en cas de défaillance ou de mauvaise volonté des États qui ont, à titre principal, la responsabilité de poursuivre et de juger.

- Faudrait-il tenter de créer une cour spéciale du DIH, qui aurait compétence pour juger les États, à l'instar des cours régionales des droits de l'homme? Les États seraient-ils maintenant plus ouverts à ce genre d'initiative?
- Que peut-on faire pour renforcer la capacité et la volonté des États de poursuivre sur le plan national les violations les plus graves du droit international humanitaire? Quelles mesures d'assistance internationale pourraient être envisagées à l'égard des pays concernés? Comment l'application du principe de juridiction universelle peut-elle être améliorée? Quelles sont les mesures juridiques et pratiques qu'il est nécessaire de prendre?
- Hormis la répression pénale, y a-t-il d'autres moyens d'empêcher les porteurs d'armes de commettre des infractions au DIH? Quelle efficacité est reconnue à l'imposition de sanctions disciplinaires?

# Are the Existing IHL Implementing Mechanisms (such as the International Humanitarian Fact-Finding Commission) Adapted to Actual and New Challenges?

## Background Paper for Workshop D

International humanitarian law is a set of rules which seek, for humanitarian reasons, to limit the effects of armed conflict. In order to promote and secure compliance with its rules, IHL provides various mechanisms to assist Parties to a conflict to fulfil their legal obligations, including judicial sanctions in case of violations.

The workshop will examine the effectiveness and relevance of IHL compliance mechanisms by briefly reviewing each existing one and the international practice associated with it. It will first examine monitoring compliance with IHL during armed conflict through the “protecting powers system” and the appointment of substitutes for protecting powers. Secondly, it will consider the IHL enquiry procedure and then the role of the International Humanitarian Fact-Finding Commission. Lastly, the discussion will consider domestic and international judicial mechanisms designed to sanction violations of IHL.

### **Topic 1: Monitoring compliance with IHL during armed conflict**

The Four Geneva Conventions and Additional Protocol I (AP/I) incorporated the “protecting power” system that was in use prior to World War II as one of the main mechanisms for monitoring compliance with IHL in international armed conflicts.

According to Articles 8/8/8/9 common to the 1949 Geneva Conventions and Article 5 of AP/I, Parties to an international armed conflict shall respect IHL under the scrutiny of a State neutral to the conflict willing to act as a “protecting power”. The primary duty of the protecting power is to safeguard the interests of the State Party to the conflict in accordance with the Conventions. The protecting power has a duty to “scrutinize” respect for IHL and to lend its good offices in cases of disagreement as to the application or interpretation of applicable rules (*cf.* Articles 11/11/11/12 common to the 1949 Geneva Conventions). In addition, protecting powers may undertake various humanitarian tasks, including visits to pris-

oners of war (*cf.* Article 126 Geneva Convention III) and to detained or interned civilians protected by the Fourth Geneva Convention (*cf.* Article 76 and 143 Geneva Convention IV).

Since the Geneva Conventions were adopted, the “protecting powers” system has been infrequently relied: the Suez Affair (1956), Goa (1961), the Franco-Tunisian conflict in Bizerte (1961), the Indo-Pakistani war (1971) and to some extent in the Falklands/Malvinas war between Argentina and the UK (1982). The limited list of cases reveals that States are generally reluctant to appoint protecting powers in international armed conflicts.

Parties to an international armed conflict may also, at any time, agree to entrust an organization which offers all guarantees of impartiality and efficacy with the duties incumbent on the Protecting Powers (*cf.* Articles 10/10/10/11 common to the 1949 Geneva Conventions and Article 5 of AP/I). The ICRC is mentioned as an organization meeting such criteria. However, such a mechanism has never been resorted to *de iure*. While the ICRC often in practice performs some duties that would be incumbent on a protecting power, it has done so *de facto*, working with both sides to the conflict. Any other approach would contradict the ICRC’s fundamental principle of neutrality; moreover the responsibilities of a protecting power may involve diplomatic obligations that go beyond the ICRC’s purely humanitarian role.

The unwillingness of States to use the “protecting power” system in international armed conflicts over the last several decades raises the question of its relevance in today’s world. Additionally, the system of protecting powers covers only international (inter-state) armed conflicts. No similar provisions are found in the Additional Protocol II of 1977 or in any other international instrument applicable to non-international armed conflicts. The fact that non-international armed conflicts are excluded from the scope of this mechanism means that the vast majority of current conflicts remain outside the potential benefit of protecting power involvement.



- Why have States been reluctant to appoint protecting powers or substitutes over the last several decades? Given the current geopolitical context is it desirable and/or realistic to think that a State (or States) involved in an international armed conflict would ever request a third State to act as protecting power?
- Should international organizations with a reputation for impartiality be requested to or accept the role of acting as a substitute for a protecting power in relation to the parties to an international or non-international armed conflict? Would this be feasible and/or desirable?
- Should another mechanism be created for monitoring the compliance with IHL during international or non-international armed conflict? Should such a mechanism be triggered by third States without being subject to the consent of the parties to the conflict? Would this be feasible?

## Topic 2: Identifying violations of IHL during and after an armed conflict

One of the unique challenges of IHL compliance is that any mechanism envisaged must be able to effectively help stop ongoing IHL violations, rather than act only *ex post facto*. This is particularly true with respect to non-international armed conflicts, where the continued existence over time of a specific non-State party and of its armed forces cannot be taken as a given. Current IHL establishes two non-judicial methods to establish that violations of IHL have occurred: the formal enquiry procedure and the International Humanitarian Fact-Finding Commission.

**The purpose of the enquiry procedure is to investigate any alleged violation of the Conventions.** According to Articles 52/53/132/149 common to the 1949 Geneva Conventions the holding of an enquiry is compulsory once one of the belligerents has asked for it. However, the parties concerned must agree on the procedure for the enquiry. Should they fail to reach an agreement, they should agree on the choice of an umpire who would then decide upon the procedure to be followed. Once a violation has been established, the parties to the conflict “shall put an end to it and shall repress it with the least possible delay”. However, the 1949 Geneva Conventions contain no mandatory provision should the belligerents find it impossible to agree on the choice of an umpire. The enquiry procedure provided for in the Conventions has never been put into practice, mainly because of lack of consent from parties concerned. Moreover, the enquiry procedure outlined in the 1949 Geneva Conventions only applies in international armed conflicts.

States endeavoured to institutionalise the enquiry procedure mentioned above through the creation of the **International Humanitarian Fact-Finding Commission** (“The Commission”) provided for in Article 90 of AP/I. It was established in 1991, after its competence was accepted by 20 States parties to AP/I (at present 70 States have filed a declaration of acknowledgment). The Commission consists of 15 members “of high moral standing and acknowledged impartiality”, acting in their personal capacity who are elected for a term of five years.

The Commission is competent to enquire into facts alleged to be either a grave breach or other serious violation of IHL as defined in the Conventions and AP/I. Its reports are confidential, although a report may be rendered public if all the Parties to the conflict so request. The Commission is a non-judicial body in that it neither interprets the law nor renders a judgment upon its findings. The Commission is however competent to facilitate, through its good offices, the restoration of an attitude of respect for the Conventions and AP/I.

Although Article 90 of AP/I applies only to international armed conflicts, the Commission’s remit nowadays includes both international and non-international armed conflicts. The Commission has taken it upon itself to act in non-international armed conflicts as well, if requested by the Parties to the conflict. Before bringing a case to the Commission, a State must first acknowledge the Commission’s competence – either on a blanket or ad-hoc basis. In case of blanket acceptance the State must file a declaration with the Swiss Federal Council that acts as the Depository of the Geneva Conventions and the Additional Protocols. If a Party to a conflict has not made a comprehensive declaration, it may accept the Commission’s competence for the specific conflict in which it is involved (ad-hoc consent). In spite of efforts to promote the Commission, Parties to a conflict have never called it upon to perform the tasks outlined in Article 90 of AP/I. Even if it had been relied on, a drawback of this IHL investigation mechanism is that its findings must remain strictly confidential, unless otherwise consented to by the parties concerned. Its effectiveness is thus impeded inasmuch as a State found to violate IHL may simply disregard the Commission’s findings with no further consequences.

In summary, States and other actors have thus far not engaged with mechanisms for investigating IHL violations provided for in the 1949 Geneva Conventions and AP/I. The causes of this attitude by Parties to an armed conflict are many and will hopefully be discussed during the workshop. The result is that third States sometimes collectively entrust the task of publicly assessing compliance by parties to a conflict to various mechanisms within the UN system. The forms

are many: country resolutions on a specific situation, fact-finding missions, special rapporteur conclusions and others. Even in these cases however, once a report is back in the inter-governmental realm, decisions again become subject to political negotiations.

Political pressure on parties to a conflict is undoubtedly an essential way of ensuring change in behaviour, but from the point of view of protection political processes have also shown their limitations. Given that most conflicts today are non-international, the question may be asked whether and to what extent has inter-governmental action changed the behaviour of armed groups. In addition, inter-governmental processes are often vulnerable to the criticism of bias against one State or another.

As mentioned above, the challenge of IHL implementation, given the immediate and widespread consequences of disregard for the rules is how to help stop violations while they are ongoing.

- Considering their lack of effectiveness to date, what could be done to make the investigative mechanisms established under IHL more acceptable to Parties to an armed conflict?
- Why has the fact-finding role of the Commission established under Article 90 of Additional Protocol I proven less attractive than the establishment of similar missions with a political mandate? What should be done to ensure that the Commission can perform its impartial tasks under IHL? Should its remit be expanded?
- Are actions taken by UN bodies, such as the UN Security Council or the UN Human Rights Council an appropriate way of attempting to prevent and stop IHL violations? What are the advantages and disadvantages? Can they, in particular, affect the behaviour of non-State armed groups?
- Should the establishment of a new IHL compliance mechanism designed to put a stop to violations – triggered by the parties to a conflict or by third States – be envisaged? Without being subject to the consent of the parties to the conflict? What should it look like?

### Topic 3: Judicial Mechanisms in response to violations of IHL

Similar to other bodies of law, IHL provides for or relies on mechanisms aimed at determining responsibility for violations once they have happened (*ex post facto*). Thus, serious violations of IHL entail State responsibility and individual criminal responsibility.

Each shall be briefly discussed in turn.

IHL is based on the premise of **State responsibility** for all acts committed by members of its armed forces and establishes a general obligation on States to provide compensation for the commission of wrongful acts (Article 3 of 1907 Hague Convention IV and Article 91 AP/I). Moreover, Articles 51/52/131/148 common to the 1949 Geneva Conventions determine that States may not absolve themselves or any other Party of liability resulting from grave breaches of IHL.

At international level, the International Court of Justice has applied international humanitarian law when it has been seized of a matter involving an armed conflict, for instance in cases concerning Nicaragua, the use of nuclear weapons, the Wall in the Occupied Palestinian Territory, or the case concerning the dispute between the Democratic Republic of the Congo and Uganda. The regional human rights courts – the American and European courts of human rights – have also adjudicated cases, brought by victims of armed conflicts, establishing State responsibility for violations. While their decisions are based on human rights law and not on international humanitarian law, these courts have sometimes been able to provide real relief to victims, in the form of justice, truth and reparations.

Of course, neither the International Court of Justice nor the regional human rights courts are specifically designed to examine and render decisions related to the behaviour of Parties to an armed conflict. In addition, the regional courts are limited to certain geographic areas and their decisions are based on the human rights conventions that they are mandated to monitor, not on humanitarian law. They have no jurisdiction over armed groups. The International Court of Justice also has a relatively limited jurisdiction, and is not accessible to victims directly. With this in mind, the question may be posed of the feasibility and opportunity of establishing an international IHL court not unlike the regional courts in Europe and the Americas in order to provide redress to victims through judicial findings of State responsibility.

As for repression of IHL violations involving **individual criminal responsibility**, at least three mechanisms exist: prosecution in domestic courts, *ad hoc* and hybrid tribunals, and the International Criminal Court.

As regards proceedings before domestic courts, the 1949 Geneva Conventions, AP/I, and other IHL treaties affirm that the primary responsibility for the repression of IHL violations entailing individual criminal responsibility rests with States. Under the Conventions and AP/I, States have an affirmative obligation

to punish grave breaches through penal proceedings regardless of the nationality of the perpetrator. States are also under an obligation to search for those suspected of having committed serious violations of IHL and to either prosecute or extradite them to another State willing to initiate proceedings. States are likewise obliged to adopt appropriate domestic legislation given that criminal proceedings may only be carried out when national law penalizes a particular conduct and provides for specific penalties.

Regarding *ad hoc* and hybrid Tribunals, the first international criminal tribunals following those set up in Nuremberg and in the Far East after World War II were established in the 1990's in response to massive violations of IHL and human rights committed during the conflicts in the former Yugoslavia and Rwanda. The International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia (ICTY) and for Rwanda (ICTR) were created and continue to operate under the authority of the UN Security Council, based on resolutions passed to that effect under Chapter VII of the UN Charter.

The decisions of the *ad hoc* tribunals have been a major step in the implementation of IHL. In addition, their judgments have contributed to clarification of the law, especially as regards the definitions of crimes and key IHL concepts such as 'armed conflict' and 'effective control'. Growing international jurisprudence has also strengthened the customary nature of certain principles. Since then, the UN has been involved in further projects to administer justice for international crimes, including in Sierra Leone, Cambodia and East Timor. More recently, a Special Tribunal for Lebanon was created.

The third mechanism dealing with individual criminal responsibility is the International Criminal Court to which 110 States are currently party. Although it has yet to deliver its first judgment, the ICC is the first permanent international body with jurisdiction over serious violations of IHL. The ICC Statute enumerates an extensive list of war crimes punishable in both international and non-international armed conflict and establishes the court's jurisdiction over crimes against humanity and genocide as well. The ICC may only be seized of a case when it involves the national of or an act committed on the territory of a State party to the Statute and when no State with primary jurisdiction is willing or able to prosecute.

- Should efforts be made to establish a specialized IHL court with jurisdiction over States, similar to the regional human rights courts? Would States be more open to such an initiative than previously?

- What can be done to strengthen the ability and willingness of States to domestically prosecute serious violations of international humanitarian law? What measures of international assistance to concerned States could be envisaged? How can the application of the principle of universal jurisdiction be enhanced? What legal and practical measures are necessary?
- Apart from penal repression, are there other ways of deterring weapon-bearers from committing violations of IHL? How effective is the imposition of disciplinary sanctions judged to be?



# **Discours d'ouverture / Opening Speeches**

# Discours d'ouverture

S.E. Micheline Calmy-Rey

Monsieur le Président du CICR,  
Excellences,  
Monsieur le Conseiller d'Etat,  
Monsieur le Maire,  
Mesdames et Messieurs,

L'adoption des quatre Conventions de Genève de 1949 constitue un événement historique. En réaction aux atrocités commises durant la deuxième guerre mondiale, les Etats se réunirent à Genève afin d'établir les règles élémentaires devant protéger, durant les conflits armés, la population civile ainsi que les personnes hors de combat, tels que les blessés ou les prisonniers de guerre.

L'idée selon laquelle les personnes les plus vulnérables doivent être protégées contre la guerre remonte pourtant à des temps anciens et n'est pas l'apanage d'une seule culture ou d'un seul peuple. Le principe d'humanité est universel. Les plus anciennes lois de la guerre connues contiennent déjà ce principe, à l'image du code d'Hammourabi, promulgué par le prince babylonien du même nom il y a près de 4000 ans. Dans le prologue, Hammourabi déclare prescrire ces lois « *afin que le fort n'opprime pas le faible* ».

En outre, la plupart des textes sacrés contiennent des règles prônant le respect de l'adversaire. La Bible prescrit par exemple le traitement humain des prisonniers de guerre. Selon un code de guerre islamique écrit en 1280, le Viqayet, le Coran défend l'intégrité de la personne humaine, interdit la torture et tout traitement dégradant. Il prévoit aussi la distinction entre combattants et non-combattants. Dans l'Inde ancienne, le Mahâbhârata et les lois de Manou établissent des règles visant à épargner les ennemis blessés et désarmés, ainsi qu'à interdire les moyens de combat causant des souffrances inutiles à l'ennemi. Le Bushido, un code de conduite des combattants japonais à l'époque féodale basé sur le Confucianisme et le Bouddhisme, va dans le même sens, de même que les codes de la guerre de l'Afrique traditionnelle qui protègent les personnes ne participant pas au combat.

A l'image du principe d'humanité, les Conventions de Genève sont aujourd'hui universellement acceptées. Ces conventions sont devenues la pierre angulaire du droit international humanitaire, leur valeur est mondialement reconnue et acceptée. Dans l'ensemble, le système des Conventions de Genève a fait ses preuves. Le chemin parcouru et les acquis obtenus

grâce à ces Conventions et leurs trois Protocoles additionnels sont significatifs.

Reste que nous aurions tort de nous reposer sur nos lauriers. Cet anniversaire constitue aussi l'occasion de rappeler que le droit international humanitaire est encore violé en dans trop nombreuses circonstances et que ce sont les populations civiles qui paient le plus lourd tribut des conflits d'aujourd'hui.

La Suisse ne souhaite dès lors pas limiter les 60 ans des Conventions de Genève à une simple commémoration.

Le droit international humanitaire est confronté à deux défis majeurs. Il est d'une part confronté à des difficultés d'interprétation ou d'adéquation des règles au monde d'aujourd'hui. D'autre part, le droit international humanitaire souffre de la relative faiblesse de ses mécanismes de mise en œuvre.

## 1er défi: Interprétation des règles

Les problèmes d'interprétation et d'adéquation des règles du droit international humanitaire à la réalité actuelle surgissent lorsque les acteurs engagés dans un conflit ou leurs méthodes de combat ne correspondent pas à ce qui était envisagé dans les Conventions de Genève ou leurs Protocoles additionnels. Or les conflits armés modernes n'opposent plus des Etats aux forces et aux moyens plus ou moins équivalents, comme lors de la deuxième guerre mondiale. En plus d'acteurs étatiques, il faut désormais prendre en considération une multitude d'acteurs non étatiques, des groupes rebelles, des seigneurs de guerre ou des organisations terroristes. Leurs moyens militaires et leurs objectifs sont différents de ceux qui caractérisent les conflits armés classiques.

Consciente de ces difficultés, la Suisse mène de nombreuses activités afin de clarifier le droit international humanitaire et ainsi en renforcer le respect sur le terrain. Ce fut le cas avec la convocation des conférences diplomatiques qui ont conduit à l'adoption des deux premiers Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1977, ainsi qu'au troisième Protocole additionnel de 2005 consacrant le Cristal rouge comme emblème supplémentaire aux côtés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Plus récemment, la Suisse a lancé, en association avec le CICR, un processus international en vue de promouvoir le respect du droit international humanitaire et des droits humains par les entreprises militaires et

de sécurité privées opérant dans des zones de conflits armés. Ce processus a débouché sur la publication du « Document de Montreux », un guide de bonnes pratiques soutenu à ce jour par plus de trente Etats.

De telles initiatives permettent certes des progrès significatifs. Il n'en reste pas moins qu'elles n'ont pas force obligatoire. Or nous vivons dans un monde où il devient toujours plus difficile de distinguer au sein de la même population civile entre un membre d'un groupe armé non étatique et un non combattant. En parallèle, les progrès technologiques permettent de développer des armes toujours plus sophistiquées et en théorie plus précises, mais de plus en plus automatisées et indépendante du facteur humain.

Face à cette réalité, comment réagir? Comment faire face aux défis posés au droit international humanitaire par la multitude de nouveaux acteurs présents dans les situations de conflit ou par le développement de nouvelles armes ou de nouveaux moyens de combat? Ne faudrait-il pas lancer un processus visant à clarifier, voire développer le droit international humanitaire? Dans l'affirmative, un tel développement devrait-il se baser sur l'acquis que constituent les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels? Nous sommes d'avis que cet acquis humanitaire ne doit pas être remis en question, mais amélioré et renforcé en vue d'une meilleure protection des victimes des conflits armés, en particulier de la population civile.

Concernant ce dernier point, la Suisse vient justement de se doter d'une stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés. Un événement parallèle visant à présenter cette stratégie et à débattre du rôle et de la responsabilité des Etats en la matière aura d'ailleurs lieu en marge de cette conférence, aujourd'hui à 12h30. Il s'agira aussi d'une opportunité incitant à réfléchir à la question de la «Protection des civils dans les conflits armés» qui fait débat depuis 10 ans au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Mesdames et Messieurs,

Le renforcement des mécanismes de mise en œuvre du droit international humanitaire constitue le deuxième défi auquel nous sommes confronté. Ces mécanismes ne sont que peu voire pas utilisés par les Etats.

Les tribunaux internationaux, notamment la Cour pénale internationale, constituent une avancée majeure en matière de mise en œuvre des Conventions de Genève. Ces mécanismes de répression jouent aussi un rôle important en termes de prévention. Ils sont cependant complémentaires des juridictions pénales nationales et leur compétence reste géographique-ment limitée. La lutte contre l'impunité dépend ainsi

largement de l'application de la juridiction universelle conformément aux Conventions de Genève.

D'autres entités, comme par exemple la Commission Internationale Humanitaire d'Etablissement des Faits (CIHEF) instituée par le premier Protocole additionnel, ne sont pas utilisées par la communauté internationale. Il manque la volonté politique d'en faire usage. Il est donc impératif d'engager une profonde réflexion sur le renforcement des mécanismes de mise en œuvre et les moyens d'y parvenir. Ces moyens pourraient prendre des formes diverses, allant de la promotion ou de l'amélioration des mécanismes existants à la création de nouveaux mécanismes. Il sera intéressant de connaître vos réflexions en la matière dans le cadre de cette conférence.

En 1949 et en 1977, le droit international humanitaire s'est adapté aux défis de l'époque. Il s'agit aujourd'hui de faire de même. L'article 1 commun aux Conventions de Genève rappelle le devoir de chaque Etat, non seulement de respecter, mais également de faire respecter le droit international humanitaire. Il incombe donc aux Etats d'identifier les imprécisions et les lacunes du droit international humanitaire et de trouver les moyens pour y remédier. La communauté internationale doit aussi pouvoir disposer de mécanismes suffisants pour faire cesser les violations du droit international humanitaire, tout particulièrement les violations graves et systématiques.

