

**PROTECTION DE LA POPULATION  
ET DES PERSONNES CIVILES CONTRE LES DANGERS  
RESULTANT DES OPERATIONS MILITAIRES**

par

**Jean MIRIMANOFF-CHILIKINE**

avocat

conseiller juriste au C.I.C.R. \*

**ABREVIATIONS**

|   |  |
|---|--|
| C.C.D.  | Conférence du Comité du Désarmement.   |
| Commentaires du Projet de Règles de 1956      | Commentaires du Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre. C.I.C.R., Genève, 1956.  |
| Convention de La Haye de 1954                 | Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 14 mai 1954.  |
| IV <sup>e</sup> Convention de Genève de 1949  | Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949.  |
| IX <sup>e</sup> Convention de La Haye de 1907 | Convention de La Haye concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre du 18 octobre 1907.   |
| Déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868      | Déclaration de Saint-Pétersbourg à l'effet d'interdire l'usage de certains projectiles en temps de guerre du 29 novembre - 11 décembre 1868.                                 |
| I.D.I.  | Institut de Droit international.   |
| Projet de Règles de 1956                      | Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre. C.I.C.R., Genève, 1956.  |
| Protocole de Genève de 1925                   | Protocole de Genève concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, signé à Genève le 17 juin 1925. |

\* Cette étude ne revêt aucun caractère officiel et n'engage donc que son auteur.

- Rapport du C.I.C.R. sur la réaffirmation      Rapport sur la réaffirmation et le développement des lois et coutumes applicables dans les conflits armés. Rapport présenté par le Comité international de la Croix-Rouge à la XXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, Istanbul, septembre 1969, Genève, mai 1969.
- Rapport du Secrétaire général A/7720      Premier Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur le respect des droits de l'homme en période de conflit armé A/7720 — 20 novembre 1969.
- Rapport du Secrétaire général A/8052      Deuxième Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur le respect des droits de l'homme en période de conflit armé A/8052 — 18 septembre 1970.
- Règlement de La Haye de 1907      Règlement annexé à la IV<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre du 18 octobre 1907.
- Résolution de l'Institut de Droit international      Résolution adoptée par l'Institut de Droit international à la session d'Edimbourg, 4-13 septembre 1969, concernant la distinction entre les objectifs militaires et objets non militaires en général et notamment les problèmes que pose l'existence des armes de destruction massive.
- O.N.U. :
- Résolution 2444 (XXIII)      A/Res. 2444 « Respect des droits de l'homme en période de conflit armé », 13 janvier 1969.
- Résolution 2603 (XXIV)      A/Res. 2603 « Question des armes chimiques et bactériologiques (biologiques) », 21 janvier 1970.
- Résolution 2675 (XXV)      A/Res. 2675 « Principes fondamentaux touchant la protection des populations civiles en période de conflit armé », 4 janvier 1971.
- Croix-Rouge :
- Résolution XXVIII de Vienne      XX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne 1965, résolution XXVIII, « Protection des populations civiles contre les dangers de la guerre indiscriminée ».
- Résolution XIV d'Istanbul      XXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, Istanbul 1969, résolution XIV, « Armes de destruction massive ».

## I. INTRODUCTION

Il peut être utile de rappeler brièvement l'évolution des efforts entrepris pour assurer la protection de la population civile contre les dangers résultant des opérations militaires.

Dans l'ancien droit de la guerre, rares sont les dispositions relatives à la population civile<sup>1</sup>, car, au début du siècle, elle ne subissait pas des souffrances comparables à celles qu'elle éprouve dans les conflits armés actuels. Pour ces raisons, tandis que les gouvernements tendaient à codifier les règles qui régissaient la conduite des hostilités, la Croix-Rouge, de son côté, s'est, au début de son histoire, occupée principalement du sort des militaires blessés et malades. Cependant, à la suite d'une évolution due notamment aux progrès de l'artillerie et de l'aviation, en particulier lors de la première guerre mondiale, on a rencontré, de plus en plus souvent, des situations dans lesquelles les civils se trouvaient aussi exposés, sinon plus, que les combattants. Tout en marquant son opposition à la guerre elle-même, la Croix-Rouge fut appelée à œuvrer en faveur de nouvelles victimes; elle s'est alors efforcée de limiter les funestes effets des conflits armés, et d'obtenir le renforcement de la protection juridique des personnes qui ne participent pas aux opérations militaires.