C'est dans cette optique que la Suisse a lancé un processus de réflexion qui a débuté en septembre dernier par une session ministérielle de travail dans le cadre du segment de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette réunion a montré que les préoccupations de la Suisse en matière de respect et de mise en œuvre du droit international humanitaire étaient largement partagées. Il est également ressorti des discussions que les Etats ont non seulement conscience de leur responsabilité de respecter ce droit mais également de le faire respecter.

La conférence d'aujourd'hui constitue la deuxième étape de ce processus de réflexion, appelé à se poursuivre. La forme et la dynamique de ce processus dépendront du résultat de cette conférence. Je salue donc d'ores et déjà les discussions entre experts d'horizons et de disciplines différentes qui auront lieu ces deux jours. Vos compétences respectives, que ce soit dans le domaine politique, juridique, académique ou militaire, permettront de prendre en compte la complexité et l'aspect multidimensionnel des défis auxquels est confronté le droit international humanitaire à l'heure actuelle.

Je vous remercie d'être venus partager vos réflexions sur les thèmes qui seront discutés lors de cette conférence et je vous souhaite de fructueuses discussions.

# Opening Speech

H.E. Jakob Kellenberger, President of the ICRC

Madame la Conseillère Fédérale,  
Excellencies,  
Ladies and Gentlemen,

I would like to thank the Swiss Federal Department of Foreign Affairs for taking the initiative to organise this Conference on the current relevance of international humanitarian law (IHL) and in the decades ahead. I am pleased that the ICRC has been able to cooperate with the Swiss Department of Foreign Affairs in designing the programme, preparing the substance and lending support in the organisation of this event. As Madame Calmy-Rey underlined in the Ministerial Working Session on the 60 years of the Geneva Conventions in New York two months ago, the purpose of this Conference is to give concerned actors an opportunity to discuss and share views on a topic that matters to everyone present here in one way or another.

Before addressing the main issues of this Conference, let me stress that the fact we are today examining future challenges to IHL in no way means that the basic principles and rules of this branch of international law are outdated. The principle of humanity, which underlies the treatment of any person in enemy hands and is expressed in numerous IHL rules, regardless of the type of armed conflict involved, remains a bedrock. Similarly, the principle of distinction may not be transgressed. The numerous rules on the conduct of hostilities elaborating on this principle continue to be fundamental for the protection of civilians. In short, the existing principles of humanitarian law must be preserved. No matter what possible developments IHL may undergo in the future, nothing can be allowed to jeopardise or undermine the protections already provided by IHL to persons affected by armed conflict.

Ladies and gentlemen,

Armed conflicts have evolved enormously over the past 60 years and lines have become increasingly blurred between various parties to an armed conflict, as well as between combatants and civilians. It is civilian men, women and children who have increasingly become the main victims. IHL has necessarily adapted to this changing reality. The adoption of the first two Additional Protocols to the Geneva Conventions in 1977, with the rules they established on the conduct of hostilities and on the protection of persons affected by non-international armed conflict, is just one example. Specific rules prohibiting or regulating

weapons such as anti-personnel mines and, more recently, cluster munitions are another example of the adaptability of IHL to the realities on the ground.

The traumatic events of 9/11 and its aftermath set a new test for IHL. The polarisation of international relations and the humanitarian consequences of what has been referred to as the “global war on terror” have posed a huge challenge. The proliferation and fragmentation of non-state armed groups some of whom reject the premises of IHL, have posed another challenge.

IHL has withstood these challenges with its reputation intact, and its adequacy and *adaptability* as a legal framework for the protection of victims of armed conflict reaffirmed. At the same time it has become increasingly evident that certain issues require clarification. With that, there is a need to seriously envisage the development of IHL in specific areas, and I will come back to this point in a few moments.

The nature of armed conflict and the causes and consequences of such conflict will continue to evolve, and it is essential that IHL continues to evolve too. The crucial question is how exactly it should do so. Our shared reflections during this Conference should go some way towards further exploring possibilities – and constraints – in this regard.

With regard to the themes of the four workshops to be held this afternoon, a few remarks on each of the four: Firstly, what do we actually understand by “*new threats*”? For our purposes today, the term “*new threats*” will be taken to cover both existing threats that may intensify over the next few decades, as well as newly-emerging threats – specifically those which may lead to situations of collective violence, including armed conflict. These may include population growth and urbanisation, the scarcity of natural resources and the growing disparities in the distribution of wealth, ecological risks, failed States and transnational activities of criminal groups, including those using terrorist methods.

In analysing the causes and types of violence that are expected to occur in the future and whether IHL should be adapted as a result, participants will be confronted with a number of challenging questions. What will be the main threats to peace and security in the world in the next few decades and what kinds of armed violence will they result in? How can States, international organisations, humanitarian and



development organisations and agencies prepare to meet the needs of people affected by future threats to peace and security, in particular situations of collective violence, including armed conflict? What is the role and importance of international law in this regard and IHL in particular? And will the importance of IHL as a body of law dealing with armed conflict *increase* or *decrease* in light of ongoing developments in the types of violence with which we will be confronted?

The potential range of “*new actors*” whose actions have repercussions at the international level is of course vast. While many of these “*new actors*” have in fact been around for some time, they have called into question – and will continue to call into question – some of the more traditional assumptions on which the international legal system is based.

We will focus today particularly on new actors who are likely to be increasingly involved – directly or indirectly – in situations of collective violence including armed conflicts. The spectrum of these actors is still very broad, encompassing a range of identities, motivations and varying degrees of willingness, and ability, to observe IHL and other international law standards. Certain organised armed groups, private military and security companies, transnational corporations, urban gangs, militias and the huge variety of transnational criminal entities – including “*terrorist*” groups and pirates – all require scrutiny in this regard.

Identifying and understanding these actors and their characteristics is a fundamental prerequisite to better addressing the challenges arising from their involvement in modern armed conflict. It is also important to recognise how complex the reality is in order to avoid falling into the trap of misleading categorisation that does not serve the interests or increase the protection of people affected by contemporary conflict.

Allow me to remind you that IHL is the *only* legal framework specifically binding non-State armed groups. Common Article 3 of the Geneva Conventions and the Second Additional Protocol of 1977 both serve to this end, as do a large number of customary IHL rules. Several IHL clarification processes have also been undertaken in this regard.

However, it will be important to examine whether existing rules of IHL are adequate to deal with new non-State actors or whether further regulation is needed. If so, should new legal rules, standards or best practices be developed to better accommodate new actors within the framework of humanitarian law? And, most crucially, how can better compliance with IHL be ensured by non-State actors in armed conflict, who currently have little legal or practical incentive to do so?

I turn now to “*new means and methods of warfare*”, which is the theme of the third workshop. There is no doubt that new technological developments will have an impact on future warfare. Recent conflicts have seen the increasing use of remotely controlled weapons or weapons systems – including so-called “*drones*” – and of automatic weapons or weapons systems. There is a possibility that in the future weapons systems may become fully autonomous. Automatic and autonomous weapons systems in particular raise certain concerns with regard to compliance with IHL. The current technological capacity to programme such weapons to distinguish combatants from civilians, and military objectives from civilian objects, as well as their ability to respect the principles of proportionality and the precautions required in attack are subject to debate.

It is not only types of weapons that are changing, but also the environments in which they are often used. The debate has been prompted in part by the growing number of military operations conducted in densely populated urban areas, often using explosive force delivered by heavy weapons, which can have devastating humanitarian consequences for civilian populations in such environments.

Another key issue is the increasingly asymmetric nature of modern armed conflicts. Differences between belligerents, especially in terms of technological and military capacities have become ever more pronounced. Compliance with the rules of IHL may be perceived as beneficial to one side of the conflict only, while detrimental to the other. At worst, a militarily weak party – faced with a much more powerful opponent – will contravene fundamental rules of IHL in an attempt to even out the imbalance. If one side systematically breaks the rules, there is a risk that the situation quickly deteriorates into a free-for-all. Such a downward spiral would defy the fundamental purpose of IHL – to alleviate suffering in times of war. We must explore every avenue to prevent this from happening.

Compounding these challenges, civilians have in recent years become progressively more involved in activities closely related to actual combat. At the same time, combatants do not always distinguish themselves from civilians, neither wearing uniforms nor openly carrying arms. They mingle with the civilian population. Civilians are also used as human shields. To add to the confusion, in some conflicts, traditional military functions have been outsourced to private contractors or other civilians working for State armed forces or for organised armed groups. These trends are, if anything, likely to increase in the years ahead. As a result of this, civilians are more likely to be targeted – either mistakenly or arbitrarily. Military personnel are also at increased risk: since

they cannot properly identify their adversary, they are vulnerable to attack by individuals who to all appearances are civilians.

IHL states that those involved in fighting must make a basic distinction between combatants on the one hand, who may be lawfully attacked, and civilians on the other hand, who are protected against attack unless and for such time as they directly participate in hostilities. The problem is that neither the Geneva Conventions nor their Additional Protocols spell out what precisely constitutes “direct participation in hostilities”.

In an effort to help remedy this situation, the ICRC issued a substantial guidance document in June this year. Without changing existing law, this document provides the ICRC’s recommendations on how IHL relating to the notion of direct participation in hostilities should be interpreted in contemporary armed conflict. The aim is that these recommendations will enjoy practical application where it matters, in the midst of armed conflict, and better protect the victims of those conflicts.

But various crucial questions remain with regard to the conduct of hostilities. Are applicable IHL rules sufficient to identify under which circumstances explosive force delivered by heavy weapons might be used in densely populated areas, for example? Should a higher standard be required for the verification of targets and their surroundings or for the issuance of warnings to the civilian population? Perhaps further legal development is required, but if so, how can it feasibly be monitored and enforced?

I turn lastly to the issue of whether existing IHL implementing mechanisms are adapted to actual and new challenges. Allow me first to reiterate one incontrovertible fact. Despite the continuously evolving nature of armed conflict, the biggest threat or challenge to IHL remains the same. It is the too limited respect and compliance its rules and norms enjoy by parties to armed conflict all around the world.

As I remarked during the Ministerial Working Session organised by Switzerland in New York in September, the core reasons for lack of compliance with humanitarian law are lack of political will, lack of prevention and control, and lack of accountability.

It is clear that existing mechanisms provided for in the Geneva Conventions and the First Additional Protocol – namely the system of protecting powers, the formal enquiry procedure and the International Humanitarian Fact-Finding Commission – have not been effective, principally because they are subject to consent by the parties concerned. Several mechanisms within the UN system are also constrained by the fact

that decisions are subject to political negotiations between governments. While there has been some progress towards strengthening accountability for violations of humanitarian law – not least through the various international tribunals and the International Criminal Court – the prevailing culture still remains one of impunity.

It is hoped that participants in today’s workshop will share ideas and suggestions on how to improve existing compliance mechanisms or even to create new ones; mechanisms that would in particular take account of the fact that IHL violations need to be stopped as they are happening, rather than *after* they have happened.

Yet we still come back to one simple truth: the overriding factor behind lack of compliance is lack of political will by both States and non-State armed groups. Without the requisite political will, even the most refined compliance mechanisms will be little more than empty vessels.

The fact that this message has been repeated tirelessly – certainly by the ICRC on a continuous basis – may explain why so much attention is currently being paid to the issue of compliance, at least in fora such as this one. This is of course very positive. *All* genuine initiatives undertaken by States parties to the Geneva Conventions towards strengthening compliance – including by those States not directly faced with compliance issues – must be warmly welcomed, at the very least as a manifestation of positive political will.

Ensuring improved compliance with IHL is something that concerns all of us here today, albeit in different ways. A wide range of actors including States and non-State actors, military forces, legislators and humanitarian organisations each have a particular role to play. The ICRC, for its part, can only contribute one part of what must be a concerted international effort towards achieving this aim.

On the sixtieth anniversary of the Geneva Conventions in August, I gave a speech to representatives of the High Contracting Parties and other invitees, focusing on legal and humanitarian issues that the ICRC considers to be particular challenges – not just today but also in the years ahead. I also outlined what – and how – the ICRC stands ready to contribute in terms of guidance and advice in addressing those challenges.

I highlighted certain areas where the ICRC believes that humanitarian law needs to be clarified, for example related to the conduct of hostilities as I have already mentioned. There are other areas where humanitarian law may need to be developed, where there is either a lack of rules or where the rules are

too broad or vague, leaving much to subjective interpretation. This arises particularly in situations of non-international armed conflict, where existing treaty law is at best limited. Conditions of detention and detainees' right of contact with the outside world are one such area. Procedural safeguards for people interned for security reasons are another. There are various others, including access to populations in need of humanitarian assistance, internal displacement of civilian populations and protection of the natural environment.

To address the humanitarian and legal challenges arising in these areas, the ICRC is now in the final stages of a two-year long comprehensive internal research study. This study aims firstly to explain in simple terms the whole range of aforementioned humanitarian concerns arising in non-international armed conflicts – including the challenge of improving compliance with the law by all parties to such conflicts. On the basis of this, its second aim is to evaluate the legal responses provided in existing law to these humanitarian concerns. Based on a comprehensive assessment of the conclusions of this research, a case will be made for the clarification or development of specific aspects of the law. In the months to come, the ICRC will decide on how to move forward, both substantively and procedurally.

Through such guidance, clarification and proposals for development, the ICRC hopes ultimately to make a meaningful contribution towards improving compliance with IHL. This is of course in parallel with the daily work of neutral and independent humanitarian action in the midst of armed conflict, speaking with both state and non-state armed groups, urging them to comply with the rules of IHL. This is where the issue of compliance has real urgency: when negotiating humanitarian access to wounded people on the other side of a front line, for example, or facilitating the evacuation of sick and wounded to a safe area.

In conclusion, let me reiterate that irrespective of any clarification or development that may be necessary in the future, we each have a responsibility and a role to play in ensuring that the Geneva Conventions, as well as the whole body of international humanitarian law, continue to stand the test of time. I urge States and non-State armed groups who are also bound by their provisions to turn legal provisions into meaningful reality, where it matters, in the midst of armed conflict, to better protect the victims of such conflict.

Thank you.

# Opening Speech

H.E. Kofi Annan

Mme Foreign Minister Calmy Rey, State Councillor Moutinot, Mayor Pagani, President Kellenberger, Excellences, ladies and gentleman,

I am honoured to be here and for this chance to celebrate and reflect on the 60th Anniversary of the Geneva Conventions.

Let me start by thanking the Government of Switzerland – and Mrs Calmy-Rey in particular – along with Mr Kellenberger and the ICRC for organizing this important conference.

Both Switzerland and the ICRC are rightly identified around the world for advancing humanitarian principles and a determination to alleviate suffering.

This timely initiative to strengthen the application of the Geneva Conventions underlines that there is no let up in this commitment. I am pleased to have been asked to be part of it.

The Geneva Conventions give force to a simple but enduring idea – that we must do everything we can to protect civilians and reduce suffering in war.

It is an appeal to our common humanity, grounded in shared and ancient values from the idea of “warrior’s honour”, to the protection of the innocent.

The fact that the Geneva Conventions are universally ratified is a measure of their enduring appeal and success.

But our celebrations today must also galvanise us to further extend and improve protection to those caught in conflict.

For all around us, we see evidence of the continuing inhumanity of those waging war and their blatant disregard for the rules set out in the Conventions.

In the Democratic Republic of Congo, militias and military are carrying out killings and mass rape.

In Sri Lanka, thousands of civilians were killed in the fighting between the Sri Lankan Army and the Tamil Tigers. Tens of thousands more remain interned in camps.

The people of Somalia are again caught between the guns of rival militias. The terrible tragedy of Darfur continues.

And across the world, terrorists deliberately detonate bombs to maim and kill innocent civilians.

The state response too often and too readily is to resort to indiscriminate attacks and abuse of detainees.

The war on terror must not be an excuse to disregard international law.

There are some who claim that this catalogue of horror is, at least partially, the result of a failure of the Conventions we are celebrating today.

They argue that rules developed 60 years ago have not kept pace with a changing world where armed conflicts are no longer predominantly between states, or waged by conventional forces or with conventional weapons.

The truth, however, is that the law has not been static. Steps have been taken to address the new reality of warfare.

The Conventions have been adapted to better cover civil wars and armed groups.

In recent years, new conventions have been agreed to ban or restrict weapons that kill or injure indiscriminately, such as landmines and cluster munitions.

So let us be clear. It is not the rules that are to blame for the callous disregard for civilian life we see. It is the Rulers who disregard them, or allow or encourage those under their command to do so.

We have to ask ourselves why they take these decisions to flout internationally-agreed rules and standards.

They do so because they calculate they have little to fear and little to lose from their defiance.

Our challenge is to alter the balance of the calculation they make.

If yesterday’s accomplishment was to set the rules, tomorrow’s challenge is to effectively bind the rulers to these laws.

To achieve this, we must raise the cost of non-compliance, to undermine both the ability and willingness of those in authority to defy agreed international standards.

There are, of course, a range of strategies to meet these goals. I want to focus primarily today on two.

I believe those in charge are able to ignore the rules, in large part because they, and their supporters, can deflect charges that war crimes are being committed.

They manufacture, or rely on, a culture of denial. In many cases, leaders, their allies and whole populations deny even the most well documented abuse.

And secondly, I believe the willingness to flout the law also stems on the still too tenuous link between committing war crimes and the likelihood of being held to account.

Let's turn first to the culture of denial. We've seen how this unfolds time after time.

Humanitarian and human rights groups issue damning reports. UN experts and ad hoc commissions investigate.

A factual record builds, often quite quickly, that war crimes are being committed.

Not surprisingly, those held responsible find these facts inconvenient, and set out to discredit them.

The detailed documentation of an atrocity is met with outright denial.

Appeals are made for support from regional or ideological allies.

Too often such support is given and then amplified by a biased media. Established facts are dismissed as lies.

The result is dispute and dissent where there should be common outrage and a shared commitment to act.

We can't expect, of course, those with so little regard for human suffering to readily accept responsibility for their conduct.

Indeed, the murder of journalists and human rights defenders exposes their brutal determination to hide the truth.

But I am deeply worried by the success of these tactics of denial in changing the opinion of ordinary people on different sides of the conflict, and, in turn, creating competing worldviews.

We urgently need to build the legitimacy of the factual record to undermine the culture of denial and force acknowledgement of crimes.

This requires us to recognize that civil society and ad hoc commissions can only do so much.

It is to states and their leaders – and the national and international institutions they control – that we must focus our efforts

We must end their selectivity when pointed to credible accounts of atrocity and war crimes – accounts they themselves often request.

They can't be allowed to pick and choose, embracing some reports, and rejecting others, even when produced by the same body applying the same standards.

This selectivity is corrosive to the rule of law. To its shame, the Security Council is all too ready to play this game.

If States distrust the ad hoc character of expert reports or commissions of inquiry, it is well within their power to establish bodies permanently tasked with documenting abuses.

Indeed there is already provision for such a body under Additional Protocol 1 – but it has never been called on.

It should be empowered to launch investigations at its own initiative and given the resources to do so effectively.

In tackling this culture of denial, we must also recognize how much easier it is to discredit the facts when the spotlight of inquiry shines selectively, avoiding the powerful or those they choose to shield.

The accusation of double standards, that powerful states avoid scrutiny, while weak states attract it too readily, cannot be brushed aside easily.

The plain fact is that gross violations of human rights and humanitarian law are being ignored in too many countries.

Many argue that the UN or its Human Rights Council have given undue attention to the situation in the Israeli-occupied territories.

As the balanced and detailed Goldstone report makes clear, serious abuses were committed by all sides to the conflict in Gaza earlier this year.

But as long as equally serious abuses in other countries in the Middle East or elsewhere are subject to neither full inquiry nor condemnation, the charge of bias will carry weight.

This charge will be wielded, of course, by those who cynically seek to deflect scrutiny.

But whatever the reason, it undermines the work of those who rely on these official reports to advance adherence to the rule of law.

Building the legitimacy of the factual record, therefore, means steps must be taken to monitor and report abuse, wherever and whenever it occurs.

Currently, a decision by the UN to scrutinize abuses requires a specific mandate. At the level of the Security Council these will be rare.

When scrutiny is the exception, it will always be held hostage to the politics of the day.

So there is a strong case for moving to a system that makes scrutiny the norm.

The existence of armed conflict, of whatever nature, should immediately and automatically trigger scrutiny and reporting of compliance with humanitarian and human rights law.

This would happen in exactly the same way that the United Nation's relief and development agencies automatically respond to major humanitarian catastrophes.

But while exposing abuse is essential, it will not on its own change behaviour or increase the protection that civilians need.

We need to ensure there is a much stronger link between breaking international humanitarian law and being held to account for it.

For much of the past 60 years this link has been missing.

War criminals rarely faced justice. National courts lacked the will or mandate to act.

Amnesties were too frequently given as part of peace accords.

Where conflict raged and repression reigned, few dared to speak out for the victims. For many, international justice seemed an illusion.

Thankfully, momentarily, this is beginning to change.

The creation in 1998 of the International Criminal Court was as important an act, in its own way, as the drafting of the Geneva Conventions.

Alongside the ICC, and indeed a spur to its creation, are the International Criminal Tribunals set up to punish genocide, crimes against humanity and war crimes in the former Yugoslavia and Rwanda.

International justice is also at work, alongside national judicial systems, in Cambodia and Sierra Leone.

There has been another development, as significant and perhaps with even greater potential.

National courts in many countries have shown themselves ready to exercise forms of universal jurisdiction to enforce the Geneva Conventions and human rights standards against those responsible for abuses, regardless of where the crime was committed.

Courts have also demonstrated their willingness to overturn amnesty laws that shield war criminals.

International justice has gone from an abstract concept to a reality. Impunity is in retreat.

But the battle is far from over. Many countries, including some of the most powerful have not ratified the ICC statute.

Many who have are still not living up to their obligations.

So our challenge – tomorrow's challenge – is to speak out and act in support of international justice.

It must extend to all armed conflicts where national courts are unable or unwilling to prosecute those responsible the most serious crimes under international humanitarian or human rights standards.

I am aware of the controversies. I know, too, that some see justice as an obstacle to peace or humanitarian action.

In my view, it is neither. There can be no genuine peace without justice – and no justice without peace.

And having advanced the potential for international justice, we cannot let it fail.

Concessions that weaken international justice risk being seen as a license to continue killing with impunity.

As we mark the 60th anniversary of the Geneva Conventions, we don't need to change the rules.

We do need to ensure they are enforced much more widely, robustly and fairly.

We must also fully support the humanitarian mission of the ICRC, as guarantor of the Geneva Conventions.

By doing so, we will help to achieve the ambitions of the architects of these rules for decent behaviour even in times of war.

We owe it to the victims of conflict to pick up the challenge.





# **Présentations des panélistes / Panelists' Presentations**

# Presentation Zamir Akram

## Workshop A: New Threats

### *Talking Points for Presentation*

#### **1. Terrorism**

- Global impact – not confined to any region
- State and non-state actors
- Not ideology or faith – but tactics
- Asymmetric Warfare
- Access to WMDs – esp. chemical and biological
- Narco-terrorism and terrorist funding – payoffs.

#### **2. Societal Tensions**

- Religions – Muslims stereo-typing due to terrorism
- Communal – caste wars e.g. India
- Inter-Religious – shia vs. sunni e.g. Iraq
- Class wars – poor vs. rich esp. in developing world.
- Immigrants and foreign workers – esp. in economic crisis.

#### **3. Environmental challenges**

- The 12 warmest years on record within the past 150 years have been during the past 13 years.
- As the temperature of the planet rises, the return period and severity of floods, droughts, heatwaves, and storms will worsen. A 2°C rise will result in insecurity for millions of people in terms of food, water and shelter, with the risk of many additional deaths.
- In recent years, more than 2 billion people were affected by natural disasters, many of whom were directly or indirectly related to extreme meteorological phenomena, including heat waves and cold waves, floods, droughts and windstorms.

#### **4. Water security**

- In 2002, 21% of people living in developing countries did not have sustained access to improved water sources, and 51% did not have access to improved sanitation. In 1995, almost 1.4 billion people were living in water-stressed regions.
- In the near future, high peak flows in glacial-fed rivers are expected, as the rate of glacier-mass loss increase followed by dramatic reductions in river flow and freshwater availability as glaciers progressively disappear.
- By 2050, an additional 2 billion people are estimated to be water stressed, while billions more would face hunger or starvation. Economic consequences will be severe, and mass migration and armed conflict might result.

#### **5. Food security**

- According to the UN World Food Programme, the number of food emergencies every year has increased from an average of 15 during the 1980s to more than 30. Climate change will compound existing food insecurity.
- Different studies suggest that half of the world's population could face severe food shortages by the end of the century because of the impact of rising temperatures on crops.
- Although agricultural productivity might increase in some regions as a result of global warming, but the global impact on crops, forestry, livestock, fisheries, aquaculture, and water systems would be worse.

#### **6. Energy security**

- Growing demand – population growth; industrialization e.g. China, India.
- Fossil fuel depletion globally.
- Uneven fossil fuel reserves – shortage of supply; insecurity of supplies.

- Growing global competition for energy – conflicts.
- Search for alternative sources – renewable energy –not cost efficient – esp. for developing world.

## 7. Pandemics

- There are six major challenges – both direct and indirect – for global health in future: changing patterns of disease and morbidity, food, water and sanitation, shelter and human settlements, extreme events, and population.
- At present, 10 million children die each year; over 200 million children under 5 years of age are not fulfilling their developmental potential; 800 million people go to bed each night hungry; and 1500 million people do not have access to clean drinking water.
- The frequency of pandemics resulting from animal infections, such as blue tongue virus, swine flue and other Orbiviruses are likely to increase.
- The epidemiological outcome of climate change on disease patterns worldwide will be profound, especially in developing countries where existing vulnerabilities to poor health remain.

## 8. Population Explosion

- According to UN 2006 World Population Prospects, the world population is likely to increase from the current 6.7 billion to 9.2 billion in 2050. It will be absorbed mostly by the less developed regions, while population is projected to rise from 5.4 billion in 2007 to 7.9 billion in 2050.
- The urban population in developing countries is projected to increase from 2.3 billion in 2005 to 4 billion by 2030.
- Population growth will increase pressure and competition for scarce resources, such as food, water, and land. To compensate, production will rise, resulting in even greater environmental degradation of arable land.

## 9. Solutions

- Resolve root causes
- Evolve comprehensive solutions; no “band-aid” approach can work.
- Involve international community to develop global solutions; segmented approach will fail.
- Avoid double-standards and duplicity.

# Presentation Marco Sassòli

## Workshop A: The Legal Regulation of New Threats

*Written version of the oral intervention made in the Workshop on new threats on November 9th 2009 by Marco Sassòli, Professor of international law and Director of the Department of international law and international organization at the University of Geneva*

### 1. Is any threat genuinely “new”?

When exploring whether, and how, international humanitarian law (IHL) should adapt to new threats, I would question whether any of the “new” threats mentioned in this workshop are genuinely “new”. Historians could give us examples of structurally similar phenomena that occurred in the past, which had a similar impact on human beings. I am not a historian, but I would simply claim that only the global character of certain threats (including the globalized knowledge about them thanks to the globalized means of information) and some of the means, such as weapons of mass destruction that could wipe out all of humanity, are new.

### 2. IHL cannot cover all threats, but international law must

We must remember that IHL does not apply to the causes of armed conflicts, but only to organized armed violence, one of the possible consequences of the manifold threats the world, States, societies and individuals face. While IHL cannot, international law must deal with all the causes and regulate all the consequences. If IHL covered all forms of physical, psychological and structural violence, such rules of IHL would be even less respected than IHL is today. This would in turn increase the non-respect of the rules that regulate armed conflicts of the existing kind, which unfortunately still take place.

### 3. The organized armed violence to which IHL applies

Before exploring the rules of IHL that could apply to armed violence resulting from new threats, it may be appropriate to recall that IHL applies to any armed violence between States, referred to as international armed conflicts, and to high intensity violence between a State (or States) on the one hand and highly organized armed non-State actors on the other – or between the latter actors. These armed conflicts, which do not oppose States, are called “non-international armed conflicts”. In both kinds of conflicts there is a fundamental distinction between

civilians and combatants. However, in non-international armed conflicts this is neither clearly spelled out nor are all the consequences drawn, as States do not want to use the term “combatant” because this could imply that the person so designated has the right to use force.

### 4. How could IHL (better) cover violence resulting from new threats?

If, in an ideal world, IHL could be adapted to new threats without States taking advantage of this opportunity to weaken the existing protection, several avenues could be explored. I would simply like to raise some questions, many of them provocative or even rhetorical, on how IHL could (better) cover violence resulting from new threats.

#### a. No need of at least two parties?

Could we imagine an IHL binding on only one of the parties to the armed conflict or only on all the individual human beings involved? Such rules exist in international law, for example in Human Rights Law and Criminal Law, but IHL is still addressed to parties and is mainly implemented by, and with, the parties.

#### b. Abandon the equality of belligerents?

Next the question arises whether the fundamental separation between *ius ad bellum*, on the legitimacy of armed conflicts, and *ius in bello*, on the means to be employed in waging an armed conflict, and of which IHL is a part of, should be abandoned. Is it still realistic to treat both sides of every armed conflict equally? Is it possible to believe that, pending the establishment of a world State, it will be possible to agree who is right and who is wrong in every conflict, and that those discriminated by the law would still be willing to respect it? Could, at least, the governmental side in an armed conflict not of an international character be expected to comply with rules that are not binding upon its adversary?

#### c. Abandon the distinction between international and non-international armed conflicts?

Many scholars and some judgements suggest that the distinction between international and non-international armed conflicts should disappear. Indeed, the suffering of the victims in both situations is the same, and the classification of conflicts occurring in the real world into one of these two categories becomes in-

creasingly difficult. However, in the first place, the status of combatants who have a right to participate in hostilities, and may not be punished, will not be recognized in non-international armed conflicts as long as States with a claim to the monopoly of the legitimate use of force exist. Secondly, the protection of civilians in the power of the enemy in international armed conflicts is much more developed in the case of occupied territories than on a party's own territory. However, it would be impossible to determine who occupies whose territory in non-international armed conflicts. Third, and in my view most importantly, the enemy in a non-international armed conflict is an armed group with less capacity than States to comply with all the detailed rules of IHL of international armed conflicts. If an armed group cannot comply with a certain rule, without losing the conflict, it will not do so and this will undermine the credibility and protecting effect of other rules.

Nevertheless, two problems are not adequately covered by the traditional dichotomy between international and non-international armed conflicts and, if a revision of IHL were possible, it would be desirable to establish new regimes to address them. First, all armed conflicts that are not fought between States are non-international, including situations in which one or several States are fighting outside their territory against an armed non-State actor. If the territorial State has agreed to the presence of the State or States, IHL of military occupation will not apply. Nevertheless, IHL of non-international armed conflicts was made in view of regulating the situation of a government fighting insurgents on its own territory and many issues remain uncovered as the domestic law of the affected State continues to apply and was supposed to address them. When fighting abroad, however, armed forces may not necessarily bring their domestic law and law enforcement system with them. Further, they may be unfamiliar with the domestic law of the territory where they are fighting, that law may be contrary to international standards or the domestic law enforcement system may have collapsed. IHL of military occupation contains solutions for such a situation but in the contemporary world no one wants to be an occupying power. Would it be possible to agree upon rules applicable, whenever IHL of military occupation does not apply, to any armed presence of a State involved in hostilities outside its borders?

Secondly, it is claimed that all non-international armed conflicts are to be regulated by one and the same customary IHL, and the different thresholds of applicability of Article 3 common and Additional Protocol II are criticized. Would it, however, not be more realistic to prescribe a sliding scale of obligations that will increase according to the intensity of violence and the degree of organization of the armed

non-State actors involved? One of the advantages of such a law would be that the obligations remain adapted to the actual capacity of the non-State actor to respect them. Apart from the increasing difficulties of classification and the controversies about the level of applicability that is reached in a given situation, the disadvantages of adopting such a law in the classical IHL framework is that the obligations of the government would be minimal at one end of the scale even though it would have the capacity to implement more far-reaching rules. This would be the case when the government is confronted to a poorly organized armed group in a low intensity armed conflict. This issue could be solved either by abandoning the equality of the belligerents, requiring that the government comply with a higher standard, or by reminding governments that they remain bound by International Human Rights Law.

#### **d. Overcome the distinction between civilians and combatants?**

Finally, the most provocative question is whether the distinction between civilians and combatants could be abandoned while maintaining nevertheless some restraints to the waging of armed conflicts. Is an IHL without this distinction imaginable? The reality of an increasing number of armed conflicts is that the distinction cannot be made on the ground. In IHL of non-international armed conflicts States did not even want to explicitly prescribe an obligation of those who fight to distinguish themselves from the civilian population. The only chance of the asymmetrically weaker side to not be overcome is for it to disappear among the civilian population. Although highly undesirable and dangerous for the civilian population, this remains a reality. As unrealistic rules do not protect anyone, can IHL adapt to address this reality?

# Presentation Gerard McHugh

## Workshop B: New Actors

### Introduction

- Relate Jacky Fisher analogy
- Here to talk about “New Actors”
- But what do we mean by “New” and who are the “actors”
  - Inferred timeframe is post 1945 – 1949
  - *“the state-centered nature of the international legal system has been increasingly challenged by the emergence of new actors, in particular non-State actors”*
- Vast array of new actors; this workshop will seek to encompass all, especially non-State actors
- Workshop will focus in particular on those new actors who are likely to be increasingly involved in armed conflicts.
- The emergence of new actors in relation to the delivery of humanitarian aid will not be discussed.

### Topic 1: New actors in the realm of armed conflict: Who are they?

- Identifying new actors is the first step that must be undertaken; to track and assess the effects of their emergence and to gauge where adjustments might need to be made in order to bring them within the IHL framework.
- Certain **organized armed groups, private military and security companies (PMSCs)** are more evident examples of non-State actors who may become directly involved in armed conflict.
- Others: Transnational corporations; media.
- Also broad range of transnational criminal entities that seek to gain advantages from situations of armed conflict.
- Organized armed groups encompass a range of identities, motivations and varying degrees of willingness – and ability – to observe IHL and other international law standards.
- Some operate in a confined geographical region, others have extended their operations to the

trans-national or even global level. Direct attacks against civilians and other acts of violence against civilians have become the deliberate strategy of certain groups.

- It must be noted that, from the point of view of organized non-State armed groups, there is not necessarily much to be gained on the legal level from abiding by the rules of international humanitarian law. The fact that armed groups usually enjoy no immunity from domestic criminal prosecution for mere participation in hostilities remains an important disincentive for better IHL compliance by such groups in practice.
- Moreover, it can be argued that the blurring of the notions – and of the legal regimes – governing acts of terrorism and war has further decreased the incentive of some armed groups to comply with IHL.
- While “terrorist groups” are very much in focus today, the question may be asked whether this designation should not be more carefully used depending on whether a group’s conduct takes place within or outside an armed conflict. Once the threshold of armed conflict has been reached, there may be little added value in designating most acts of violence against civilians or civilian objects as “terrorist” because such acts already constitute war crimes under IHL.
- The proliferation of private military and security companies (PMSCs), is another marked feature of contemporary armed conflicts. In terms of scale and scope of services provided, PMSCs may be considered a new actor in armed conflicts.
- Urban criminal gangs; The legal classification of urban violence and the measures that can or should be taken to deal with it are, however, less clear.
- The question of whether pirate groups are a new armed actor within the meaning of IHL is not entirely resolved.
- **Which of these “new actors” may be said to be parties to an armed conflict as that term is understood in IHL? In which cases can the minimum criteria of organization and inten-**

sity of hostilities, necessary to determine the existence of a non-international conflict, be said to be met?

- What are the consequences of designating most armed groups nowadays as “terrorists”? Is classifying an armed group as “terrorist” an essentially legal or political determination?
- Are urban criminal gangs parties to an armed conflict or should their activity be dealt with under the rules governing law enforcement? Pirates?
- How has the pattern of armed conflict changed due to the involvement of new actors?

## Topic 2: How has the emergence of new actors influenced the legal framework of IHL?

- In terms of direct responses, the international community and other actors may be said to have undertaken two types of actions: (1) development of specific legal rules to fill normative gaps; and (2) processes aimed at clarifying existing legal obligations.
- The international community responded to the increasing relevance of organized non-State armed groups by **crafting and adopting legal rules** governing non-international armed conflicts. Indeed, IHL is the only legal framework specifically binding non-State armed groups and imposing obligations on both armed groups and the State party (or parties) involved. For example, Common Article 3 the Geneva Conventions; The Second Additional Protocol; international jurisprudence; In 2005, the International Committee of the Red Cross (ICRC) published a Study on Customary International Humanitarian Law.
- Several **IHL clarification processes** have also been undertaken over the last several years, or are ongoing. A good example is a text that has come to be known as the Montreux Document, issued in September 2008 as the result of a joint initiative by the Swiss Government and the ICRC. The text articulates the most pertinent international legal obligations derived from already existing rules applicable to PMSCs during armed conflict.
- States and other actors are currently faced with the question of whether previous/ongoing efforts aimed at developing and clarifying the

law are sufficient to adequately regulate the behavior of new actors.

- Most important in this context is whether possible new rules would have the effect of strengthening or weakening the current protections provided for under IHL.
- In addition, the question must be asked whether the emergence and involvement of new actors has had an indirect effect (or effects) on the application and interpretation of IHL.
- If non-State actors are becoming increasingly relevant at the international level it also appears timely to determine whether their growing importance should not be appropriately reflected in the process of IHL development.

- Does the involvement of new actors affect the way in which current situations of violence are classified as armed conflicts under IHL or not? Has the involvement of new actors affected the application and interpretation of existing IHL rules?
- Is existing IHL adequate to deal with new non-State actors or is further regulation needed?
- Is asymmetric warfare a new phenomenon? Can IHL be adapted to take account of this type of warfare without weakening the protection IHL currently provides to civilian population and civilian property?
- Should new actors be directly or indirectly involved in the development and clarification of IHL? How does the practice of armed groups shape the creation of customary international law?

## Topic 3: Implementing and enforcing IHL vis-à-vis new actors

- How to ensure better compliance with IHL by non-State actors in armed conflict? Indeed, drafting laws is just the first step in ensuring the protection of those who do not (or no longer) take a direct part in hostilities; the real challenge has always been to make the rules known to the opposing sides, as well as to other actors involved in an armed conflict, and to ensure that they are applied.
- It is important to note that non-State armed groups Party to a non-international armed

conflict currently have little legal or practical incentive to abide by IHL. While in international armed conflict combatant and POW status carry important benefits (the most important of which is immunity from prosecution for lawful acts of war under the domestic law), fighters in non-international armed conflict enjoy no such privilege. Thus, devising incentive mechanisms for organized armed groups remains a serious challenge in terms of ensuring better implementation of IHL in non-international conflicts.

- Apart from lack of incentive, it is also evident that no legal tools or policy arguments can prevail when the law is being systematically flouted because the political will to abide by it is lacking.
  - In relation to organized armed groups in particular, humanitarian law provides and humanitarian practitioners have developed, various mechanisms aimed at improving and promoting compliance with IHL. Among them are special agreements under Common Article 3 of the Geneva Conventions, the inclusion of IHL in armed group codes of conduct, unilateral declarations by armed groups, or the granting of amnesty by States to members of armed groups who have taken a direct part in hostilities but have not committed war crimes or other crimes under international law.
  - As far as the accountability of new actors involved in armed conflicts is concerned, two levels of questions may be distinguished. On the one hand, it needs to be determined whether certain new actors, e.g. private military and security companies can – **as entities** – be held directly accountable for violations of IHL. On the other hand, it needs to be determined to what **extent the doctrine of superior responsibility could be applied in case of contractor violations**
  - If urban criminal gangs or pirates were considered to be Parties to an armed conflict the same questions would arise. In this context, it would be interesting to examine whether and to what extent the work of international criminal courts and tribunals has had an impact on the behaviour of new non-State actors in armed conflicts.
  - Lastly, another challenging task would be to ascertain what tools for ensuring compliance with IHL may possibly be pursued so as to create incentives for compliance by various new actors that may arise in the future.
- Can or should IHL be adapted to provide better incentives for non-State armed groups to comply with the rules? What could such incentives be?
  - How has the expansion and work of international criminal courts and tribunals, including the International Criminal Court (ICC) affected the behaviour of non-State armed groups party to armed conflicts?
  - What has been the impact of special agreements, unilateral declarations, codes of conduct integrating IHL, and grants of amnesties in terms of better compliance by non-State armed groups?
  - Can new actors such as private military and security companies be held directly accountable for violations of IHL? Or is it all matter of individual criminal responsibility?



# Présentation Elisabeth Decrey Warner

## Atelier B: Nouveaux Acteurs – Nouvelles Solutions ?

Il est question ici de la problématique des « nouveaux acteurs » dans les conflits, de qui sont-ils et de comment ils influencent l'évolution de la réflexion sur le Droit International Humanitaire. Certains sont motivés par une volonté de contrôle de territoire ou de prise de pouvoir, d'autres ne combattent que pour l'appât du gain, d'autres encore ont pour cible les populations civiles et ne cherchent qu'à semer la terreur, stratégie menée délibérément pour déstabiliser des régions et des pouvoirs. Enfin certains groupes peuvent recouvrir plusieurs de ces aspects, une lutte menée vers un objectif purement politique peut parfois dériver vers une lutte guidée par l'appât du gain, visant à apporter les finances nécessaires à la poursuite de la lutte politique.

Dans le papier reçu par les participants sont mentionnés comme nouveaux acteurs, les acteurs armés non-étatiques, les groupes rebelles ou les mouvements de libération, les pirates, les gangs urbains. Par contre les paramilitaires et les états non-reconnus ou partiellement reconnus ne sont pas mentionnés et pourtant ils sont également des acteurs armés non-étatiques. Ce fait démontre bien combien ce sujet est complexe, déjà au point de rencontrer des difficultés et des divergences pour parvenir à en faire une liste exhaustive. Chacun reconnaît cependant que la problématique ne s'arrête pas seulement aux difficultés de lister et nommer ces structures, mais que l'on se heurte également à la question de la définition d'un conflit armé, des critères qui font que l'on devient partie à un conflit et des conditions de l'applicabilité du Droit International Humanitaire, telles que par exemple la capacité de maintenir un certain degré de violence et de contrôler un territoire. Un gang urbain dont les activités atteindraient un certain niveau de violence, dont la structure est bien établie et contrôlant un territoire donné remplit-il les critères définissant une partie au conflit, et le Droit International Humanitaire doit-il s'appliquer ? Et les pirates ? Leur regain d'activités, en particulier dans le Golf d'Aden, les remet sur le devant de la scène, et on reparle de l'applicabilité du Droit International Humanitaire dans ce cadre. Mais peut-on parler d'un conflit armé et d'acteurs armés selon le Droit International Humanitaire ?

Essayer de répondre à de telles questions ne peut être le fait d'une simple présentation dans un séminaire, c'est pourquoi ce papier se concentrera uniquement sur quelques-unes des questions soulevées dans le préambule, et reposera en particulier sur l'expérience et les connaissances acquises par l'Appel de Genève avec une certaine catégorie d'acteurs.

L'Appel de Genève/Geneva Call est une organisation humanitaire œuvrant à engager des acteurs armés non-étatiques à respecter les normes de droit humanitaire.

L'Appel de Genève, pour des raisons plus opérationnelles que légales, concentre ses activités et ses relations avec des acteurs armés non-étatiques qui opèrent hors du contrôle de l'Etat et dont la lutte armée est essentiellement motivée par des revendications politiques. La chaîne de commandement de la structure est également un facteur important. De tels acteurs incluent des groupes rebelles, des mouvements de libération, des guérillas ainsi que les autorités d'entités qui ne sont pas – ou que partiellement – reconnues comme étant un Etat indépendant et qui n'ont dès lors pas la possibilité – car n'ayant pas le statut – de devenir partie à des traités internationaux. L'Appel de Genève par exemple n'engage pas les pirates, puisqu'ils ne poursuivent pas des buts politiques, ou encore certains paramilitaires vu le contrôle informel exercé par les forces armées de l'Etat concerné. Ce papier ne pourra donc y faire référence, même si l'expérience de l'Appel de Genève peut certainement s'appliquer à d'autres types d'acteurs.