Les efforts du Comité international de la Croix-Rouge (C.I.C.R.) dans le domaine de la sauvegarde de la population civile remontent très loin, puisqu'en 1920 déjà il proposait à l'Assemblée générale de la Société des Nations de prendre différentes mesures, telles que la limitation de la guerre aérienne à des objectifs exclusivement militaires, la prohibition absolue de l'usage de gaz asphyxiants et l'interdiction du bombardement de « villes ouvertes » ou non défendues.

Quelques années plus tard, une commission de juristes fut chargée d'étudier et de faire rapport sur la révision des lois de la guerre et proposa quelques règles sur la guerre aérienne, auxquelles les gouvernements ne donnèrent pas

<sup>1</sup> Par exemple, les articles 25, 27 et 28 du Règlement de La Haye, et 1 à 3 de la IX<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1907 protègent directement les intérêts de la population civile; on peut prétendre aussi que la Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 en son considérant 2, comme le Règlement de La Haye en son article 22 (selon lequel les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'adversaire), les protègent déjà de manière indirecte.

suite<sup>2</sup>. Puis, en 1925, le Protocole de Genève concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, et de moyens bactériologiques, établi lors de la conférence pour le contrôle du commerce international des armes et munitions et des matériels de guerre, constitue une étape et un progrès très importants<sup>3</sup>.

A côté de ces efforts demeurés vains dans le domaine des bombardements aériens<sup>4</sup>, le C.I.C.R., après la seconde guerre mondiale, s'attacha à préparer les textes de droit qui sont devenus, en 1949, les quatre Conventions de Genève : la codification la plus récente et la plus complète des règles destinées à protéger la personne humaine en cas de conflit armé. Cependant, la quatrième de ces Conventions, entièrement nouvelle et combien nécessaire après les souffrances infligées à la population civile lors de la seconde guerre mondiale, ne protège cette population que contre les abus de pouvoir de l'autorité ennemie. Elle ne traite que dans une mesure limitée le problème, combien brûlant, de leur protection contre les dangers résultant des opérations militaires. Dans ce domaine — qui fera l'objet du présent article — les règles conventionnelles pertinentes dataient pour la plupart de 1907 : elles ne semblent guère adaptées aux conditions des conflits armés modernes et elles ont été malheureusement violées gravement lors de la seconde guerre mondiale, comme au cours de conflits plus récents.

Aussi, le C.I.C.R., reprenant des études antérieures, établit-il un « Projet de règles limitant les risques courus par les populations civiles en temps de guerre »<sup>5</sup>, réaffirmant certaines normes du droit positif et présentant quelques solutions concrètes pour renforcer la protection de la population civile, en particulier contre les dangers des opérations militaires.

Ce projet fut soumis à la XIX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge (New Delhi, 1957) qui en approuva le but, mais, sur le plan gouvernemental, il ne reçut pas de suite pratique. Cependant, ce document fut accueilli avec faveur dans la doctrine car, en maintenant la distinction entre les personnes qui participent aux opérations militaires et celles qui appartiennent à la population civile, et en rappelant les limites que doivent connaître les attaques, il luttait contre l'idée — que la pratique aurait pu faire naître — que les attaques et bombardements indiscriminés seraient conformes au droit international.

Poursuivant ses efforts sous une autre forme, le C.I.C.R. présenta à la XX<sup>e</sup>

<sup>2</sup> Cf., les Règles concernant le contrôle de la radiotélégraphie en temps de guerre et la guerre aérienne, du 11 décembre 1922, aux articles 18 à 25.

<sup>3</sup> Cf., Stockholm International Peace Research Institute (S.I.P.R.I.), *The Problem of Chemical and Biological Warfare*, Part I, *History* and Part V, *International Law*, Stockholm, 1970.