L'Appel de Genève est né en l'an 2000 en réponse à la prise de conscience que le problème des mines antipersonnel ne serait jamais totalement résolu sans que la question des acteurs armés non-étatiques ne soit prise en compte. Il faut en effet relever qu'aujourd'hui les acteurs armés non-étatiques sont plus nombreux à utiliser des mines antipersonnel que les armées régulières des Etats. Faisant partie du problème, ils doivent donc faire partie de la solution. L'Appel de Genève a développé un mécanisme novateur, « l'Acte d'engagement pour l'adhésion à une interdiction totale des mines antipersonnel et à une coopération dans l'action contre les mines », (ci-après *l'Acte d'Engagement*) par lequel les acteurs armés non-étatiques peuvent adhérer à des normes similaires à celles contenues dans le Traité d'Ottawa interdisant les mines antipersonnel. Le Gouvernement de la République et canton de Genève est le gardien de ces actes.

Aujourd'hui 39 acteurs armés non-étatiques ont signé *l'Acte d'Engagement* interdisant les mines antipersonnel. Dans l'ensemble, ces signataires respectent très largement leur engagement, cessant d'utiliser des mines antipersonnel, détruisant leurs stocks dans les cas où ils en possèdent et coopérant à des activités de lutte antimines dans les territoires sous leur contrôle, telles des opérations de déminage par exemple.

La signature de l'Acte d'Engagement n'est pas la fin du processus. L'Appel de Genève consacre beaucoup de temps et d'efforts à contribuer à la mise en application des obligations par l'acteur armé ainsi que dans le suivi du processus.

Selon l'Acte d'Engagement, les signataires ont l'obligation de diffuser les obligations en donnant les instructions et les ordres nécessaires à leurs troupes, en élaborant des règles et des codes de conduite, en définissant des sanctions ainsi qu'en diffusant des informations aux communautés qui leur sont proches. Cela comprend par exemple la distribution d'un petit manuel de formation publié par l'Appel de Genève (il s'agit d'un petit livret comprenant des dessins simples à interpréter et représentant les obligations de l'Acte d'Engagement, accompagné de textes très brefs, en langue locale)

L'Appel de Genève a dans un premier temps concentré ses efforts sur la question des mines antipersonnel et a commencé à étendre ses opérations à l'engagement des acteurs armés non-étatiques sur la protection des femmes ainsi que sur celle des enfants, dans les conflits (en particulier le recrutement des enfants et la violence à l'égard des femmes)

Si nous voulons comprendre si la réflexion actuelle sur le Droit International Humanitaire est adéquate, si nous voulons trouver de meilleures solutions pour répondre à la présence et au comportement des acteurs armés non-étatiques dans les conflits, nous devons tout d'abord comprendre les caractéristiques, les motivations et les perspectives de ces acteurs, quels qu'ils soient (groupes armés, pirates, gangs urbains). Les éléments présentés ci-dessous sont issus de recherches menées par l'Appel de Genève avec les acteurs avec lesquels l'organisation travaille. Les conclusions et recommandations qui en ont été tirées peuvent certainement s'appliquer à d'autres catégories d'acteurs armés mentionnés au début du texte.

Il y a différents facteurs qui peuvent influencer le choix et la décision d'un acteur armé non-étatique à respecter les normes humanitaires. En général, ces facteurs peuvent être divisés en deux aspects : la volonté politique et la capacité de mise en application.

### **Volonté politique:**

- participation/appropriation:

de nombreux acteurs armés non-étatiques ne reconnaissent pas les traités internationaux signés par l'Etat contre lequel ils sont en guerre. Comme pour un Etat, il sera plus difficile à un acteur armé non-étatique de nier la légitimité d'une norme à laquelle il a lui-même décidé d'adhérer voire qu'il a lui-même élaborée pour l'inclure dans son code de conduite.

- réciprocité :

un comportement « correct », une adhésion à des normes de la part de la partie opposée, accroît la volonté de prendre un engagement de la part de l'acteur armé non-étatique et de le respecter.

- situation du conflit :

une situation de conflit qui se détend entre l'acteur armé non-étatique et son (ses) opposant (s) accroît la volonté de respecter les normes humanitaires (par exemple en faisant des gestes de bonne volonté l'un envers l'autre ou envers d'autres acteurs)

- réputation :

la tentation d'améliorer positivement sa réputation interne (auprès de ses membres, et/ou de la communauté proche) ou externe (communauté nationale ou même internationale) peut être une incitation réelle.

- considérations humanitaires :

la recherche d'effets positifs sur les civils – à court ou long terme – peut être une incitation à prendre des engagements et à les respecter.

- gain matériel:

la facilitation de l'assistance humanitaire dans les zones touchées par le conflit peut par exemple créer des opportunités de travail ou d'autres types de ressources.

- progrès :

le respect de normes humanitaires peut créer ou améliorer des opportunités de dialogue de paix avec l'Etat concerné, alors que l'usage de la violence contre les civils, est clairement un facteur de frein et de blocage de négociations.

- financement du conflit :

si l'acteur armé non-étatique est dépendant de la population pour le financement de ses capacités à mener la lutte armée, sa volonté de s'engager et de respecter ses engagements est accrue.

### **Capacité**

- chaîne de commandement :

l'existence d'une chaîne de commandement claire et bien structurée augmente les possibilités

d'un acteur armé non-étatique de mettre en application et respecter ses engagements.

- contrôle du territoire :

le contrôle du territoire accroît la capacité d'un acteur armé non-étatique d'appliquer et respecter ses engagements.

- potentiel à disposition :

l'existence de connaissances et compétences adéquates (Droit International Humanitaire, Droits de l'Homme) augmente la capacité de l'acteur armé non-étatique à mettre en application et à respecter ses engagements.

Pour le travail de l'Appel de Genève, comprendre les motivations qui poussent les acteurs armés non-étatiques à respecter les normes humanitaires, ainsi que comprendre les défis auxquels ils doivent faire face en les mettant en application est essentiel. C'est une des raisons pour lesquelles en juin 2009, l'Appel de Genève a organisé pour la seconde fois une rencontre des signataires de l'*Acte d'Engagement* sur les mines antipersonnel. 44 représentants politiques et militaires de haut niveau de 28 acteurs armés non-étatiques venus de différentes régions du monde ont répondu à l'invitation. L'objectif de cette rencontre était double :

- discuter avec les représentants des acteurs armés des difficultés auxquelles ils doivent faire face pour mettre en application l'*Acte d'Engagement* de l'Appel de Genève interdisant les mines antipersonnel
- commencer un processus d'engagement avec des acteurs armés non-étatiques sur la protection des femmes et des enfants dans les conflits et réunir leurs réactions face à un tel développement de l'Appel de Genève.

Pour la première fois, autant que l'on s'en souvienne, des représentants d'acteurs armés non-étatiques du monde entier se sont rencontrés, ont échangé leurs points de vue sur les normes existantes concernant la protection de ces deux groupes particulièrement vulnérables que sont les femmes et les enfants, pendant les conflits.

L'Appel de Genève fut vraiment impressionné par le niveau de préparation des acteurs armés non-étatiques présents, ainsi que par la connaissance qu'ils avaient des normes humanitaires et de l'intérêt que beaucoup montrèrent de vouloir encore améliorer leurs connaissances et les opportunités de mise en application de telles normes. Durant la conférence, ces acteurs armés ont éga-

lement été invités à donner leurs points de vue et perspectives sur les défis à relever pour respecter les normes humanitaires, et à partager les difficultés rencontrées en le faisant.

Deux aspects majeurs émergèrent :

- les acteurs armés non-étatiques ont exprimé clairement leur volonté d'améliorer leur capacité de respecter les normes humanitaires par la délivrance de formations et l'octroi de soutiens techniques par des organisations spécialisées.
- les acteurs armés non-étatiques se sentent dans l'ensemble défavorisés par le traitement différencié entre les Etats et les acteurs armés non-étatiques. Ce sentiment se retrouve aussi bien dans les mécanismes de mise en œuvre des normes humanitaires que parfois également dans les normes elles-mêmes. La question des « listes de terroristes » a elle aussi été mentionnée.

## 1. Formation et soutien technique par des organisations spécialisées.

Selon l'*Acte d'Engagement* de l'Appel de Genève interdisant les mines antipersonnel, les signataires ont l'obligation de disséminer l'interdiction en diffusant des ordres dans leurs rangs, en élaborant des règles et des codes de conduite et en distribuant du matériel de sensibilisation aux communautés leur étant proches. (art 4 de l'*Acte d'Engagement*)

Les signataires ont souligné durant la conférence, ou lors de rencontres précédentes avec l'Appel de Genève, un certain nombre de difficultés à transmettre l'information à leurs combattants. Ce genre de difficultés n'est pas seulement lié à la diffusion de l'*Acte d'Engagement*, mais également à la diffusion du Droit Humanitaire en général. Des acteurs armés non-étatiques contrôlant des territoires immenses ou ayant des centres de commandements multiples opérant parfois depuis l'extérieur du pays, rapportent qu'il est difficile de faire en sorte que de nouvelles règles atteignent leurs leaders politiques ou militaires. (dans tous les cas il a été souligné l'importance d'impliquer tant les représentants politiques que les représentants militaires.) Cependant, après avoir évoqué ces difficultés, les représentants des acteurs armés ont également proposé des solutions :

- dans le but de répondre à ces difficultés de dissémination, les acteurs armés non-étatiques demandent davantage de coopération. Ils sollicitent l'aide d'organisations locales et internationales pour tenir des séances de formation pour leurs commandants militaires et leurs dirigeants politiques.

- ils expriment le besoin que soit développé du matériel éducationnel simple, adapté culturellement, traduit en langue locale, afin de permettre aux combattants d'assimiler et d'appliquer les normes auxquelles les responsables ont décidé d'adhérer.
- ils demandent que leurs codes de conduite existants soient commentés et que des recommandations à leur sujet leur soient données, afin qu'ils sachent si ces codes correspondent aux principes des normes humanitaires.
- ils demandent à ce que l'équipement nécessaire à la mise en application de leur engagement contre les mines leur soit fourni (par exemple des protections pour démineurs)
- ils sont ouverts sans restriction à des parties tierces qui feraient du suivi de leurs engagements pris, mais s'inquiètent que dans certains cas l'Etat concerné n'autorisera probablement pas un tel suivi.

Parfois les acteurs armés non-étatiques mettent également en question la loi elle-même.

Par exemple en rejetant la différence entre « Etats » et « groupes armés » dans le Protocole facultatif à la Convention relative aux Droits de l'Enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, de même qu'en s'opposant aux standards inégaux sur l'âge et le champ d'application des obligations.

Sur la question des listes de terroristes, ils affirment qu'il est contre-productif de labelliser les acteurs armés non-étatiques comme « organisations terroristes » et dans le même temps attendre d'eux qu'ils respectent le Droit International Humanitaire. Ils estiment que cette « labellisation » les isole et risque dès lors d'affaiblir les éléments modérés d'un groupe et renforcer son aile dure; l'acteur armé non-étatique se sent alors moins tenu à respecter le Droit International Humanitaire et les normes des Droits de l'Homme et plus enclin à s'engager dans des cycles de violence.

Peut-être est-il judicieux de mentionner aussi l'impact de ces listes sur le travail des humanitaires. La « labellisation » de certains groupes armés non-étatiques de « terroristes » remonte au début du XXème siècle, mais le recours aux listes noires s'est accéléré au niveau mondial depuis les événements du 11 septembre 2001. Le type de preuves exigé et les critères retenus aux niveaux national et international pour établir ces « listes de terroristes » ne sont pas très clairs ce qui laisse la voie ouverte à des demandes politiques. Ces disparités expliquent pourquoi les listes sont différentes et plus ou moins longues selon les pays et les instances internationales. Les procédures d'établissement de listes de terroristes internationales ont d'ailleurs été vivement dénoncées sur les plans juridique et des Droits de l'Homme. (A noter que même s'il existe déjà treize conventions internationales pour prévenir et lutter contre des actes terroristes spécifiques, aucune définition du terrorisme n'est encore aujourd'hui communément admise au plan international.)

Pour les acteurs humanitaires, de telles procédures sont déroutantes et ces derniers craignent que ces listes ne compromettent le principe d'impartialité humanitaire. Les organismes qui cherchent à établir, à des fins humanitaires ou de résolution de conflit, un contact avec des groupes listés risquent de se retrouver durement sanctionnés, pour des raisons qui semblent politiques plutôt que juridiques. D'ailleurs plusieurs organisations humanitaires ont déjà été

## 2. Traitement différencié

L'égalité des belligérants est un principe fondamental qui sous-tend le Droit International Humanitaire entre les Etats. Cependant son transfert au droit concernant les conflits non-internationaux n'a pas nécessairement été facile. C'est parce qu'en Droit International Humanitaire, les acteurs armés non-étatiques et les Etats n'ont pas le même statut ou les mêmes capacités, même s'ils sont tous deux censés être liés par le Droit International Humanitaire. Indépendamment du fait que la substance de la loi elle-même s'applique de manière égale, il subsiste des disparités dans le statut des acteurs. Dans de nombreux cas, les acteurs armés non-étatiques ont le sentiment que les mécanismes internationaux ou les traités sont biaisés dès lors qu'ils sont développés et contrôlés par des Etats ou des organisations inter-étatiques.

Les représentants des acteurs armés non-étatiques ont alors fait les propositions suivantes :

- comme dans le cas des mines antipersonnel, l'*Acte d'Engagement* de l'Appel de Genève sur la protection des femmes dans les conflits et celui sur la protection des enfants seraient des outils importants qui appartiendraient aux acteurs armés non-étatiques eux-mêmes plutôt qu'aux Nations Unies. Ils considèrent que selon le système des Nations Unies, les acteurs armés non-étatiques ne sont que nommés et blâmés. (named and shamed)
- ils soulignent que le processus de listage par les Nations Unies sur la violation des obligations concernant le recrutement d'enfants et sur leur utilisation dans les conflits n'offre pas un processus équitable, à commencer par le simple droit d'être entendu. Les acteurs armés non-étatiques veulent pouvoir donner leur point de vue sur la situation.

condamnées par des autorités nationales pour être intervenues dans des zones contrôlées par des groupes armés non-étatiques ou s'être entretenus avec eux.

Comme conclusion sur la question des traitements différenciés, les acteurs armés non-étatiques expriment leur inquiétude sur le manque d'influence qu'ils peuvent avoir sur la substance elle-même de la loi. Ils considèrent comme essentiel d'avoir une appréciation concrète et réelle des conditions dans lesquelles les luttes de libération sont menées. Ils demandent davantage de consultations avec les acteurs armés non-étatiques sur le terrain de manière à ce que les standards légaux prennent en compte les réalités et les conditions du terrain. Enfin ils revendiquent leur droit d'être entendus dans le cadre des procédures de décision sur les listes de terroristes.

Ces deux aspects de la formation et du traitement différencié sont une constante dans les discussions que l'Appel de Genève a tenues avec les environ 60 acteurs armés non-étatiques avec lesquels l'organisation est – et a été – en contact durant ces 10 dernières années.

En conclusion de ce qui précède, on peut relever que la supposition prétendant que les acteurs armés non-étatiques ne sont pas intéressés au respect du Droit International Humanitaire, qu'ils n'ont rien à y « gagner » d'un point de vue légal – car la simple participation à des hostilités entraîne de toute façon pour leurs membres le risque d'être jugés et reconnus coupables de crimes en vertu du droit du pays, même si leur conduite n'a pas contrevenu au Droit International Humanitaire – ne s'avère pas fondée. Lors de la plupart des discussions que l'Appel de Genève a eues avec des acteurs armés non-étatiques, ces derniers ont clairement exprimé qu'ils souhaitent respecter les normes du Droit International Humanitaire, mais qu'ils voulaient s'approprier leurs obligations humanitaires. Cette requête doit certainement se rencontrer chez d'autres types de groupes armés. Et soutenir une telle demande ne signifie pas être l'avocat des acteurs armés non-étatiques, mais plutôt être l'avocat de celles et ceux qui souffrent des conséquences des violations des normes humanitaires.

Certainement à l'instar des Etats, l'ensemble des acteurs armés non-étatiques ne s'engagera pas à respecter le Droit International Humanitaire. Mais pour ceux qui souhaitent les adopter, quel que soit ce qui les incite, il faut se demander si tout est fait pour qu'ils puissent les respecter.

En conclusion, les consultations de l'Appel de Genève avec les acteurs armés non-étatiques ont démontré le besoin de :

- davantage de formation aux normes humanitaires et de soutien technique à leur mise en œuvre
- une application plus équitable des normes et des mécanismes qui les entourent et une révision des processus créant les listes de terroristes.

Et on peut développer également trois recommandations :

- formation : l'Institut International de Droit Humanitaire de Sanremo pourrait certainement jouer un rôle important vers une amélioration de la compréhension des normes humanitaires en organisant des sessions de formation pour des dirigeants d'acteurs armés non-étatiques. Un premier pas pourrait être fait par exemple pour les responsables militaires d'Etats non-reconnus ou partiellement reconnus. (domaine moins sensible)
- assistance technique : il serait nécessaire de travailler à des règles communes afin de pouvoir s'assurer que l'assistance bénéficiera à des objectifs humanitaires et ne sera pas considérée comme un appui militaire, ou encore comme un soutien à des activités « terroristes »
- traitement différencié : il est nécessaire d'en apprendre davantage sur les acteurs armés non-étatiques de manière à s'assurer que les obligations légales prennent en compte leur réalité. En fait cette troisième recommandation pourrait s'inspirer du récent processus informel de Montreux sur les compagnies militaires et de sécurité privées, processus auquel les compagnies, elles-mêmes acteurs armés non-étatiques, ont été invitées à participer et leur avis pris en compte.

*« Les pays doivent pouvoir parler à toutes les parties en guerre, y compris les groupes armés. Ne pas y parvenir signifiera toujours davantage, et non pas moins, de civils tués et blessés. Je demande avec force aux Etats d'accepter cette nécessité. Nous devons également attacher davantage d'attention au respect du Droit International Humanitaire par les groupes armés non-étatiques. Aussi inacceptable qu'un tel engagement avec ces groupes puisse être pour des Etats, il est cependant essentiel »* Mr. Ban ki Moon, Secrétaire Général des Nations Unies, discours prononcé à l'occasion du 60ème anniversaire des Conventions de Genève, New York, 26 septembre 2009

# Presentation Hugo Corujo Sanseviero

## Workshop C: New Means and Methods of Warfare

### Monitoring and enforcing the rules applicable to new means and methods of warfare.

Regarding this topic we know that important national and international monitoring mechanisms have been developed since the adoption of the 1949 Geneva Conventions

States have the highest responsibility concerning the monitoring and enforcement mechanisms in order to comply with the rules of International Humanitarian Law (IHL).

When we refer to means and methods of warfare, we should also think about the different kinds of weapons which may be used in armed conflicts.

### As you know the general principles of the law of armed conflict permit the disabling of enemy combatants which affect the use of weapons.

We can highlight three important principles:

Firstly, the unnecessary suffering principle where “**unnecessary**” means suffering which is not necessary by legitimate military requirements.

Secondly, the **discrimination** or **distinction** principle, which requires attacks to be directed against military objectives only.

Thirdly, the **perfidy** principle which forbids treacherous activities.

In general the military commander intends on victory employs all instruments in order to achieve the end of war, but the use of some weapons cause unnecessary suffering and the military effect is clearly disproportionate.

Because of the difficulty of achieving an international consensus about the precise effect of general principles on the use of specific weapons, the trend has been to negotiate special treaties to deal with individual types of weapons.

It is important also to know that the use of means and methods of warfare are limited according to Article 35 “Basic rules” of Additional Protocol I to the Geneva Conventions, which establishes the principles of limitation and proportionality. This article says: “

### 1. In any armed conflict, the right of the Parties to the conflict to choose methods or means of warfare is not unlimited.”

Regarding those principles it is prohibited the use of means and methods which are of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering.

That rule is a norm of customary international law applicable to both international and non international armed conflicts.

The prohibition mentioned before is set forth in a large number of treaties, including early instruments such as St. Petersburg Declaration and the Hague Declarations and regulations.

Nevertheless it is necessary to remember Article 57 of the Geneva Conventions Additional Protocol I, which set forth that in the conduct of military operations, we should cancel or suspend any attack if we presume that the objective is not a military one or subjected to special protection or that the attack may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians or damage to civilian objects.

Regarding this rule it is important to highlight the numeral 5. of Article 57 of Protocol I which expresses that no provision of this article may be construed as authorizing any attacks against the civilian population, civilians or civilian objects .

### Prohibition on the use of weapons.

We can mention some weapons and devices which are prohibited according to the circumstances of their use, but not as a taxative list: exploding bullets, expanding bullets, weapons that injure by non-detectable fragments, booby traps, incendiary weapons, anti-personnel landmines, blinding laser weapons, poisoned weapons, nuclear, biological and chemical weapons, non lethal weapons, cluster bomb munition.

It is necessary also to remember some means and methods prohibited such as ethnic cleansing, human shields, pillage, prohibition of perfidy and means and methods which cause environmental damage.

Considering the fast technological evolution Article 36 “New weapons” of Additional Protocol I, establishes the States’ responsibilities to deter-

mine through its domestic law whether the use of weapons in some conditions or all circumstances be prohibited.

### **Mechanisms for verification of application the rules of IHL.**

Regarding those mechanisms we can highlight the following:

**Protecting Powers and their substitute-** GC I,II Art.8 /10, GC I, Art. 9/10 and AP I, Art. 5.

**Inquiry Procedures-** GC I, Art.52, GC II, Art. 132 and GC IV, Art. 149.

**International Fact Finding Commission-** AP I, Art. 90.

On the other hand we have some mechanisms in order to punish breaches and grave breaches to the Geneva Conventions and Additional Protocols such Penal Process of States or International Criminal Court (Rome Statute) which has complementary jurisdiction.

It is very important that the States require from the military commanders to encourage members of the armed forces under their command and control to prevent and where necessary to suppress and report to competent authorities breaches to IHL. This rule is set forth in the Article 87 "Duty of Commanders" of Additional Protocol I.

According to Article 28 of the Statute of the International Criminal Court, a military Commander has criminal responsibility for crimes committed by forces under his or her effective command or control.

Sometimes a military Commander fails to take all necessary and reasonable measures within his or her power to prevent, suppress or submit the matter to the competent authorities for investigation and prosecution.