<sup>4</sup> HAMMERSKÖLD, A. et alii, *La protection des populations civiles contre les bombardements* Genève (C.I.C.R.), 1930.

<sup>5</sup> Genève, 1956, cf., annexe I.

Conférence internationale de la Croix-Rouge (Vienne, 1965), l'idée de réaffirmer certains principes essentiels de protection. Consacrés par la résolution XXVIII de cette Conférence, ces principes furent repris par la résolution 2444 (XXIII) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 19 décembre 1968. Ces deux résolutions venaient apporter une première consécration officielle aux efforts poursuivis depuis des années : tant que subsistent des conflits armés, le respect et la sauvegarde de la population civile, la distinction entre les personnes qui participent aux opérations militaires et celles qui appartiennent à la population civile sont essentiels pour maintenir les valeurs humaines, et même pour faciliter le retour à la paix.

Depuis lors, la communauté internationale a manifesté un intérêt croissant pour les problèmes du droit international humanitaire en général, et pour ceux relatifs à la population civile en particulier. Le Secrétaire général des Nations Unies devait leur accorder une large place dans ses deux rapports « Le respect des droits de l'homme en période de conflit armé » (A/7720, par. 133 à 155; A/8052, par. 30 à 87). En particulier, dans son deuxième rapport, le Secrétaire général propose un certain nombre de règles minimales, qui d'une part s'inspirent du projet de Règles de 1956 et des travaux de l'Institut de Droit international, et d'autre part contiennent des principes nouveaux.

Lors de la XXV<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations Unies, qui eut à examiner les rapports précités du Secrétaire général, une résolution très importante a été adoptée — que nous citerons souvent — intitulée « Principes fondamentaux touchant la protection des populations civiles en période de conflit armé » [2675 (XXV)]<sup>6</sup>. Cette résolution a permis au C.I.C.R. de mieux dégager encore les propositions concrètes qu'il avait établies à la suite des consultations d'expert, durant l'été 1970.

Depuis le mois d'août 1970, il avait interrogé plus d'une trentaine d'experts représentant les principaux systèmes juridiques et sociaux du monde, conformément à la résolution XIII de la XXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge (Istanbul, 1969).

En outre, les travaux de l'Institut de Droit international, qui a tenu sa dernière session à Edimbourg en septembre 1969, se sont révélés un précieux instrument de travail, et nous aurons l'occasion de nous référer à la résolution n° 1 qui fut alors adoptée, intitulée « La distinction entre objectifs militaires et objets non militaires en général et notamment les problèmes que pose l'existence des armes de destruction massive »<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Cf., annexe III.

<sup>7</sup> Cf., annexe II; cf., DROZ, G., SALMON, J., et VIGNES, D., « La 54<sup>e</sup> session de l'I.D.I. », Documents, cette *Revue*, 1970-2, pp. 749 et ss.

Comme il l'expose dans le rapport « Protection de la population civile contre les dangers des hostilités » établi pour la Conférence d'experts gouvernementaux<sup>8</sup>, le C.I.C.R. procède en deux phases pour réaffirmer et développer le respect et la sauvegarde dus à la population civile. Dans une première phase, qui se déroule actuellement, il a élaboré des règles fondamentales de protection conçues pour toutes les situations et types de conflits armés, tels qu'ils se déroulent, malgré l'interdiction du recours à la force, depuis la seconde guerre mondiale. En effet, le C.I.C.R. estime qu'en principe la protection due à la population civile contre les dangers des opérations militaires doit être la même dans tous les genres de conflits armés. C'est la raison pour laquelle il a évité de faire, aussi bien dans le questionnaire adressé aux experts en 1970<sup>9</sup> que dans son dernier rapport, pour ses propositions *de lege ferenda*, une distinction quelconque. Cette attitude a été approuvée par l'ensemble des experts consultés, et correspond d'ailleurs à la tendance des résolutions internationales souvent citées, qui, dans ce domaine, émettent des principes applicables pour tous les conflits armés, telle la résolution de la XXV<sup>e</sup> Assemblée générale « Principes fondamentaux touchant la protection des populations civiles en période de conflit armé », 2675 (XXV). Dans une deuxième phase, et dans l'hypothèse où les règles fondamentales seraient agréées, il s'agirait d'en faire découler des règles d'application, à la fois plus précises et plus nombreuses, qui, de ce fait, pourraient et devraient, elles, être conçues selon les différents types de conflits armés<sup>10</sup>.