Regarding that even if the military commander does not participate directly, the fact that a breach was committed by a subordinate will not absolve a superior from responsibility if he knows or should have known in the circumstances at the time and he did nothing to prevent it or to bring the offender to justice.

As you know it is very difficult to prove in fact "actual knowledge" but it can be inferred from the surrounding circumstances, for instances when soldiers under command carryout sustained and frequent unlawful attacks.

A military commander also fails at the time of having knowledge about some grave breaches of International Humanitarian Law, he does not punish the offender or report the offences to the competent authorities to start criminal procedure.

A correct assesment of "actual knowledge" requires to consider some factors as following: number, type and scope of illegal acts, the number and type of troops and logistics involved, the geographical location and widespread occurrence of the acts, the officers and staff involved and the location of the command and control commander.

Last but not least, I believe weapons review procedures should perhaps be evaluated considering the humanitarian consequences.

# Présentation Adama Dieng

## Atelier D: Les mécanismes de mise en œuvre du DIH sont ils adaptés aux défis actuels?

Cette dernière décennie a été le témoin d'une évolution importante dans la mise en œuvre du droit international humanitaire. Je me souviens du titre de la tribune signée par Koffi Annan dans le quotidien français « Le Monde », au lendemain du verdict rendu par le TPIR dans l'affaire *Akayesu* en septembre 1998. « Le droit international pénal n'est plus muet » s'était exclamé celui qui était alors Secrétaire Général des Nations unies. Si le titre de sa tribune célébrait un succès majeur, celui de la première application dans un forum international de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, vieille de presque cinquante ans, il n'en révélait pas moins une longue frustration contenue, celle du mutisme antérieur du droit international humanitaire, qu'il avait sans doute personnellement vécue, alors qu'il était en charge successivement de plusieurs départements importants des Nations unies, y compris le département de « Peace Keeping ».

La frénésie de codification des règles du DIH qu'a connue la communauté internationale au sortir de la seconde guerre mondiale a été en effet inversement proportionnelle à la timidité constatée dans la sanction de leur non respect. Bien des conflits armés d'intensité variable ont été enregistrés entre le début des années cinquante et la fin des années 80. Et pas une fois il n'a été fait recours à une Puissance protectrice, prévue dans les conventions de Genève pour permettre une documentation objective des violations des règles régissant les conflits armés, et encore moins les sanctionner. La Commission internationale d'établissement des faits, prévue par le Protocole Additionnel I aux Conventions de Genève, n'a pas connu un sort meilleur.

Pourtant les années 90 marquent bien un tournant. Le conflit dans les Balkans et la guerre civile au Rwanda ont provoqué au sein de la communauté internationale une réaction sans précédent. Malgré des débuts cahoteux, le Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) ont radicalement modifié le paysage du droit international humanitaire. Sans vouloir dresser un bilan exhaustif de leur action, on ne peut manquer de relever, surtout dans le cas du Rwanda, que pour la première fois dans l'histoire des Etats modernes, tout un gouvernement, sa hiérarchie militaire, ses plus hauts fonctionnaires, ses dirigeants de partis politiques, son clergé, ses leaders d'opinion, bref toute sa classe dirigeante, ont été appelés pour répondre d'actes de génocide et autres violations graves du droit international humanitaire. Leur ar-

restation et leur procès n'ont été rendus possibles que grâce à une coopération internationale tout aussi sans précédent. Près de vingt pays à travers les différents continents ont contribué à l'arrestation et au transfert à Arusha de suspects ou d'accusés. Une cinquantaine de pays ont facilité le déplacement de témoins, y compris quand ces derniers ont été en situation irrégulière, grâce à la mise en place de mécanismes originaux. Cette même coopération des Etats a permis une protection de témoins, y compris dans certains cas, leur relocalisation avec leur famille et l'exécution des peines après la condamnation.

Je viens d'une tournée au Bénin et au Mali dans le cadre de visites périodiques que je rends aux prisonniers du TPIR qui purgent leur peine dans ces pays, en application d'une coopération inédite. Malgré leurs moyens limités, le Mali et le Bénin ont mis à notre disposition un quartier de leurs prisons, pour abriter nos condamnés. En retour, puisque nous devons assurer le respect des standards internationaux en termes de traitement des prisonniers, nous procurons les ressources nécessaires à cet effet, avec l'aide des Etats membres des Nations unies. Je profite donc de cette tribune pour rendre encore une fois un hommage aux Gouvernements du Bénin et du Mali pour leur coopération qui participe à rendre effective l'application des règles du droit international humanitaire.

Nous avons aussi pu compter sur les Etats, certes avec un bonheur inégal, pour la relocalisation de personnes acquittées qui ne pouvaient plus retourner au Rwanda, pour des raisons liées aux circonstances politiques actuelles.

J'aurais pu multiplier les exemples à l'envi, notamment avec les succès tout aussi importants du TPIY. Mais il suffit de dire, pour ceux qui pouvaient en douter encore, que la justice pénale internationale est devenue non seulement une réalité tangible, mais elle marche. Après la condamnation de Jean Kambanda, Premier ministre du gouvernement du Rwanda pendant le génocide de 1994, le procès inachevé mais non moins riche en leçons de Slobodan Milosevic, ancien Président de la Serbie, il est devenu presque banal de suivre aujourd'hui dans les nouvelles la comparution devant un tribunal international d'un Charles Taylor, ancien président du Libéria ou d'un Radovan Karadzic, dirigeant prééminent des Serbes de Bosnie. Cela en dit long sur le chemin parcouru. En l'espace d'une quinzaine d'années nous sommes passés d'une situation de quasi ineffectivité totale, hormis l'épisode de Nuremberg, à une ère de respon-



sabilité accrue, en matière de respect des règles du droit international humanitaire.

L'entrée en vigueur de la Cour pénale internationale (CPI) en 2002 après une vague de signatures enthousiastes du traité de Rome l'instituant à partir de 1998, est venue comme couronner cette nouvelle ère de responsabilité et indiquer que le retour en arrière n'était plus possible. Pourtant l'euphorie qui a entouré les premiers pas de la cour a vite montré ses premières failles quand la nouvelle administration américaine a affiché son hostilité et mené ensuite une véritable croisade contre la cour. Des Etats vulnérables se sont vu presque imposer de renier, au moins en partie, leur engagement initial, en promettant de ne jamais livrer un américain qui serait potentiellement justiciable de la CPI en vertu du principe de territorialité. Même le Conseil de sécurité s'est vu contraint de voter des résolutions régulières en application de l'article 16 du Statut de la CPI, procurant une immunité aux soldats américains engagés sur le territoire des Balkans, dans le cadre de la mission des Nations unies de maintien de la paix. Il aura fallu le scandale du camp d'Abu Graib en Irak, exposant à la face du monde le comportement inacceptable de soldats américains à l'endroit de détenus et les appels à la raison d'un Koffi Annan outré, pour que cessent ces résolutions.

Entre-temps la CPI aura eu ses premières affaires, notamment en Afrique avec sa saisine dans les situations en RDC, en Ouganda et en République centrafricaine. Elle s'est organisée en conséquence et s'est inscrite dans la même normalité que les tribunaux internationaux ad hoc dont elle a beaucoup hérité et appris.

C'est l'irruption du dossier du Darfour avec la saisine de la Cour, non pas en vertu du principe de subsidiarité, consécutif à l'expression d'une volonté du pays concerné d'abdiquer sa compétence, mais par le Conseil de sécurité, qui semble ouvrir une nouvelle ère dans la vie de la CPI. La mise en accusation de Omar El Béchir, Président de la république en exercice du Soudan, a hérissé beaucoup de responsables africains et du monde Arabe. A tort ou à raison, les choix de poursuite du Procureur de la CPI ont nourri le sentiment d'une justice à deux vitesses, privilégiant les cibles faciles qui se trouvent en Afrique, tout en étant beaucoup plus circonspect à l'égard des autres. L'Union africaine a fait bloc, en demandant de geler les poursuites pour donner une chance à la paix. Son appel tardant à être entendu, certains de ses membres ont envisagé la solution extrême en menaçant de quitter la CPI. Des alternatives ou institutions régionales parallèles à la CPI sont aussi à l'étude, y compris la création au sein de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, récemment portée sur les fonts baptismaux, d'une chambre criminelle

qui aurait compétence pour juger les infractions au droit international humanitaire.

Au même moment, le Sénégal a refusé d'extrader vers la Belgique Hissène Habré, ancien Président du Tchad, poursuivi pour tortures et crimes contre l'humanité. Pourtant le Sénégal se débat depuis des années dans des difficultés de tous ordres pour organiser le procès de Habré et a clairement fait savoir qu'il n'en avait pas les moyens, en tout cas pas tout de suite.

En toile de fond, il y a ce sentiment nourri par beaucoup de responsables africains qu'ils sont les seules véritables cibles de la compétence universelle, notamment quand celle-ci est affirmée dans les textes de loi des pays d'occident. Une illustration à contrario de ce sentiment a été perçue dans l'irritation publiquement exprimée il y a quelques années par le Secrétaire d'Etat américain à la défense ; lequel a presque publiquement sommé la Belgique de choisir entre sa vocation à abriter le siège d'organisations internationales et la compétence universelle qui fait peser une épée de Damoclès inacceptable sur certains responsables européens ou américains. On connaît la suite.

Ces moments de confusion sont au cœur du questionnement qui nous réunit aujourd'hui. Les mécanismes de mise en œuvre du DIH sont-ils effectifs. Sinon quelle alternative faut-il envisager face aux défis actuels? Pour ne m'en tenir qu'à l'aspect judiciaire de la réponse, je voudrais dire que le défi de la mise en œuvre du DIH est fondamentalement invariable malgré les vicissitudes de la vie internationale. Je veux dire que les valeurs protégées par le DIH transcendent l'espace et le temps. Le respect de la vie et de l'intégrité physique et psychique des personnes, surtout lorsque celles-ci ne représentent pas, par leur état naturel ou conjoncturel, des cibles militaires légitimes, la non infliction de souffrances ou de destructions inutiles dans le cadre d'un conflit armé, bref la préservation d'une forme d'humanité minimale, sont les invariants du *jus in bellum* et aussi d'ailleurs du *jus contra bellum*. Hier comme aujourd'hui il faut défendre avec acharnement ce qui devrait apparaître comme le dénominateur commun de notre humanité.

La réponse judiciaire aux violations du DIH est sans doute une composante nécessaire de la panoplie. La raison en est que la société moderne a comme principal outil pour sanctionner les comportements qualifiés criminels la sanction pénale à la suite d'un procès équitable. Le dispositif judiciaire coexiste il est vrai avec de nouvelles institutions comme les commissions vérité et réconciliation, lesquelles, par moments, essayent même de supplanter la justice. C'est notamment le cas dans les transitions délicates post conflictuelles. Cependant, on s'accorde gé-

néralement à reconnaître qu'il n'y a pas d'alternative acceptable à la justice, notamment pour ce qui concerne les violations graves du droit international humanitaire. Les Nations unies ont d'ailleurs érigé maintenant au rang de dogme le rejet des arrangements tendant à procurer l'immunité à des personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes de droit international. Les poursuites peuvent bien être différées au regard des équilibres du moment, mais aux yeux de beaucoup, il est inacceptable, même au nom de la paix, de sceller dans un sarcophage pérenne les crimes graves de droit international et de redonner une certaine virginité aux auteurs desdits crimes.

Si on accepte le postulat que la réponse judiciaire doit être une constante dans la quête des réponses aux violations du DIH, il ne resterait alors qu'à en définir les formes les plus appropriées. A cet égard il me semble important de poser un diagnostic clair, avant de prescrire une thérapie. Pourquoi certains mécanismes, judiciaires ou non judiciaires, ne marchent pas du tout ou pas toujours ? La réponse à cette question pourrait venir d'une enquête auprès des acteurs, cibles ou bénéficiaires du mécanisme en question. Je n'ai connaissance d'aucune étude d'envergure dont l'objet aurait été par exemple d'interroger tous ou une bonne partie des responsables des Etats engagés dans un conflit, sur la non utilisation de l'institution de la Puissance protectrice. Il en est de même pour la Commission internationale d'établissement des faits. En l'absence de telles enquêtes, l'espace est laissé à la libre spéculation, sans réel fondement scientifique. Peut-être que les Etats n'ont-ils pas eu confiance au mécanisme. Peut-être aussi, de façon plus triviale, certains n'en connaissaient-ils même pas l'existence. Entre ces deux extrêmes, il y a une infinité de variantes que la voix des intéressés aurait pu aider à mettre à jour. Il n'est pas sûr que les acteurs interrogés donneraient la réelle motivation de leur attitude, mais ce serait au moins, une source d'information autorisée pour prendre en charge les préoccupations récurrentes exprimées. En tout état de cause, la formulation d'une alternative doit dépendre essentiellement d'une bonne appréhension des raisons de la non efficacité de l'outil analysé.

Malheureusement, les contraintes du débat international ne permettent pas toujours que les préalables indiqués soient pris en charge. Et quand on se réunit, il faut bien qu'un résultat en sorte. La meilleure preuve de succès n'est-elle pas dans la mise en place d'un nouveau mécanisme ? Tout ce qui est nouveau permet d'entretenir l'espoir, surtout quand l'ancien s'est montré défaillant ou décevant. C'est un peu dans cette logique, qui emprunte parfois à la politique de l'autruche, que la communauté internationale s'est parfois inscrite.

Sans avoir la prétention de trouver la clé du problème, il me semble qu'il y a eu une coïncidence frappante entre l'âge d'or de la justice pénale internationale et une nouvelle réalité dans les relations internationales. L'effondrement du bloc de l'est à la fin des années quatre vingt a favorisé, au moins pendant un moment, l'émergence d'un mode unipolaire qui rendait faciles les consensus. C'est dans ce contexte que les deux tribunaux internationaux ad hoc ont vu le jour. Mais bien vite certains égoïsmes nationaux, bien que très localisés, auront refait surface et gêné la bonne marche des choses. Il ne faudrait pas oublier à cet égard, que pendant les premières années de leur existence, les TPI ont presque tourné à vide. La cause en était au refus de certains Etats de coopérer en livrant les personnes recherchées à qui ils avaient donné refuge. La coopération a eu lieu quand des moyens de pression efficaces ont pu être exercés sur les nouveaux états des Balkans nés de l'éclatement de la Yougoslavie et sur le Kenya qui abritait un grand nombre des réfugiés rwandais recherchés par le TPIR.

La mise en accusation du Président El Béchir ne l'empêche pas de parader en grande pompe, en densifiant au besoin son calendrier de voyage auprès de pays amis qui ignorent le mandat d'arrêt de la CPI. Malgré le bilan impressionnant du TPIR, ce tribunal n'a poursuivi que le camp des perdants. Le dossier du FPR n'a pas connu d'avancée significative et les autorités rwandaises ne font pas mystère de leur hostilité à toute action dans cette direction, et ce, sous le regard bienveillant des américains et des anglais.

Quelle est la constante dans ces différentes situations relatives ? La première leçon qu'on pourrait en tirer c'est que l'efficacité des instruments de mise en œuvre du DIH s'est toujours mesurée à l'aune du pouvoir coercitif qui a pu accompagner la décision ou du consensus que la communauté internationale a pu établir. Il reste entendu que l'usage du pouvoir coercitif requiert lui-même souvent un consensus. Mais la seconde leçon qui vient immédiatement en contrepoint, c'est que le consensus n'est généralement possible que si ceux qui ont voix délibérative ne sont pas directement et négativement affectés par la décision à prendre.

De ce schéma on peut tirer une première conclusion. Un mécanisme de mise en œuvre du DIH aura d'autant plus de chance d'être effectif qu'il aura des moyens de s'imposer en dehors de la volonté des cibles de son action. Il lui faut des dents, pour reprendre une expression chère aux anglo-saxons. En vérité l'effectivité du mécanisme tient rarement au mécanisme lui-même envisagé de façon intrinsèque.

Nous sommes aujourd'hui en plein débat en Afrique sur l'avenir des relations avec la CPI. On se demande s'il ne faut pas une juridiction régionale pénale inter-

nationale pour s'occuper des problèmes africains. Il y a une part de surréalisme dans ce débat, comme si la CPI n'était pas aussi africaine. Il est vrai que pour faire dans la symbolique et éviter une certaine perception, l'Afrique aurait pu être bien plus présente (ou plutôt c'est la CPI qui devrait être plus présente, plus visible en Afrique). L'Afrique devrait peut-être aussi être plus représentée au plus haut niveau de la CPI. Mais par delà les possibles erreurs de casting du Procureur, il ne faut pas se cacher qu'une cour africaine ne serait pas non plus la panacée. Il n'est pas sûr qu'elle aurait plus de succès dans le dossier du Darfour par exemple. On pourrait même présager qu'elle aurait au moins autant de mal que la CPI à faire exécuter les mandats d'arrêt relatifs à l'affaire du Darfour.

Juste avant de venir à cette conférence je suivais le dossier des bombardements de Gaza et le rapport du Juge Goldstone dont l'adoption était proposée au vote à l'Assemblée générale des Nations unies. Il est remarquable de voir à quel point les résultats de ce vote pouvaient être prévisibles par n'importe quel observateur, et ce, presque indépendamment du contenu du rapport. Ceci est déjà en soi une indication que ce n'est pas tant l'outil de constat des violations du DIH qui est en cause que les postures politiques de solidarité ou de protection d'autres intérêts. Quand on ne veut pas voir la fièvre on peut être tenté d'accuser le thermomètre. Les tribunaux, commissions d'enquête, rapporteurs spéciaux ou autres ne constituent jamais des outils qui en eux-mêmes et par eux-mêmes garantissent le résultat de leur mission.

Le véritable problème c'est que le mode opératoire de la justice ne semble pas faire bon ménage avec les principes autour desquels les relations internationales sont construites. On va rarement volontairement devant la justice comme accusé. Il faut souvent y être contraint. Or les relations internationales sont organisées autour des notions de souveraineté et d'égalité des Etats, sans parler des jeux d'intérêt et d'alliance. En somme quand on est puissant ou quand on a des alliés puissants, on peut choisir ou non de se soumettre à la justice internationale ou toute forme d'enquête internationale. Les Etats assez faibles pour se voir imposer ces mécanismes, sont aussi tentés de les récuser parce qu'ils leur paraissent injustes en étant sélectifs. Tel est le dilemme de l'effectivité des mécanismes de mise en œuvre du DIH.

On ne peut réellement en sortir qu'en abandonnant la justice sous sa forme actuelle comme mode de sanction des violations graves du DIH ou en ayant de véritables gendarmes du monde qui amèneraient les récalcitrants, tous les récalcitrants, à composition.

Il ne semble pas envisageable de renoncer à la justice sous sa forme actuelle, parce qu'on n'a pas en-

core su inventer un substitut à sa mesure ou qui lui serait meilleur. Quant à l'institution d'un gendarme du monde, il semble bien que le Conseil de sécurité des Nations unies, avec notamment les pouvoirs importants qui lui sont reconnus, soit l'instrument légal pour jouer ce rôle. Mais la difficulté qui surgit c'est le caractère inégalitaire de cet instrument mais surtout son asservissement à l'agenda politique de ceux qui la composent.

Il est de plus en plus question d'une réforme du Conseil. Mais la pire des erreurs serait de simplement l'élargir pour flatter l'orgueil de nouvelles puissances économiques ou militaires qui revendiquent une place du reste bien méritée. Il faudra aussi lui assigner un mandat au service de l'humanité, tout en veillant à ce que les mécanismes décisionnels ne puissent pas être l'otage d'intérêts exclusifs. L'usage du veto doit être repensé et le recours aux moyens coercitifs au service de la paix mieux encadré. C'est à ce prix que les règles que la communauté internationale s'est donnée peuvent être effectives.

Nous sommes encore loin du compte et il y a certainement encore un long chemin à parcourir. Ceux qui tirent un bénéfice du status quo actuel ne vont pas lâcher sans difficulté.

Mais notre chance c'est que la démocratie s'est aussi beaucoup renforcée à travers le monde. Les opinions publiques ont maintenant leur mot à dire presque partout. Il s'agira de mettre le contre pouvoir qu'elles représentent au service du DIH et de la justice en général. Ceci aidera à renforcer l'éthique des dirigeants et donc les poussera inéluctablement à un meilleur respect des mécanismes de mise en œuvre du droit international en général.

J'ai donné tantôt l'exemple du scandale d'Abu Graib qui a forcé les autorités américaines à renoncer à continuer à demander l'immunité pour leurs soldats engagés dans les Balkans, parce que moralement ce n'était plus tenable. Et ce qui a été remarquable c'est que la dénonciation de ces dérives a été le fait des américains eux-mêmes plus que de personne d'autre.

C'est quand on aura fait avancer le gouvernement de nos consciences respectives suffisamment loin pour nous réapproprier la leçon d'Emmanuel Kant : « Agis de sorte que tu traites l'humanité en toi et chez les autres comme une fin en soi et non comme un moyen » que l'on pourra voir un respect effectif des règles de mise en œuvre du DIH. Mais aurait-on même alors besoin de ces règles, puisque sans doute la guerre serait bannie.

# Presentation Charles Garraway

## Workshop D: Identifying Violations of IHL During and After an Armed Conflict

*Considering their lack of effectiveness to date, what could be done to make the mechanisms established under IHL an alternative States would be willing to resort to?*

*Should a mandatory and public IHL mechanism be created? Would States be more willing to consent to such an initiative now than before?*

*Are actions taken by the UN Human Rights Council or the Security Council an appropriate way of identifying violations of IHL? Should regional organisations also be encouraged to take an active part in this task?*

In recent years fact finding has become “de rigueur” in relation to any situation of violence. However, almost all are *ad hoc* and almost all have proved controversial with their findings challenged.

The one IHL Fact Finding Committee which is not *ad hoc*, has never been used. Why is that and is their any reason why *ad hoc* Commissions have been preferred. I would suggest a couple of reasons.

First, there has been a growing merger in the minds of the public between human rights and IHL. It is much easier to investigate human rights violations than IHL ones. The reasons are that human rights are exactly that “rights”. All that is required is to show that the rights have been violated. The burden then passes to the State (or increasingly non-State organisation – though application of HR to such bodies is still disputed) to show why the rights do not apply. IHL on the other hand is based on an uneasy balance between military necessity and humanity. Although under “Geneva” law, there are certain absolutes, much of the “Hague” law on the conduct of hostilities is based on that balance. The principle of proportionality is the classic example of this. Under human rights law, the right to life is absolute and therefore any civilian death puts an immediate burden on the attacking body. On the other hand IHL recognises that in conflict, there will inevitably be civilian deaths and damage to civilian property. However those deaths and that damage must not be excessive in relation to the military advantage anticipated. However, even that is not strictly correct. It is the **anticipated** casualties and damage that must weigh in the balance and thus the end result, whilst obviously of evidential interest is no more than that. An example is the Al Firdos bunker in Baghdad in 1991. What is not in dispute is that there were heavy civilian Iraqi casualties. That, however, tells us little. What was the **anti-**

**pated** military advantage of destroying the bunker and what was the **anticipated** civilian loss and damage? That can only be decided by an examination of the military intelligence available to the attacker. Thus under IHL extensive civilian casualties can occur without any breach of IHL. Few countries are prepared to open up their intelligence – and still less their intelligence sources – to outside examination.

Secondly, there is a growing use of law as a propaganda tool – “lawfare” as it is described by MG Charles Dunlap of the US Air Force. Fact finding commissions come in all shapes and sizes and some may consciously or unconsciously find themselves used in this way. The parties involved will want to use the commission for their own ends. We all know of the debate about the mandate of the Goldstone Commission looking at the Gaza conflict. The IHFFC provides a confidential service. Its reports are not published except with the agreement of all parties. Their purpose is to assist the parties themselves resolve their differences, not to be used as a weapon to exacerbate those differences. And yet is this what the parties really want – particularly when they have to pay for the investigation! The IHFFC has a budget to handle its day to day business but is not funded to conduct investigations. That funding has to come from the parties themselves, parties who often simply do not have the funds to cover such a commitment or feel that they have better things to spend their funds on.

How can these problems be overcome?

First, there needs to be a clear understanding that human rights law and IHL are two separate parts of international law. Of course they overlap but they are distinct. IHL is not “human rights in armed conflict” nor on the other hand can IHL only be interpreted in armed conflict in so far as it is consistent with human rights. There is a clear need to rationalise the relationship between the two systems in armed conflict but until that is done, the separate nature of each must be recognised. This affects how investigations are carried out and thus it is difficult, if not impossible, to have an investigation into human rights and IHL violations together. When human rights investigators include IHL, they tend to elide *ius ad bellum* and *ius in bello*. This is inevitable in that human rights investigations are normally more broad brush in nature.

Second, whilst there is clearly a role for the United Nations, whether the Security Council or the Human

Rights Council, and for regional bodies such as the Council of Europe, the limits of what they can do must be recognized. They are all political bodies, however much one tries to ignore that point. How far they can be involved in IHL investigations must be questioned, particularly in the case of the Human Rights Council. The purpose of such Commissions would normally be to “name and shame”. This is illustrated by the fact that few of the Commissions established by these bodies have had the co-operation of all parties – an essential requirement for an effective IHL enquiry.

Thirdly, States need to consider what they require. I would suggest that a mandatory **and public** IHL mechanism would not be acceptable if for no other reason than the need to investigate sensitive intelligence information. Where this involves HUMINT, human intelligence sources, lives may be at risk if sources are revealed. What might be more acceptable is a confidential investigation. If both parties feel that they have a good case, they may be more prepared to cooperate with such an enquiry. However, I would suggest that such a body would need to be fully funded to make it more attractive. When the UN sends in an investigative body, it does not expect the parties to pay!

To conclude, there remain serious problems in investigations. It is far harder to get at the relevant facts in an IHL investigation than in a human rights one. The former requires the cooperation of all sides whereas it is possible to carry out a human rights investigation without cooperation though of course it is desirable. Investigations into both human rights and IHL investigations are inevitably unlikely to satisfy anybody.

As IHL investigations require examination of records and intelligence which is normally classified, there is need to find a system which will encourage States and non-State actors to have sufficient confidence to allow access to such material. This would be more likely to happen within a confidential system rather than a public one. Of course this itself has weaknesses in the question of what happens if the commission reveals violations but the party to the armed conflict refuses to do anything about it. What sanctions can be used then? Furthermore could the material gathered be admissible at any subsequent court proceedings or should they be protected in a similar manner to the ICRC?

Finally, if any system is to be effective, it must be fully funded. It is simply not practicable to expect parties to fund investigations themselves.

I fear that I have posed as many questions as I have answered but it may be that we are now at a crossroads. The IHFFC does exist but has not been used. Perhaps, States need to ask themselves why not.

# Presentation Silvia A. Fernandez de Gurmendi

## Workshop D: The Protecting Powers

### I.

It is generally recognized that the main causes for lack of compliance with humanitarian law are lack of political will, lack of prevention and control and lack of accountability.

I was asked by the organizers to focus on one particular implementing mechanism of IHL, whose application is, unfortunately, fundamentally dependent of political will: the appointment of protecting powers.

Since the Geneva Conventions were adopted, the “protecting powers” system has been applied only 5 times:

- 1956 in the Suez Affair,
- Goa (1961),
- the franco-tunisian conflict in Bizerte (1961)
- indo-pakistani war (1971)

and to some extent in the Malvinas-Falkland conflict between Argentina and UK (1982).

### II.

When diplomatic relations are broken off for whatever reasons between two countries the normal practice is for each or the unrepresented one to nominate a third state acceptable to the recipient to represent its interests and protect its nationals in the recipient’s territory.

At the outbreak of hostilities third states may also assume the duty of supervising the application of the various Geneva conventions.

This usual practice was included for the first time in a treaty in the Prisoners of War Convention of 1929. That convention provided for protecting powers to visit prisoner-of-war centers, contact the prisoners and offer good offices to the contesting parties on the application of the convention.

Later on, each of the 1949 Convention included specific articles relating to the powers and functions of the Protecting Power (articles 8-8-8-9 common to the 1949 conventions). Additional Protocol I improved

the machinery for the appointment of a protecting power and increased its functions.

According to these provisions, each convention is to be applied with the cooperation and under the scrutiny of the Protecting Power, whose duty is to safeguard the interests of the parties to the conflict.

If no Protecting Power has been nominated or accepted, the ICRC or some similar organization may offer its good offices to help the parties agree on the selection of protecting powers. If no agreement is possible the ICRC or other organization concerned may offer to act as a substitute. While the ICRC often in practice performs some duties that would be incumbent on a protecting power, it has done so *de facto*, working with both sides to the conflict.

The protection of interests through a third state is also contemplated in the Vienna Convention of 1961 on diplomatic relations. Article 45 of this convention stipulates that when diplomatic relations are broken off, for whatever reason, between two States, the sending State may entrust the protection of its interests and those of its nationals to a third State acceptable to the receiving State.

It is to be stressed that the system of protecting powers covers only international armed conflicts. No provisions on protecting powers are found in Additional Protocol II of 1977 or in any other international instrument applicable to non international armed conflicts.

This means that the vast majority of current conflicts remain outside the potential benefit of protecting power involvement *de iure*. This coupled with the fact that the mechanism is rarely used in the vast majority of international armed conflicts means that the mechanism is almost dead letter

### III.

The armed conflict between Argentina and UK in the South Atlantic in 1982 was the fifth and last time these provisions were used to some extent. This conflict related to the territorial dispute over the Malvinas/Falkland Islands is generally recognized as a conflict with high compliance with IHL. Both parties invoked the Geneva Conventions and allowed the ICRC to deploy humanitarian activities without impediments and the system of protecting powers

was used to some extent.

During the conflict, UK and Argentina broke off diplomatic relations and Switzerland and Brazil undertook the protection of their respective interests in accordance with the Vienna Convention

Without a formal nomination under Geneva law as protective powers, both Switzerland and Brazil contributed to the compliance with IHL as well. They served as intermediaries and channels of communication, for instance notification of ships used as hospitals, repatriation of an Argentine prisoner via Brazil. Also Uruguay, as a neutral country, exercised functions that contributed to the application of the Geneva Conventions.

#### IV.

The conflict in the South Atlantic is an example of the advantages of third powers, protective powers or neutral powers, to assist the parties to comply with IHL. The system when applied is of course beneficial.

But the fact that the system relies entirely on the agreement of the parties makes it a weak implementing mechanism.

The last time that it was used was in 1982 in a conflict that was very limited in time and scope. There was no ancient animosity between the two countries and there were none of the underlying profound root causes for the conflict of ethnic, religious, political or economic nature, which often characterises contemporary conflicts. In addition, during the hostilities the populations at large of both countries remained untouched as these hostilities took place miles away in the islands.

This is why one can wonder whether this experience of protecting powers could be extrapolated to our current international environment. The mechanism has been hardly used elsewhere and one can wonder if there is any realistic chance of being used more in contemporary conflicts.

One of the main weaknesses of the system of protecting powers, as well as the ad hoc enquiry procedures or the Fact Finding is that they can only be functional with the agreement of the parties.

To improve IHL compliance mechanisms, they would likely have to be mandatory and not dependent on the agreement of parties once a conflict has broken out.

In internal armed conflicts, in particular, there is obviously a legal gap that could be filled with new norms

but it is hard to imagine a State agreeing to a protecting power placing itself at the service of a dissident party in an internal conflict.

It is even more difficult to foresee its applicability to some of these conflicts where multiple non state armed groups might be in conflict with the state or among themselves or both.

To get better compliance with IHL by these non state groups is a major challenge. There does not seem to be much to be gained on from abiding by the rules of IHL although developments achieved in International criminal law at least increases for them the cost of non compliance.

If it is not realistic to expand the norms on protective powers, we could think of alternatives to enhance scrutiny on the ground. It is clearly vital to enhance in all these conflicts the contribution that can be made by independent and neutral humanitarian actors on the ground, such as the ICRC that protect and assist the population affected.

When there are difficulties in implementing the Protecting Power mechanism, the ICRC should receive an extended mandate to play the role of substitute, as set out in the Conventions and additional protocol I. But probably this is better done informally and pragmatically without insisting in imposing ICRC action by force which could prove contrary to the need of gaining the broad confidence of all parties that it needs to achieve results.

Probably none of these mechanisms can on its own ensure compliance and the best solution might be to take action at several levels and use all available legal, diplomatic and political mechanisms to prevent, monitor and sanction violations in a complementary manner. This includes not only the mechanisms foreseen by the Geneva Conventions but also the possibilities offered by the UN system, regional organizations and diplomatic efforts by states and groups of states.

Of course all political processes have limitations and risks of selectivity, bias and double standards. So the challenge remains of creating stronger non-political independent mandatory compliance mechanisms with sufficient power over states.

It remains to be seen whether this would be feasible or realistic at the current state of international relations.





# **Rapports des ateliers / Workshops' Reports**

# Report Workshop A

Stefano Toscano

Workshop A was dedicated to 3 topics:

- New threats to peace and security
- Legal regulation of new threats
- Identification of preventive and remedial actions to these new threats

We have had rich presentations by the panellists and a good discussion, so that it will not be possible for me to touch upon all points raised. I will limit myself to what appeared to be the main points.

The summary will also refer to the introductory presentation held during yesterday's morning session.

## A) NEW THREATS TO PEACE AND SECURITY

4 broad categories of threats, partly overlapping and interlinked:

- **Human/societal threats**
  - Population explosion: 9.2 billion in 2050, mostly in developing countries
  - Risk of pandemics, facilitated by easy travel
  - Immigrant workers, whose presence might lead to tension as they are vying for rare jobs
  - Religious stereotyping, e.g. the stereotyping of Muslims with respect to terrorism
- **Economical threats**
  - Increased competition for scarce resources such as food, water and energy – also due to the explosion of world population
  - Distribution of wealth between and within countries, but also between centres and peripheries of mega-cities
- **Environmental threats**
  - Climate change with its manifold consequences
  - Disasters stemming for example from extreme weather events coupled with increasing vulnerabilities
  - Slow-onset phenomena such as desertification

- **Political threats**

- Sheer pursuit of power – although this is of course not a new threat
- Presence of failed or failing states
- Issue of terrorism, referred to by some as the main threat

### Uneven geographical distribution:

- When addressing these threats, one has to bear in mind their uneven geographical distribution, with developing countries being the most vulnerable to many of them

### 3 phenomena characterising our time:

- **Crisis of interventionism**
  - Declining enthusiasm, for example, for PKOs after the golden era right after the end of the cold war and due to their mixed results
  - States' strategic interests (mainly security) overshadow possible interventions on humanitarian grounds
- **Crisis of universalism**
  - A number of States questioning the universality of certain norms such as human rights and international humanitarian law
  - The expression "international du cynisme" was mentioned in this context
- **Crisis of humanitarianism**
  - Proliferation of NSAs dedicated to humanitarian action but not necessary feeling bound by humanitarian principles
  - Shrinking humanitarian space – as reflected for example in increasing lack of access to people in need or increasing safety and security problems – connected also to the blurring of the lines between military and civilian activities
  - On the other side, it has been mentioned here that humanitarian action has never been as widespread as today

### To what extent do these threats represent new threats?

- Many of these threats are not new in themselves
- What is new is their scale, their potential impact on the population
- This is due, in particular, to 2 factors:
  - They are increasingly interlinked and therefore more complex
  - They “benefit” from the possibilities offered by globalisation and the advancement of technology. Examples:
    - use of internet or modern means of communication by terrorist groups
    - spread of pandemics due to increased human mobility

### B) LEGAL REGULATION OF THESE THREATS

First of all, it was mentioned that although international law should respond to all these threats, international humanitarian law (IHL) can only cover some of them

- Importance of managing expectation with respect to what IHL can and cannot achieve. Otherwise, IHL might end up weakened by not being up to unrealistic expectations

So how could IHL better cover some of these new threats respectively better protect victims?

- Some (to some extent provocative) questions and ideas were raised:
  - IHL needs at least two parties to a conflict: should this be changed?
  - Is there a need for different rules according to the “justification of violence”?
  - Should IHL abandon the distinction between international armed conflict (IAC) and non-international armed conflict (NIAC)?
  - Should IHL abandon the distinction between civilians and combatants (this question being particularly relevant for NIAC)?

Although there might be grounds for raising these questions, the general feeling in the room was that the answer to these questions should be negative.

Still, the point that was stressed in connection with these questions was the necessity to adapt the law to new realities or, in other words, that the more realistic the law is, the better it is applied.

After all, the benchmark for measuring success should be whether victims are better protected or not.

- There was a discussion on how to enhance ownership and compliance by non-State armed groups (NSAGs). Some concrete possibilities were identified in this respect:
  - Gradual application of IHL
    - One cannot expect that IHL could be applied fully by NSAGs due to lack of capacities
    - It might be worthwhile to identify a series of fundamental principles – already contained in IHL – that would produce the basis for a contractual arrangement with NSAGs.
    - Example of these principles: respect for health facilities such as hospitals or health centres that shall be neither a military objective, nor used for military purposes
  - Involvement of NSAGs in negotiations of rules applying to them
    - One can expect rules to be more realistic – because more owned – if NSAGs are involved in their drafting
- Also discussed was the possible development of new IHL rules for extraterritorial NIACs
  - IHL applicable in NIAC presupposes that national law applies, but this is not the case if a State intervenes in a NIAC outside its territory:
    - The State intervening does not bring its own law with it
    - Experience shows that there is resistance to applying the law of occupation in such situations
    - The law of the “host” State might be inadequate
  - Defining thresholds to armed conflict for these new threats (which, by their nature, might not necessarily lead to clear cut situations of armed conflict) was discussed as well
    - It depends on how this is addressed:
      - If switching to an IHL mode means allowing killing and detention and no longer applying human rights law, then the threshold should be as high as possible
      - There exists a policy dilemma here, linked to the applicability of HRL in NIAC: What might help is to adopt a soft law document containing the relevant rules of human rights law on the use of force in situations of violence linked with the relevant interpretations of those rules by the regional courts

More in general, it was mentioned that while IHL should evolve with the world realities and reflect the emergence of new threats, the most important challenge remains its implementation, the presence of functioning international mechanisms for its implementation, and the political will to respect it and to ensure its respect.

### **C) APPROPRIATE PREVENTIVE AND REMEDIAL MEASURES**

In view of the nature of the above-mentioned threats, it is important for the international community to work together and to acknowledge the linkages between the various threats. The action should be:

- comprehensive
- coherent
- it should avoid a band-aid approach
- there should be no double standards

Civil society and media have an important role to play in that respect

Although engaging in PKOs seems less tempting nowadays, we should continue to stress the role of such missions, including their humanitarian dimension

The growing role for regional organisations such as the AU, ECOWAS or the EU, was acknowledged

Importance of keeping an open dialog in view of strengthening the universal application of norms; emerging economies such as BRIC countries can play an important role in that respect by constituting a link between Europe/the US and the developing world

Finally, and with respect to the proliferation of NGOs in humanitarian crises:

- Need to strengthen accountability of humanitarian actors, in order to enhance their credibility
- Need for more transparency in terms of the principles NGOs abide by

I think I have touched upon most of the points raised during Workshop A.

Thank you

# Report Workshop B

Andrew Clapham

The first questions we had to address were who are these actors and are they really new? We focused from the beginning on armed non-state armed entities, and we were reminded that these groups are not really new; they have been around for years, and even the existence of an international regime which fixes with rights and obligations is not as new as we might imagine. We were reminded that insurgents were around in the 19<sup>th</sup> century and international law treated them as actors with obligations.

We recalled that such groups were obviously bound under international law as Parties to the conflict under Common Article 3 to the Geneva Conventions of 1949. But this finding simply shifts the issue to another more complex level. What does it mean to be a 'Party to the conflict'? At this point there was detailed discussion on the need to be, not just an actor, but a responsible actor with a command structure and to be capable of respecting the laws of war.

At first sight this seems simple but Article 3 demands that such a group ensure 'indispensable' 'judicial guarantees' before a 'regularly constituted court', and there was the suggestion that even where a group did not have the capacity to fulfil these guarantees they might still be called on to respect other rules in common article 3 or Protocol II.

Here the aid of the International Tribunal for the former Yugoslavia was invoked where the Tribunal has gone a long way to setting out the criteria for there to be an internal armed conflict defining not only the characteristics of the actor but also the intensity of the violence necessary.<sup>1</sup>

There was little enthusiasm for assimilating criminal gangs to this kind of actor for these purposes. As one participant suggested: 'what's the point of pretending that an urban gang is a party to a conflict?' There would even be a risk of undermining national criminal law.

We could say that, while everyone welcomed the opportunity to have a conversation about new actors, it was felt that each different actor deserved to be considered separately, what might work for armed groups party to a conflict would not necessarily apply to private companies. And even once one has made this distinction, one needs to look again at the actors

in context, some armed groups were in control of considerable areas of territory and were being integrated in government, others were smaller and more ephemeral.

One participant reminded us of the under-explored issue of the responsibilities of an insurgency that becomes the government and the subsequent state responsibility for those acts.

Not only did we veer towards trying to separate out these new actors, we also asked ourselves if there were other new actors that had not been addressed in the background paper. Two discussions followed, one on intergovernmental organizations and military alliances, the other on the media.

With regard to international organizations, again it was stressed that these were not subject to the same regimes as armed rebel groups and indeed they were bound by different norms. Furthermore here the states were ultimately responsible for disciplinary measures to be taken against their personnel. Nevertheless the lack of avenues for recourse against international organizations or even states in this area was mentioned as a matter of concern.

In this context here was a discussion with regard to the fact that international organizations may be authorized to provide a secure environment – essentially a police function. In such a situation one could not speak of the organization being a party to a conflict; nevertheless in other contexts the same personnel could get sucked into a conflict situation and then the norms in the Geneva Conventions would apply.

With regard to the media it emerged that played multiple roles. At one level media reporting of the conflicts made states both more accountable but also more susceptible to public pressure over casualties. In turn it was suggested that this might encourage some groups from seeking to inflict maximum loss of life with immediate media effect.

At another level we were reminded that the media, and those who worked for them, had been instrumental in the Rwanda genocide and that there had been international prosecutions before the International Criminal Tribunal for Rwanda to this effect.

Lastly it was suggested that thought should be given to the fact that many reporters misapplied terms such as 'war crime' and 'crimes against humanity'

---

<sup>1</sup> [See Boškoski & Tarčulovski (IT-04-82) and Haradinaj et al. (IT-04-84)]

and that there ought to be a role for better training in this context.

Turning to the second topic, the influence of these actors on IHL, we heard about Geneva Call's work to invite armed non-state actors to sign a deed of commitment with regard to the use or stockpiling of anti-personnel mines. This was not so much an extension of the law but rather a parallel arrangement with incentives for the new actor concerned. Similarly we were referred to the process set up by the Security Council which looks at violations of norms by armed groups with respect to children. Here there were incentives for armed groups to stay off the Security Council's list. But it was suggested that a key incentive came from international criminal law and not from international humanitarian law itself. And in this regard the point was made several times that respect for IHL could be bolstered by recourse to international criminal law, and that these two branches should not be seen in isolation but rather as complementary.

As for the issue of participation of the new actors in the law making process, this was a topic of lively discussion. At one point it was suggested that in order to enhance the effectiveness of the norms on the ground the actors needed to feel that they had participated in the elaboration of the norm. The Montreux document was cited as an example of a process where the new actors, in this case private security companies, had participated throughout the process. But it was also pointed out that the Montreux document is based on standards that had already been adopted by states some time ago in legitimate law making processes. So the actual participation of new actors in the IHL process is more subtle, it is currently about them explaining the reality of their situation and then framing of the norms in ways that these actors feel included; but it was suggested that the customary law-making process remains in the hands of states. In any case all were agreed that any such clarification of IHL should not result in dilution. The rules were felt to be appropriate and adequate; it was a question of interpreting them in their context and with regard to their object and purpose.

Turning to topic 3 implementation and enforcement: here we were faced with a paradox, the incentive for new actors to abide by or implement IHL was recognition that they were a party to a conflict and a player at the international level. It was precisely this development which gave rise to what one participant labeled 'governmental nervousness'. By this it was meant that, by insisting on the laws of armed conflict for some new actors, one somehow diminished attention to national criminal law and prosecutions for terrorist acts. This led to 'nervousness'. It also led to

obstacles for those who wished to engage with these new actors to encourage them to respect IHL.