Loin de prétendre épuiser une matière aussi riche et complexe, nous nous efforcerons, dans le présent article, d'examiner quelques-uns des problèmes importants qui se posent actuellement, en nous concentrant sur l'examen de la protection des population et personnes civiles contre les dangers des opérations militaires.

<sup>8</sup> La conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, convoquée par le C.I.C.R., s'est tenue à Genève du 24 mai au 12 juin 1971, conformément au mandat contenu dans la résolution XIII de la XXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge (Istanbul, 1969) et au vœu exprimé dans la résolution 2677 (XXV) de l'Assemblée générale de l'O.N.U.

<sup>9</sup> C.I.C.R., *Questionnaire sur la protection de la population civile contre les dangers résultant des hostilités*, (D 1157), Genève, 1970.

<sup>10</sup> Par exemple, la réglementation assez avancée sur les organismes non militaires de protection civile ne s'appliquerait qu'en cas de conflit armé international. Cf., C.I.C.R., *Statut du personnel des services de protection civile*, Genève, mai 1965 et mai 1969.

## II. LES PERSONNES CONSIDEREES COMME DES OBJECTIFS ILLICITES

### A. DISTINCTION ENTRE LES PERSONNES CIVILES ET LES OBJECTIFS MILITAIRES DITS PERSONNELS

#### 1. *Remarques préliminaires.*

Tout le droit international humanitaire est fondé sur une distinction fondamentale entre ce que nous conviendrons de nommer provisoirement les « éléments civils », d'une part, et les « éléments militaires », d'autre part. Par « éléments civils », nous entendons en premier lieu des personnes : la population civile, dont on désire réaffirmer et développer la protection, et, en deuxième lieu, les objets non militaires qui lui sont destinés. De même, les « éléments militaires » se composent de personnes et d'objets, que l'on désigne plus communément par le terme « objectifs militaires ».

On peut aborder le problème de la protection de la population civile sous deux angles différents. Sous l'angle humanitaire, on cherchera d'abord comment les Parties au conflit, qui n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'adversaire, doivent laisser la population civile hors des atteintes des opérations militaires. Sous un angle militaire, on cherchera plutôt comment elles peuvent se borner à la destruction de la puissance militaire de l'ennemi. Ainsi, dans une perspective humanitaire, nous nous attacherons principalement à cerner en premier lieu les notions de population civile et d'objets non militaires, pour tenter de dégager en faveur des « éléments civils » quelques règles fondamentales de protection<sup>11</sup>. Bien entendu, nous serons amené à examiner également la notion d'objectifs militaires, au sujet de laquelle on constate un manque de précision et d'unanimité propre à conduire, dans la pratique, à de graves abus dont pâtit la population civile.

#### 2. *Distinction et définition.*

Avant de nous pencher sur la possibilité et l'opportunité d'une définition de la population civile, examinons la distinction entre « éléments civils » et « éléments militaires ».

Cette approche est motivée par deux raisons : d'une part, dans l'histoire du droit international humanitaire, la distinction est apparue et a été précisée en premier lieu, tandis que l'on a, jusqu'à présent, évité de définir la population civile dans les instruments du droit international en vigueur; d'autre part, les tentatives de la doctrine à cet égard se sont souvent fondées précisément sur la distinction elle-même.

<sup>11</sup> Ces règles sont celles qui ont été soumises à l'étude de la Conférence d'experts gouvernementaux réunis à Genève du 24 mai au 12 juin 1971, et dont les principales figurent à l'annexe IV.