We had some difficulty emerging from this paradox. Indeed it was suggested, by at least one participant, that a clandestine terrorist group with no commitment to IHL might be considered a new actor but should not be considered a party to a conflict. This is because there is no responsible command. This approach was contested by another participant. This is probably a topic that deserves further discussion and I do not feel we had any sort of consensus on these points.

Again there was an appeal for training, at least for new actors that could be described as partially recognized states or unrecognized states. The idea of training other groups was not maintained.

One participant helpfully set out some options and I will use these as final remarks

Option one: IHL in its present form applies and we face down the new actors when they query why they should abide by treaties they have not signed by simply stating 'it's the law'.

Option 2: one recognizes the de facto power of such actors and engages them in developing IHL

Option 3 one sees IHL in the wider context of the whole of public international law and takes up opportunities to use international criminal law, the work of the UN Security Council on children in armed conflict, or general principles human rights law to reinforce protection without diluting the existing norms of international humanitarian law and the Geneva Conventions.

In short there are a number of new actors causing concern with regard to effective respect for IHL, but we were warned against a 'one size fits all' approach. Different actors have different capacities and different levels of legitimacy, better protection needs us to keep in mind not only the differences among these new actors, but also the different types of law available, and, most importantly that different types of engagement or enforcement would be appropriate for different types of actor.

# Report Workshop C

Jürg Lindenmann

## Orally presented Conclusions

I have the privilege to present, by means of conclusion, some of the salient points relating to the Workshop C. Of course, I cannot do justice to the wealth of arguments that have been brought forward in the workshop, but I will do my best to at least present some of the points adequately and in a balanced manner.

Workshop C was, as you know, dedicated to the issue of New Means and Methods of Warfare and their impact on IHL. In the workshop, recent and potential future *developments* in warfare were discussed.

- *What* might future battlefields most likely – or at least *possibly* – look like?
- Participants went on to identify – or *attempt* to identify – the *challenges* of such developments for IHL and the potential *consequences* both in terms of *substance* as well as *monitoring* and *enforcement*.

The workshop was divided into three topics:

- New means of warfare and IHL
- New methods of warfare and IHL
- Monitoring and enforcing the rules.

I take those topics in this order, even though the discussion sometimes overlapped. And you *will* notice that the conclusion do so, too.

### Topic 1: The future battlefields – New means of warfare and IHL

In general terms, I think it was recognized that some newly developed weapons at least are *intended* to be more precise, more limited, and more clearly targeted, attempting thereby to limit civilian casualties as much as possible. Sometimes, new weapons are also designed to be less deadly. (I will come back to the term “non-lethal weapons”). It was noted in this regard that the use of technology in modern days armed conflicts allowed for a significant reduction of casualties.

It was suggested that a first group of new means of warfare was characterized by the fact that the weap-

ons in this group – as it was put “take humans away from the battlefield”.

Several technologies were mentioned.

**Weapons operated by remote control:** Here the locality of the employment of the weapon may be far away (hundreds or thousands of kilometres in fact) from the place where the person is operating the weapon. Best known among these remotely controlled weapons are unmanned aerial vehicles, also known as drones. Unmanned vehicles were actually used already in WW II, but modern day drones have taken on a particular importance. It was said that their use is in great increase and that there was a rapid proliferation to the point of their becoming ubiquitous. Drones can fly not only in surveillance mode, but also in combat mode. It was said that drones were used in a situations of the 3D’s: dull, dirty and dangerous.

**Automated weapons or potentially even fully autonomous weapons** and weapons systems: An automated system is pre-programmed to act in a specific way, independently of a human intervention. Sentry guns would be an example here. A truly autonomous system would go even further, learning to “make its own decisions”. Views seemed to differ as to the extent in which fully autonomous systems would ever become a reality. It was mentioned by some that there were huge investments into robotics and that their was just a small step from the progress made so far to the use of robots for military purposes. Others were of the view that we were still far away from artificial intelligence worth that name and that truly autonomous systems were for the time being futuristic. Nonetheless, there seemed to be sense that some reflection on the issue should take place sooner rather than later.

In the discussion, it was recognized that the use of remotely controlled or automated devices might have *beneficial* effects under the perspective of IHL (in terms of precision in particular), but that there were also question marks. One risk might be to lose sight of the fact that ordinary rules of IHL *apply*: the principles of distinction, proportionality, military necessity and the like. Whether a drone is compatible with IHL depends on its use in the particular circumstance. What is decisive here is the skill of the operator. In this regard, it was noted that a person sitting thousands of kilometres away from the battlefield may have less of an opportunity to take adequate precau-

tions, he or she may be less in a position to clearly distinguish between a military target or a protected civilian object, between a combatant or a civilian, or he or she may be less in a position to make an adequate proportionality assessment. It was said that, under IHL perspective, remotely controlled weapons are as good as the person operating them.

The problem becomes even more acute with automated or autonomous weapons. Here, one could say that these weapons are as good as the person *programming* them. A large range of questions need to be examined here, too:

- How can such a pre-programmed system respect the principle of distinction (combatant – hors-de-combat – civilian, civilian object or legitimate military target)?
- How could it make any assessment of proportionality?
- How could it take precautionary measures, how could it express warnings?
- How could the system take prisoners rather than killing them? And of course:
- Who is responsible when things go wrong? Obviously, one cannot apply criminal law to a robot.

It was stated in this regard that the idea of removing the human factor from the battlefield, thereby removing the faculty of human discernment and appreciation of a responsible commander, was a worrisome development.

Another group of new means discussed were so called **non-lethal weapons**: (or, as some participants put it: “**less than lethal weapons**”). (There was a discussion on the terminology: It was mentioned that, in the end, all weapons are potentially lethal.)

There is a range of such weapons being developed: I noted: millimetre weapons; microwave, acoustic weapons (both to disrupt the hearing and to affect the internal organs of a body), chemical incapacitates, nanotechnology and dazzling (rather than blinding) lasers.

The idea common to all these weapons is not to kill the enemy, but to prevent it to continue fighting. Ideally, such new technologies would allow for a more humane (or humanitarian) way of war making.

Here, too, many questions arise, however.

- There is again the question of distinction, for example: Some of these weapons seem to be inherently indiscriminate.
- But these weapons may also raise questions with respect to the prohibition of causing unnecessary suffering.

It was said that the development of non-lethal weapons was less swift than one might have suspected a few years ago. All the same, technological developments *were* pushing forward.

In terms of the effects, it was pointed out that an in-depth discussion on what exactly is acceptable under IHL was still outstanding. It was argued that some of the lasting effects of non-lethal weapons may be worse than being killed, if you were paralysed or become severely ill, for example. Where exactly does “unnecessary suffering” start?

Another concern was also mentioned: Would the fact that a particular weapon is generally known not to cause death not automatically raise the risk that this weapon might be used in situations where a lethal weapon could not have been used?

A third cluster of new means relates to **Computer Network Attacks (Cyber-warfare)**. CNA were only quickly mentioned, but there was no in-depth discussion on the specificities. It is to be suspected that this kind of attacks poses particular problems under IHL because it might be difficult to envisage the effects due to a cascade of causalities.

Finally, it was also underlined that not only new means of warfare need to be examined, but also existing **means of warfare might need to be reassessed** because of the changing circumstances in which they are employed (for example in densely populated areas).

Let me try to offer a few **conclusions** on this topic 1.

**New technologies do not change the law. Rather, they must abide by the law.**

It was recalled that there *are* rules governing means of warfare: These include the principle of distinction and discrimination, the prohibition of causing superfluous injury and unnecessary suffering, the principle of proportionality and military necessity and the Martens clause – to name just the most important.

I believe there was also something close to consensus that **new technologies are not good or bad in themselves**, but that it must be determined under which **circumstances** they are used.



Do we need **new rules** when we develop new weapons? There did not seem to be a common view. There was a strongly held view that the basic principles and rules of IHL not only continue to be valid, but that they are also *sufficient*. One would have to look at the weapons individually and the way they were used in order to determine whether the requirements of IHL were met or not. With respect to non-legal weapons, discussion on their use often did not relate to a situation of armed conflict, but a situation not yet characterised by the existence of an armed conflicts. The applicable body of law there was human rights law, not IHL. It was also said that new rules often do not solve a problem, but, to make it worse, make you think that you *have* solved the problem while it in fact still persists.

Others were of the view that, while the ordinary rules might seem to be sufficient *in theory*, they might in fact need to be supplemented by specific rules for all *practical* purposes. From past experience, States often felt a need to regulate the use of certain arms in a more or less precise manner in a specific instrument, not necessarily always to allow or to ban a specific weapon, but often to agree on the modalities of an accepted use. It was said that one might regulate the decibels for acoustic weapons, to give just one example.

In the discussion, no specific weapon emerged as one that would seem, by its very nature, to be problematic to a point of being a candidate for an outright ban. Perhaps the one felt to be most problematic was the fully autonomous self-controlled weapons system making its own decisions – but again, by some felt to be futuristic.

An interesting point was made that the technological advances entailed a risk to raise **false expectations**, that warfare could, in reality become so sophisticated and precise as to literally avoid casualties (or at least *civilian* casualties). It was agreed that a “clean” war would be the goal (if war there is), but there seemed to be some disagreement as to the extent to which such a goal was realistic and feasible.

It was also pointed out at the same time, that the idea of remotely controlled wars raises expectations in terms of the protection of one’s own soldiers: They are in the air rather than on the ground, they are placed at some distance *from* rather than *in* the battlefield: this might raise expectations that there were no casualties on one’s own side therefore making employing military force in a particular situation politically more acceptable at the domestic level than would otherwise have been the case. In the same line of thinking: If protecting your own soldiers during an operation is the all-overriding goal, than this may affect your risk assessment and may push very far, for example, the limits for anticipated self-defence.

There was a view that in the discussion on non-lethal weapons one might need to review some of the *other prohibitions*, such as the prohibition on chemical weapons, since these non-lethal weapons might be better than any alternative. Others warned, however, that this might be a slippery slope.

It was said that one of the problems with any new technological development in the military field was they were developed in secrecy. There was **not sufficient transparency to discuss the effects of such weapons in public**. It would be crucial in terms of confidence and acceptance to have a public discussion, but it was hard for the general public to follow. Others responded that it would be naïve to believe that States would be interested in having a transparent process when developing new weapons. There seemed to be agreement, however, that lawyers should be engaged in the discussion on the development of new technologies from the very start, even when decision-makers are only considering funding into a new technology.

The importance of **training** and education in new arms was underscored. Training would include training in the law, and more precisely: in *the use* of the law. And it should include all the actors involved. For example, the operator of a drone was a technician, a civilian. New means of warfare are more sophisticated and may perhaps be more humane, but in order to operate them correctly and in accordance with IHL, the person operating them must be properly trained and educated.

In this context, it was also highlighted that **responsibilities** need to be clarified. It must be avoided that new technologies distract from the responsibility of the commander who decides

## **Topic 2: The future battlefield – New methods of warfare and IHL**

Two scenarios were discussed in particular: Asymmetric warfare and “chaotic warfare”.

**Asymmetric warfare** was presented as a factual phenomenon which might, but does not necessarily, entail legal challenges and consequences. Asymmetry stems from the impression of one side that its forces are technologically less advanced than those of the other. Therefore, there might be a temptation for the weaker part not to abide by the rules applied by the stronger part, including rules of IHL – in order to attempt to “even out” the perceived inequality.

So for example, the weaker part might more likely displace the battlefield into populated urban settings rather than expose itself to superior enemy forces in

the open space. Conflicts fought in densely populated areas were likely to cause greater suffering among the civilian population either directly through death or injury, or indirectly by damaging their homes, vital public infrastructures and/or livelihoods.

Another example: the weaker side may want to disguise its forces so they look like civilians. For the other side, it is then more difficult to abide by the principle of distinction. A particular problem exists where one side breaks the rules in order to provoke the other side to break the rules as well.

It was said that asymmetric tactics were not per se lawful or unlawful. Most often, they do not pose a particular legal challenge. Certainly, asymmetric warfare is not a development that would change the law. What is prohibited by IHL, remains prohibited – whether the war is asymmetric or not.

The hope was expressed that, even in asymmetric situations, there are incentives for the weaker side (or the side *perceived* to be weaker) to respect and abide by IHL. One such incentive was not to be brought before a criminal court. But there might also be political advantages to be taken seriously as a future partner in negotiations for example.

A **chaotic conflict** was described as one that is entirely disorganized. In chaotic warfare, it may be difficult, for example, to discern a chain of command (if there is one). Sometimes chaotic warfare was a product of a protracted conflict which did not *start* that way. In these situations, prospect that IHL (or any other norm for that matter) was fully respected, is slim.

On the question of **new rules**, there seemed to be a general sense that new rules are not necessary neither for asymmetric nor for chaotic conflicts. In the opposite, it was said that new rules would even undermine existing rules.

Rather than creating new rules, the ever-valid principles military necessity, proportionality, distinction and the Martens Clause would usefully be recalled.

There was also a discussion on **human shields** and whether the increase of frequency in which human shields were used was also a consequence of false expectations (namely the expectation that there were no civilian casualties). One participant forcefully described the situation as what he called an “erosion of the principle of distinction”. It was not only an issue about new means and methods of warfare, but about the very *basis* of IHL. This was, what he described, a larger issue. In the same vein, he questioned the use of the terms “collateral casualties”, because it conveyed the false idea that there was

something like a formula – some sort of percentage within which it was in order to engage in a particular activity. He proposed “incidental casualty” instead, because civilian casualties had to be avoided at all costs.

### **Topic 3: Monitoring and enforcing the rules applicable to new means and methods of warfare**

At the outset, basic principles were again recalled: With respect to *means* of warfare, these include: the need to avoid superfluous injury or unnecessary suffering, the principle of discrimination and distinction and the prohibition of perfidy in particular. These rules were complemented for individual types of weapons by special treaties prohibiting or regulating the use of such weapons (expanding bullets, non detectable fragments, poisoned weapons, blinding laser weapons, anti-personal mines and many others).

With respect to *methods* of warfare, basic principles included the prohibition of pillage, of perfidy, of the use of human shields, the Martens Clause and others.

In terms of mechanisms to monitor and enforce compliance, the engagement of protecting powers and their substitutes (GC VII Art. 8/10, GC I Art. 9/10, AP I Art. 5), inquiry procedures (as provided for in Art. 52 GC I, Art. 132 GC2, and Art. 149 GC IV) were mentioned as well as the International Humanitarian Fact Finding Commission pursuant to Art. 90 of AP I.

Under Article 35 of AP I, the basic rules are framed as follows:

#### **AP I – Article 35. Basic rules**

- 1. In any armed conflict, the right of the Parties to the conflict to choose methods or means of warfare is not unlimited.*
- 2. It is prohibited to employ weapons, projectiles and material and methods of warfare of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering.*
- 3. It is prohibited to employ methods or means of warfare which are intended, or may be expected, to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment.*

Article 36 of the Additional Protocol I requires each state to determine whether the employment of “a weapon, means or method of warfare” that it studies, develops, acquires or adopts would, “in some or all circumstances”, be prohibited by international law applicable to the state. The article reads:

- AP I – Article 36. New weapons

- *In the study, development, acquisition or adoption of a new weapon, means or method of warfare, a High Contracting Party is under an obligation to determine whether its employment would, in some or all circumstances, be prohibited by this Protocol or by any other rule of international law applicable to the High Contracting Party.*

The reality is, however, that only very few States are abiding by this obligation. In order to provide a tool to assist states in establishing weapons review mechanisms, in 2006 the ICRC established a **Guide to the Legal Review of New Weapons, Means and Methods of Warfare**. The Guide advises on the substantive and procedural questions to be considered. It was mentioned that less than 10 States actually have an institutionalized interagency body, and have adopted formal review procedures as required.

One participant insisted on the usefulness of firmly established, institutionalized review mechanisms for reasons of consistency, of expertise, of quality and of responsibility (the review being an obligation of the government as a whole and not only of the ministry of defence).

The **SirUS Project** was mentioned in this regard. The project, dating several years back, aims to give objectivity to the notion of “Superfluous Injury or Unnecessary Suffering” in accordance with Art. 35 AP I by identifying the foreseeable health effects of weapons, thereby facilitating the legal review of new weapons as required by Article 36 of AP I.

There was an expression of regret that when negotiating AP I, the idea of an international review mechanism was rejected and it was said that the idea of creating such a mechanism should be kept alive. It was also said, however, that States were obviously weary of opening up to international scrutiny in such a sensitive area as the development of new weapons.

One relatively concrete idea emerging from the discussion was the possibility of establishing **certificates of compliance** for States exporting or transferring arms. It was said that this might be an effective way of encouraging States to establish their own review procedure. Such certificates would need to meet certain quality requirements and would need to be established by a body sufficiently independent. If these requirements were not met, than potentially *some other institution* could be allowed to make such determinations of compliance in place of the State exporting or transferring.

One of the further issues touched upon was the question whether the review procedures should include also existing weapons? A weapon may not

have been in dispute in the past but may be in dispute today. This question seems to be linked to the question whether States should limit the review to the “normal and expected use” of the weapon or whether possible misuses should also be examined. There were strong statements to the effect that the review should not only cover the normal or intended use of a weapon, but also all other uses (included *misuses*) *reasonably to expected* of that weapon. Thus, the review should not be limited to uncontroversial use, but to all kinds of foreseeable use.

As for the *result* of the review procedure, it was underlined (in the vein of what had been said before) that the result of the review should not simply be a “yes” or “no”, but that it should spell out in more detail the circumstances under which the use of a particular weapon would or would not be in compliance with IHL. The obligation contained in Art. 36 asks for the review of the legality “in some or *all* circumstances”.

Finally, an interesting point was made on the issue of the **testing** of the non-lethal effects of weapons. The question is: How do you get sufficiently reliable data about the effects? Wide-range testing in itself raises all kinds of ethical and societal questions, but if you do not do any testing, how do you get your statistics?

These are some of the main points of the discussion as I experienced it. I have certainly not done justice to speakers and participants, but that is to some extent the nature of these kinds of reports. I believe that we made good use of the time allotted to the workshop, but that certain issues would have deserved a more extensive discussion.

What remains to me as a general impression was that new means and methods of warfare do have impact on the way in which wars will be fought, but that this does not (certainly not *necessarily*) have a legal impact on the validity of provisions of IHL. The more urgent problem than the creation of new norms seems to be how to make sure that existing law is actually applied and enforced. And here, it is true what has been said in the general debate yesterday and what one participant in Workshop C echoed: If there is a *will* to apply the rules, than the rules *will* be applied.

I thank you for your attention.

# Report Workshop D

Michael Bothe

*Report on the work of Workshop D: Are the Existing IHL Implementing Mechanisms Adapted to Actual and New Challenges?*

This report summarises essential elements of the debates which concerned questions of IHL implementation in Workshop D as well as in the general debate. They reflect important points of the discussion, practical proposals which have been put forward and three issues where more elaborate further action has been suggested.

## 1. Points of discussion

IHL implementing mechanisms

Speakers noted the broad array of IHL implementing mechanisms which currently exist, each having different roles and potential: Organs of the United Nations, in particular the Security Council and the Human Rights Council, criminal courts, be they international, "hybrid" or national, human rights bodies, the ICJ and arbitration commissions, fact-finding, in particular by the IHFFC. It was noted that the designation of Protecting Powers, which had proved to be very useful during the 2<sup>nd</sup> World War, has been rarely used during the last decades. The ICRC had *de facto* taken over many of their functions, but not all. There remained room for a renewed use of this mechanism.

All these different mechanisms are useful, but they play different roles. Two elements are important for their efficiency: on the one hand their use and acceptance in the international community, on the other hand the practical impact of their results, especially their potential of being enforced, i.e. whether they "have teeth".

### Lack of political will

Many speakers deplored the lack of political will which stood in the way of an effective use of these existing compliance procedures or of developing new ones. This was considered to be a crucial impediment to the effective implementation of IHL and in particular for the use of the IHFFC. It was remarked, on the other hand, that this negative judgment did not apply to all States. There are States which have a good record in matters of IHL implementation.

In this context, the practice to shield the nationals of certain States against prosecutions (be it by Secu-

rity Council resolutions, be it by bilateral agreements) was criticised by a number of speakers.

### Selectivity and/or double standards

It was regretted that international organs, in particular United Nations organs, choose their interventions unevenly (problem of selectivity). The reverse side of this selectivity is the application of "double standards": measures are taken against some States but not against others although they are in a similar situation of doubtful compliance.

### Relationship between human rights and IHL

The parallel application of human rights and IHL is now generally recognised. As a matter of principle, this may be considered as a positive factor for a better implementation of IHL as it leads to additional remedies both for States and for individuals relating to the law applicable during an armed conflict. Nevertheless, a number of problems arise in this respect. The exact relationship between the two areas of international law in concrete cases remains to be determined. This gives rise to questions of the choice of procedures and different facts may be relevant in one or the other procedure.

There is also an important question of threshold between armed conflicts (where human rights law could overlap with IHL) and lower levels of violence (where only human rights law applies). More discussion is needed on that question.

### The role of third States (not parties to a conflict)

A number of interventions suggested that the role of third States for promoting compliance with IHL deserved further reflection. It could and should be intensified. In this context, the scope of the formula used in Art. 1 common to the GC ("ensure respect") was debated. It was asked whether fulfilling this obligation was part of a "responsibility to protect". It was held that the formula meant at least that third State should insist that parties to a conflict have recourse to the means of ensuring compliance which were appropriate in the situation (fact-finding, judicial dispute settlement, prosecution of perpetrators of war crimes) and in particular that they should accept an impartial investigation.

The European Union Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law (2005/C

327/04) were mentioned as a document by which a group of States has decided on common steps to improve the implementation of IHL.

## 2. Practical proposals

The discussion was enriched by a number of practical proposals which were made concerning a better implementation of IHL. It was pointed out by many speakers that it was necessary to raise the awareness of the ways and means to ensure compliance with IHL and to render them more performing. This relates in particular to fact-finding mechanisms, including the IHFFC.

### Awareness raising: promotional activities

It was pointed out that the knowledge of the potential of the IHFFC was often insufficient and that therefore well targeted promotional activities of and for the Commission continued to be necessary. It was suggested that such promotional campaigns should be made by the Commission itself, but also by States, international organisations and NGOs.