### 3. *La valeur du principe de la distinction au point de vue gouvernemental.*

La distinction est déjà implicitement contenue dans la Déclaration de St-Pétersbourg de 1868, au considérant 2, qui dispose : « ... Le seul but légitime que les Etats doivent se proposer durant la guerre est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi. »

La distinction revêt une importance fondamentale, non seulement en ce qui concerne la population civile, mais aussi en ce qui concerne l'usage des armes. En effet, comme l'indique à juste titre le rapport du professeur D. Bindschedler présenté à la conférence de la Fondation Carnegie sur la Reconsidération du Droit des conflits armés :

« La relation entre la question de la distinction entre objectifs licites et illicites et la question des armes et des méthodes de guerre licites et illicites est assez évidente. Lorsque le Règlement de La Haye affirme (art. 22) que « Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi », il affirme aussi bien une limitation quant aux méthodes et aux armes et quant aux objectifs, la destruction de tel ou tel objectif étant elle-même « un moyen de nuire à l'ennemi »<sup>12</sup>. »

Bien que certaines méthodes de la seconde guerre mondiale aient amené des auteurs à mettre en doute la validité de cette distinction, celle-ci n'en apparaît pas moins comme bien établie. Cela ressort notamment des manuels en usage dans les armées, où la distinction est faite entre les objectifs militaires et les objets non militaires<sup>13</sup>, comme des manifestations de volonté des Etats exprimées par le vote de déclarations y relatives, soit dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, soit dans celui des conférences internationales de la Croix-Rouge.

Parmi ces résolutions, il convient de citer en particulier la résolution XXVIII de la XX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Vienne, intitulée « Protection des populations civiles contre les dangers de la guerre indiscriminée » dont le troisième principe dispose :

« Une distinction doit être faite en tout temps entre les personnes participant aux hostilités et la population civile, de telle sorte que cette dernière soit épargnée autant que possible... »

Ce principe comme les deux qui le précèdent ont été intégralement repris dans la résolution des Nations Unies 2444 (XXIII) « Respect des droits de l'homme en période de conflit armé », du 19 décembre 1968. De même, la récente résolution 2675 (XXV) « Principes fondamentaux touchant à la protection des populations civiles en période de conflit armé » le rappelle au chiffre 2 de son dispositif<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> BINDSCHEDLER, D., Rapport de la Fondation Carnegie sur la « Reconsidération du Droit des conflits armés », Genève, septembre 1969, p. 25.

<sup>13</sup> Cf., le « Manuel des lois et coutumes de la guerre de l'armée suisse », aux chiffres 25 et 26, ainsi que les exemples cités par le professeur D. Bindschedler, *op. cit.*, pp. 31 et ss

<sup>14</sup> Cf., annexe III.



Bien qu'il ne s'agisse que de résolutions, l'unanimité qu'elles ont réunie montre qu'il s'agit de l'expression de l'*opinio juris* de la communauté internationale.

En outre, dans les conflits armés survenus depuis la seconde guerre mondiale, et à plusieurs reprises, des belligérants ont publiquement dénié avoir attaqué autre chose que des objectifs militaires.

#### 4. *La valeur du principe de la distinction au point de vue doctrinal.*

On se contentera de rappeler ici quelques textes importants. Le Projet de règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre de 1956 (ci-après le Projet de règles de 1956) le prévoit en son article premier<sup>15</sup>, tandis que la résolution 1 de l'Institut de Droit international, session d'Edimbourg, septembre 1969 (ci-après la résolution de l'Institut de Droit international), en son article 1<sup>16</sup>.

Dans son premier rapport « Le respect des droits de l'homme en période de conflit armé » (A/7720), le Secrétaire général des Nations Unies écrivait :

« La distinction entre objectifs militaires, considérés comme licites, et objectifs non militaires, considérés comme illicites, continue d'être le critère utilisé par certains experts pour déterminer si une opération militaire donnée est ou non conforme aux lois et coutumes régissant les conflits armés<sup>17</sup>. »