### Awareness raising: a structured debate in the 6th Committee

The UN GA is a forum *par excellence* to raise the awareness about these issues. An opportunity to do so is the debate relating to the biannual resolution on the status of the Additional Protocols which takes place in the 6th Committee. A well structured discussion held in this framework would be helpful and should be prepared.

### Relations with the ICC

International criminal responsibility and fact-finding are two different but complementary means of ensuring the implementation of, and compliance with, IHL. Therefore, the Assembly of States Parties to the Rome Statute would also provide a framework for awareness raising and for discussing practical steps for promoting compliance which are of interest for both the ICC and the IHFFC. The so-called omnibus resolution adopted on a regular basis by sessions of the Assembly may be an opportunity of addressing these issues.

## 3. Points for future action

In addition to these practical suggestions which can be implemented by the actors concerned without any additional multilateral measures, three problem areas were highlighted where there was a general feeling that the conference should trigger multilateral action

to promote implementation. These are preventive action, individual rights and responsibilities as well as enhance the role and effectiveness of international fact-finding mechanisms, especially the IHFFC.

### Preventive action

The need for preventive action was emphasised by many speakers. This relates in particular to measures of implementation taken by the States in times of peace: legislation, internal rule-making (e.g. military manuals), training. It was proposed that these measures should become the object of a reporting system. There was some controversy about the appropriate format of such a system. In particular, it was debated whether and to what extent lessons could or should be learned from the reporting systems in the field of human rights. While taking note of the experiences was certainly useful, not all practices which have been developed under human rights reporting systems (e.g. shadow reports by NGOs) are necessarily adapted to ensuring compliance with IHL.

This broad spectrum of national measures involved important tasks for the National Commissions on IHL. Capacity building in this field should also be promoted in the framework of official development assistance.

### Individual rights and responsibilities

Individual criminal responsibility as a means to ensure compliance with IHL is in relatively good shape. Financial compensation for the victims of violations of IHL is, however, underdeveloped. Various issues need to be discussed and clarified, such as the scope of compensation and possible institutions empowered to decide on compensation (establishment of an international body, extension of the powers of existing international institutions, national courts). The establishment of a permanent claims commission was suggested as a possibility.

### Enhance the role and effectiveness of international fact-finding mechanisms, especially the IHFFC

It was highlighted that fact-finding has originally been conceived as a non political, impartial procedure to determine in an objective manner certain facts alleged to constitute violations of IHL during an armed conflicts. However, the different *ad hoc* commissions established over the last years have become so political that they differ considerably from the original concept.. In particular, nowadays, *ad hoc* fact-finding commissions do not so much focus on the establishment of facts but on statements on violation, sanctions to be taken against perpetrators and other proposals for future action..

It was thus the undisputed view of many participants that the IHFFC was a useful institution the potential of which has to be used in order to promote compliance with IHL. The suggestions made in this respect related to four issues:

- Raising awareness, as already indicated;
- Triggers for inquiries;
- Problems of procedure;
- Financial and other resources.

*Triggers for inquiries:* According to Art. 90 AP I, it is up to States having recognized the competence of the Commission to trigger an inquiry concerning violations of IHL allegedly committed by another State which has also recognized its competence. Participants suggested that this possibility should be supplemented by others some of which are already possible under existing law:

- The Commission could and should take **initia-**  
**tives** to launch inquiries, also in relation to **non-international armed conflicts**. The Commission should, thus, also address non-state actors. It should deal with armed conflicts systematically and without selectivity. This would avoid what a number of speakers considered to be the flaws of the current *ad hoc* approach to fact-finding.
- The Commission could also deal with crimes against humanity.
- The Commission could accept inquiry **mandates from United Nations** organs, in particular from the Security Council. The United Nations should use the Commission in this way, preferably relying on the procedural rules of the Commission as they are, of course *mutatis mutandis*. It was however noted that the Commission should only accept such a mandate if herewith it does not lose its non political character.
- The Commission could also be open to **individual complaints**. The reactions to this suggestion were, however, not unanimously positive.

*Problems of procedure:* The institutionally guaranteed **impartiality** remained a condition of its success. This means, *inter alia*, that members perceived to be biased should not take part in an inquiry in a particular case. On the other hand, it was suggested that the Commission should be open to include more *ad hoc* Members in an enquiry team.. This could not only enhance the acceptance of the Commission by

the parties, it would also provide additional expertise which the Commission might need.

The debate on the question of **confidentiality** was somewhat controversial. Most participants, however, agreed that the Commission's procedures should remain confidential. Others rather pleaded for more transparency. The main arguments for confidentiality are that it facilitates access by the inquirers to sensitive information, the protection of such information and the protection of witnesses. A confidential procedure is more acceptable because it does not exercise public pressure on a party and leaves further steps to be taken (such as the prosecution of perpetrators) to the free decision of the parties. This makes the IHFFC a real confidence building measure and facilitates, thus, positive steps for a return to the respect for IHL in a given situation and to peace.

There should be clearer concepts concerning the relationship between **law and facts**, or rather between ascertaining facts and stating the law. It was underlined that the mandate of the IHFFC is fact-finding only. Unless it receives a clear mandate to go beyond fact-finding, it should not express any view on whether the law was respected in a given case or not. It will of course have to make a legal analysis before turning to the facts as only this analysis determines which facts are relevant in a particular case. The Commission should clearly state its legal views in general and then ascertain the relevant facts accordingly. This factual analysis will, however, not be followed by a statement as to whether the law was broken in a case or not.

The legal analysis to be made by the IHFFC raises the question of the law which it has to take into account. There was agreement that at least the core of the norms it had to apply was IHL. It was suggested that it should also deal with allegations of crimes against humanity. The extent to which it could and should apply human rights law was somewhat controversial and needs to be clarified.

*Financial resources:* The generally positive stance the participants took towards the IHFFC led them to demand appropriate financial resources for the Commission. This includes, first, resources for its promotional activities and for preparing its initiative by as regular observation and analysis of conflict situations. Furthermore, it was considered unrealistic and inappropriate to exclusively rely on the parties to a procedure for financing it. Resources should be provided to enable the Commission to conduct inquiries independently of financial means being provided by the parties to a conflict. The possibility of the establishment of a voluntary trust fund was considered.

### **Further action**

The legal form which the implementation of these proposals might take remains to be discussed. But international fora should be open for this purpose. Therefore, speakers asked Switzerland whether it would resume an earlier practice of convoking periodic meetings to discuss issues of IHL. It was pointed out that the agenda of such meetings also posed a problem of selectivity. This could be avoided if the meetings were prepared by a report which an independent institution wrote on conflicts having occurred during the last year or in the interval between two meetings.





# **Conclusions de la présidence / Conclusions of the Presidency**

# Conclusions de la présidence

La rencontre d'experts qui s'est tenue à l'occasion du 60<sup>ème</sup> anniversaire des Conventions de Genève de 1949 a axé ses travaux sur deux objectifs:

- organiser une discussion générale ouverte sur les défis auxquels est confronté le droit international humanitaire (DIH) aujourd'hui et ceux qui l'attendent à l'avenir. La richesse des échanges a montré que cet objectif avait été atteint;
- réaffirmer l'utilité et l'importance du DIH; Les discussions ont également fait ressortir l'importance primordiale attachée à cet aspect.

## Réaffirmation du DIH existant

Sur ce point, les discussions peuvent se résumer comme suit:

Les valeurs humaines que défendent les Conventions de Genève et la protection de ces valeurs sont pour l'humanité un bien précieux qu'il faut préserver et développer.

La mission fondamentale du DIH est non seulement de protéger les victimes des conflits armés – une tâche éminemment humanitaire –, mais aussi d'assurer la paix. Comme le faisait remarquer à juste titre l'un des experts, l'objectif d'un conflit armé ne consiste pas seulement à gagner la guerre, mais aussi la paix. La façon dont la guerre est conduite revêt donc souvent une importance décisive quand arrive l'heure de rétablir la paix entre les belligérants et que les hostilités ont pris fin.

La conférence a permis de constater que les participants s'accordent sur la nécessité de **maintenir, préserver et renforcer** autant que faire se peut le DIH tel qu'il existe actuellement. Cette conclusion peut être perçue comme une banalité, mais il ne faut pas oublier qu'il a toujours été difficile et délicat en droit international humanitaire de trouver le juste milieu entre les intérêts militaires des combattants et les besoins humanitaires des victimes des conflits armés. En outre, il y a eu une tendance, dans le passé récent, à remettre en question les Conventions de Genève, en particulier en vue de justifier et de mener plus facilement une supposée « guerre contre le terrorisme ». En conséquence, on peut affirmer que l'engagement en faveur du respect du DIH et le soutien apporté par tous les participants durant la conférence, n'étaient pas acquis à l'avance.

## Les futurs défis

Les discussions qui se sont déroulées dans les ateliers ont cependant montré qu'un certain nombre de **défis restent à relever pour accroître l'efficacité** des Conventions de Genève et du DIH en général, et pour être mieux à même de répondre aux besoins futurs.

Les ateliers nous ont permis d'identifier avec plus de précision les domaines dans lesquels nous devrions concentrer nos efforts à l'avenir.

Au risque de simplifier à l'excès une discussion qui a déjà été présentée par les rapporteurs, il semble opportun de citer quelques exemples des questions qui ont été considérées comme étant les plus pertinentes. Certains problèmes ont déjà été soulevés par le passé ou font actuellement l'objet de débats dans les enceintes internationales; d'autres sont nouveaux.

Voici, résumés et présentés sans ordre particulier, les domaines où les délibérations de la communauté internationale mériteraient d'être approfondies:

Concernant les **nouvelles menaces**, il apparaît nécessaire d'identifier le **type** de menaces **comportant le plus grand risque** de provoquer des conflits armés. De plus, des questions se posent concernant la **distinction entre les situations où le DIH est applicable** et les situations de violence grave et généralisée telles que la violence urbaine, où le DIH ne s'applique pas.

En ce qui concerne les « **nouveaux acteurs** », nous notons une tendance à parler simplement de ces « acteurs » comme d'une réalité nouvelle, mais sans avoir une **idée claire des différents types d'acteurs non étatiques** qu'il nous est pourtant nécessaire d'identifier dans nos discussions sur l'amélioration de l'application du DIH. Autre sujet évoqué – mais débattu depuis un certain temps déjà – comment **engager les acteurs non étatiques pour qu'ils soient prêts à respecter le DIH** ? Des efforts ont déjà été déployés en ce sens dans le passé, en particulier du côté des entreprises militaires et de sécurité privées; ces efforts se poursuivent, notamment dans la perspective de la formulation d'un code de conduite.

Il serait bon d'approfondir également la réflexion sur les **nouvelles méthodes et les nouveaux moyens de combat**, pour voir en particulier quel impact peuvent avoir les **développements technologiques**

enregistrés dans le secteur de la défense – l’automatisation des systèmes par exemple – sur la nature des conflits armés futurs et sur l’application du DIH. Comment s’assurer que les règles fondamentales telles que les principes de distinction ou de proportionnalité seront respectées? Dans ce contexte, l’amélioration de la mise en œuvre de l’article 36 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la compatibilité des nouvelles armes et des nouvelles méthodes de combat avec le DIH doit rester une priorité.

Enfin, les discussions ont mis en lumière la nécessité d’approfondir le débat sur les **mécanismes et les procédures d’application et de contrôle** des Conventions de Genève et du DIH en général. Trois domaines ont été spécialement mentionnés:

- **L’action préventive:** dissémination, rapports périodiques des États sur l’application du DIH et rôle des commissions nationales de DIH;
- **L’établissement des faits et les missions d’enquête:** Quel devrait être le rôle exact de l’établissement des faits et, dans ce contexte, quel est le rapport à établir entre les questions touchant aux faits et le droit? Quels sont les avantages et les inconvénients des mandats *ad hoc* par rapport au recours (ou au non-recours) à des institutions permanentes telles que la Commission internationale humanitaire d’établissement des faits (CIHEF)? Comment pourrait-on améliorer la pertinence de cette commission?
- Les questions juridiques concernant la **responsabilité individuelle** en DIH: la discussion porte sur l’approfondissement de la responsabilité individuelle pénale et/ou disciplinaire lors de violations du DIH, mais elle vise aussi à assurer que l’acceptation de cette responsabilité a des effets concrets sur les victimes de ces violations, par exemple, par l’octroi de compensations ou d’autres formes de réparation. Il nous faut examiner les différents moyens d’assurer que ces aspects de la responsabilité individuelle puissent se traduire en actions concrètes aux niveaux national et international.

## Les prochaines étapes

Pour la présidence suisse, cette réunion d’experts avait pour objectif premier de sonder la détermination des États parties à poursuivre et à approfondir le débat relatif au devenir du droit international humanitaire sur une base plus structurée et systématique. A l’issue de ces deux journées, nous notons avec satisfaction que tous les participants estiment que ces échanges intéressants et stimulants devraient avoir un suivi. Plusieurs intervenants ont souligné qu’il fallait considérer la réunion comme un maillon important dans un processus visant à redynamiser la réflexion collective sur le renforcement et l’amélioration du DIH, afin de mieux faire face aux défis à venir.

Une question reste en suspens: comment traiter les différents sujets qui ont été évoqués? Certains peuvent être étudiés d’un point de vue académique; d’autres exigent une approche plus politique. En particulier, il est important de déterminer quelle est l’enceinte la mieux adaptée pour traiter les différentes questions. La Suisse accepte de se mettre à la disposition des Hautes Parties contractantes aux Conventions de Genève, afin de présenter des propositions pour le suivi des travaux déjà effectués et pour leur concrétisation.

Une possibilité suggérée par la Présidence serait de faire recours au système des « réunions périodiques ». Nous rappelons que, en 1995, la XXVI<sup>ème</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avait chargé le gouvernement suisse, dépositaire des Conventions de Genève, de réunir périodiquement les États parties afin d’examiner les problèmes généraux concernant l’application du droit international humanitaire. Une seule réunion a eu lieu – en février 1998. Elle était consacrée à deux sujets généraux, le respect et la sécurité du personnel des organisations humanitaires et les conflits armés liés à la désintégration des structures de l’État. En fait, la Conférence internationale de 1995 avait conçu ce type de réunion comme un processus permanent.

**Les questions relatives aux mécanismes d’application et de contrôle du respect du DIH** semblent, au premier abord, être les plus appropriées pour une discussion dans le cadre d’une réunion des Hautes Parties contractantes aux Conventions de Genève. Nous sommes également ouverts à toute autre suggestion concernant le contenu d’une telle réunion ou sa forme. En tout état de cause, la Suisse ne convoquerait une réunion qu’après avoir procédé à une large consultation auprès des Hautes Parties contractantes aux Conventions de Genève et auprès des composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et après s’être assurée qu’il existe un large consensus sur l’opportunité de convoquer une réunion et sur les questions à traiter.

## **Documents sur la réunion d'experts tenue à l'occasion du 60<sup>ème</sup> anniversaire des Conventions de Genève**

La Suisse, conjointement avec le CICR, s'occupera de la collecte et de la publication des Actes de la Réunion d'experts tenue à l'occasion du 60<sup>ème</sup> anniversaire des Conventions de Genève. Ce document contiendra en particulier les fiches d'information préparées par le CICR, les allocutions d'ouverture, les exposés présentés par les experts dans les différents ateliers, ainsi que les résumés des rapporteurs et les conclusions de la Présidence.

**Ambassadeur Paul Seger**  
Directeur  
Direction du droit international public  
Département fédéral des affaires étrangères

**Philip Spoerri**  
Directeur du droit international et de la coopération  
au sein du Mouvement  
Comité international de la Croix-Rouge

# Conclusions of the Presidency

The meeting of experts held in the context of the 60th anniversary of the 1949 Geneva Conventions worked to achieve the following two objectives:

- to organise an open and across-the-board discussion on current and future challenges facing international humanitarian law (IHL). The wealth of discussion at this meeting clearly showed that this objective was achieved;
- to reaffirm the relevance and importance of IHL. This fundamentally important aspect also emerged from the discussions.

## Reaffirmation of existing IHL

On this point, the discussion can be summarised as follows:

The human values defended by the Geneva Conventions and their protection are an important asset for humanity which must be preserved and developed.

The fundamental task of IHL is not only to protect the victims of armed conflict – a primarily humanitarian task – but also to ensure peace. As one of the panellists pertinently pointed out, the aim of fighting an armed conflict is to win not only the war but also the peace. The way in which a war is conducted is therefore often decisive when it comes to making peace between the belligerents after the hostilities have ended.

This conference has made it possible to affirm that a consensus exists among all participants on the fact that IHL as it currently exists must be **maintained, preserved and strengthened** as much as possible. This conclusion may seem banal, but it is not if we recall that it has always been a difficult and delicate task for humanitarian law to find a balance between military interests of combatants on one hand and humanitarian needs of victims of armed conflict on the other. Moreover, in the recent past, there has been a tendency to call into question the Geneva Conventions in particular as a way to circumvent and justify the constraints on prosecuting the so-called “war on terrorism” more expediently. It can therefore be clearly stated that both the commitment to and support for the respect of IHL, as expressed by all participants during the meeting, are not something to be taken for granted.

## Future challenges

The discussions in the workshops however also demonstrated that there are a number of **challenges to address** in order to make the Geneva Conventions and IHL in general **more effective** and to be better able them to meet future needs.

The workshops allowed us to identify with more clarity those areas where we should focus our efforts in the future.

At the risk of further simplifying a discussion that has already been presented by the rapporteurs, it is thus opportune to cite some examples of the issues that have been identified as the most pertinent. Some of these issues have already been raised in the past or are currently being debated in international forums; others are new.

Without proceeding in any particular order, we have summarised the areas where the deliberations of the international community deserve to be treated at greater depth, as follows:

Concerning **new threats**, the need arises to identify the **kinds** of threat that harbour the **greatest risk** of provoking armed conflicts. In addition, the question on how to **distinguish between those situations where IHL applies** from other situations of serious and widespread violence such as urban violence where IHL does not apply, should also be clarified.

With regard to so-called “**new actors**”, we note the tendency to talk about “actors” as something new without having a **clearly defined idea of the different types of non-state actor** that we must identify in our discussions on improving the application of IHL. Another question that emerged – although it has already been debated for some time – concerns how to **engage non-state actors to respect IHL**. In this case too, efforts have already been made in the past, in particular with private security and military companies, and these efforts are continuing in ways including efforts to formulate of a code of conduct in this field.

The discussion on **new methods and means of warfare** also merits more in-depth consideration, in particular the issue concerning the impact of **technological developments** in the defence sector, such as automatic systems, on the nature of armed conflicts in the future and on the application of IHL.

How is it possible to ensure that fundamental rules, such as the principles of distinction or proportionality, are respected? In this context, the improvement of the application in practice of Article 36 of the First Additional Protocol to the Geneva Conventions concerning the compatibility of new weapons and methods of warfare with IHL should remain a priority.

Finally, the discussion showed that it is necessary to go more deeply into the debate on the **mechanisms and procedures of application and monitoring** of the Geneva Conventions and of IHL in general. The following three areas in particular were mentioned:

- **Preventive action:** dissemination, regular reports of the States on the application of IHL, and the role of the national IHL commissions;
- **Fact-finding and investigating missions:** What precisely should be the role of fact-finding and, in this context, how do questions of fact and questions of law stand in relation to each other? What are the advantages or inconveniences of *ad hoc* mandates in comparison with the use (or the non-use) of permanent institutions such as the International Humanitarian Fact-Finding Commission (IHFFC)? What can be done to make this Commission more pertinent?
- Legal questions concerning **individual responsibility** in reference to IHL: This discussion not only addresses the issue of going into greater depth into the question of individual responsibility in the penal and/or disciplinary areas in cases of violations of IHL, it aims to ensure that acceptance of this responsibility has concrete effects for the victims of such violations, for instance through the granting of compensation or other forms of reparations. We must examine ways and means of ensuring that these aspects of individual responsibility can be translated into concrete action both at the national and international levels.

## The next steps

For the Swiss Chair, the principal aim of this meeting of experts was to sound out the determination of the States parties to pursue and deepen the debate on the future of international humanitarian law on a more structured and systematic basis. At the end of the two days, we can note with satisfaction that all participants agree that this interesting and stimulating debate deserves to be followed-up. Several speakers stressed that the meeting should be understood as an important part of a process to give new momentum to the effort of collective thinking on strengthening and improving IHL, and thus enabling it to better address the future challenges.

The remaining question concerns how to address the different subjects that have been raised. Some can be discussed from an academic perspective; others are more of a political nature. In particular, it is important to determine the forum that is best suited to dealing with the issue in question. Switzerland is willing to make itself available to the High-Contracting Parties of the Geneva Conventions to present proposals on following up the work done so far and giving it more concrete form.

One possible option that the Chair mentioned was to revive the process of “periodic meetings”. We recall that the XXVIth International Conference of the Red Cross and Red Crescent of 1995 mandated the Swiss government, in its capacity as depositary of the Geneva Conventions, to convene periodic meetings of States parties to examine general problems concerning the application of international humanitarian law. Only one meeting has ever taken place – in February 1998. It was dedicated to general topics namely respect for and security of the personnel of humanitarian organisations and armed conflicts linked to the disintegration of a state’s structures. The International Conference of 1995 in fact conceived this type of meeting as an ongoing process.

**Questions concerned with the mechanisms of applying and ensuring respect for IHL** seem at first glance to be the most appropriate for discussion at a meeting of the High-Contracting Parties of the Geneva Conventions. We are also open to any other suggestions concerning the content or the form that such a meeting could take. In any case, Switzerland would only convene a meeting after it had conducted a broad consultation among High-Contracting Parties of the Geneva Conventions and the components of the Movement and after it had ascertained that a broad consensus existed both on the timeliness of convening such a meeting and on the issues to be addressed.

## **Documents of the Meeting of Experts on the occasion of the 60th anniversary of the Geneva Conventions**

Switzerland will undertake to collect and publish, in cooperation with the ICRC, the Acts of the Meeting of Experts on the occasion of the 60th anniversary of the Geneva Conventions. This document will contain in particular the information notes prepared by the ICRC, the opening speeches, the experts' presentations to the different workshops, as well as the summaries of the rapporteurs and the conclusions of the Chair.

**Ambassador Paul Seger**  
Head  
Directorate of International Law  
Swiss Federal Department of Foreign Affairs

**Philip Spoerri**  
Director for International Law  
and Cooperation within the Movement  
International Committee of the Red Cross

# Notes