Quant aux experts consultés par le C.I.C.R., tant en février 1969 qu'au cours de l'année 1970, la quasi-unanimité d'entre eux a préconisé de maintenir la distinction entre « éléments civils » (objectifs illicites) et « éléments militaires » (objectifs licites). En ce qui concerne la population civile, tous ont estimé opportun que les principes applicables dans tous les conflits armés, énoncés dans les résolutions internationales précitées, et en particulier celui de la distinction, pourraient et devraient s'exprimer dans un véritable instrument juridique. Aussi le C.I.C.R. estime-t-il que le principe de la distinction devrait figurer parmi les règles fondamentales applicables à tous les conflits armés d'un protocole relatif à la protection de la population civile. Pour les besoins de l'exposé, nous mentionnerons cette proposition au chapitre suivant, en même temps que celle relative à la définition de la population civile, puisque les deux questions sont intimement liées.

## B. DEFINITION DE LA POPULATION CIVILE

### 1. *Généralités.*

Comme nous l'avons déjà constaté, on ne trouve pas de définition de la population civile dans les instruments du droit international en vigueur. En

<sup>15</sup> Cf., annexe I.

<sup>16</sup> Cf., annexe II, ainsi que l'*A.I.D.I.*, 53<sup>e</sup> vol., session d'Edimbourg, septembre 1969, tome II, pp. 48-126.

<sup>17</sup> « Rapport du Secrétaire général », A/7720, par. 140.

revanche, il est fait maintes fois allusion à la notion de population civile — notion non précisée — par exemple dans la formulation du principe de la distinction qui apparaît dans les résolutions internationales précitées. On part donc de la prémisse qu'il existe une notion de la population civile, alors qu'il n'en est rien ! Par conséquent, le C.I.C.R. n'a pas manqué de consulter les experts sur cette question, et ceux-ci ont fourni une série de suggestions concernant une définition.

Si une minorité d'entre eux ont hésité ou renoncé à développer l'idée d'une définition, superflue à leurs yeux, la majorité a insisté sur la nécessité d'une définition équilibrée, qui préciserait les droits et les devoirs des personnes civiles; elle permettrait de mettre un frein à l'arbitraire qui se manifeste trop fréquemment dans la pratique des conflits armés et qui frappe directement la population civile. Pour y parvenir, différentes méthodes peuvent être envisagées, et combinées.

## 2. *Définition globale ou particulière.*

Certains estiment que la population civile, considérée dans son ensemble, ne peut pas être englobée comme telle dans une disposition juridique précise, et qu'il faut par conséquent se borner à définir certaines catégories ou groupes d'individus qui font nécessairement partie de la population civile<sup>18</sup>.

D'autres pensent que seule la population civile considérée comme une entité peut faire l'objet d'une définition, unanimement et universellement acceptable, valable dans toutes les situations et types de conflits armés. Ils font valoir que les catégories de personnes qui composent la population civile peuvent précisément changer de caractère suivant les cas<sup>19</sup>. Enfin, d'autres experts jugent que les deux méthodes peuvent se juxtaposer, utilement se compléter.

A ce propos, rappelons que le Projet de règles avait recours aux deux méthodes, par ses articles 4 et 12, en mettant toutefois l'accent sur une définition globale<sup>20</sup>; ces idées sont d'ailleurs rappelées et reprises dans le deuxième rapport du Secrétaire général<sup>21</sup>. La résolution de l'Institut de Droit international, si elle tente une définition des objets non militaires en son article 3, renonce à le faire pour la population civile. Les débats indiquent plutôt une approche globale

<sup>18</sup> On parle généralement de définition macro-analytique quand on se réfère à la population civile dans son ensemble, et de définition micro-analytique quand on se réfère à une catégorie déterminée de la population civile.

<sup>19</sup> Par exemple, la police ne joue pas toujours le même rôle dans les conflits armés de caractère international que dans ceux de caractère non international.

<sup>20</sup> Cf., annexe I.

<sup>21</sup> Cf., « Rapport du Secrétaire général », A/8052, par. 39.

soit pour la population civile, soit pour les personnes civiles prises indistinctement<sup>22</sup>.

### 3. *Définition positive ou négative.*

Parmi les partisans d'une définition, un petit nombre seulement s'est montré favorable à une définition positive de la population civile considérée comme une entité. Plusieurs ont soutenu, en revanche, l'idée de définitions positives spécifiques pour certains groupes ou catégories de la population civile<sup>23</sup>. D'ailleurs, aucun des experts favorables à une définition globale positive n'a présenté de solution précise.

La plupart des experts ont donc préféré renoncer à une définition positive, et cela pour deux raisons : elle risquerait de laisser de côté ou de négliger d'importantes catégories de la population civile et, surtout, elle présenterait le grand danger que l'on tienne *a contrario* les catégories non mentionnées pour des objectifs personnels licites.

Aussi est-il préférable de partir des personnes considérées comme des objectifs militaires pour admettre qu'appartiennent à la population civile toutes les personnes qui ne sont pas militaires ou qui ne jouent pas un rôle militaire, suivant le critère retenu, fondé sur le statut des personnes civiles ou sur leurs fonctions dans les opérations militaires. Cette approche d'une définition négative est plus favorable à la population civile, mais elle entraîne bien sûr l'inconvénient de poser le problème des personnes considérées comme objectifs militaires<sup>24</sup>.

### 4. *Définition selon le statut des personnes civiles ou selon leur fonction dans les opérations militaires.*

a) *Le statut des personnes*, choisi pour distinguer les civils des membres des forces armées, est le critère qui, du point de vue historique, fut retenu le premier. Cela paraît logique car il correspondait, à la fin du siècle dernier et au début du siècle présent, aux conceptions de l'époque, suivant lesquelles seuls les membres des forces armées avaient le droit d'attaquer l'ennemi ou de lui

<sup>22</sup> Cf., notamment *A.I.D.I.*, 53<sup>o</sup> volume, tome II, p. 58, par. 2, p. 59, par. 4, 6 et 7, p. 60, par. 1, et p. 71, par. 1.

<sup>23</sup> La définition de ces catégories ou de ces groupes étant étroitement liée à la protection particulière qu'il conviendrait de leur accorder, cf., *infra*, chap. c, 3.

<sup>24</sup> On a pu voir que le Projet de Règles de 1956, dans son art. 4, mentionnait simplement, à la lettre a), les « éléments personnels » ou les catégories de personnes qui sont en fait des objectifs militaires dits personnels. On se heurte à maintes difficultés si l'on veut consacrer, en les explicitant, ces notions d'éléments militaires personnels de manière uniforme dans le droit international. Plusieurs auteurs des « Remarques concernant le Projet de 1955 » auraient souhaité que la définition de la population civile fût plus en harmonie avec l'art. 4 de la III<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949, mais, comme le rappelle le Commentaire du Projet de Règles, cette dernière disposition vise non pas les personnes contre lesquelles il est admis de commettre des actes de guerre, mais celles qui bénéficient du statut de prisonnier de guerre, si elles tombent au pouvoir de l'ennemi, ce qui est bien différent !

résister, ainsi que, sous certaines conditions restrictivement énumérées aux articles 1 et 2 du Règlement de La Haye de 1907, les milices et corps de volontaires organisés et la population d'un territoire non occupé qui prend spontanément les armes.

On sait l'extension qu'a prise depuis lors la notion de combattant, qui s'est encore développée depuis la seconde guerre mondiale, rendant nécessaire une définition plus large du combattant avec les conséquences que cela implique pour la notion de population civile. Ainsi, le Règlement de La Haye de 1907 ne résout ni le problème des combattants qui ne tombent pas sous l'empire des articles précités, ni non plus le problème, également nouveau, de ceux que l'on a appelés, à tort, les « quasi-combattants »<sup>25</sup>, à savoir les personnes civiles qui exercent une activité jugée de très grande utilité pour la défense ou pour l'attaque<sup>26</sup>. Or le sort de ces derniers est souvent d'autant plus précaire qu'on les confond, à dessein ou non, avec les combattants que l'on a appelés « irréguliers »<sup>27</sup>.

Il s'imposait donc de rechercher un nouveau critère, mieux adapté aux conflits armés actuels.

b) *La fonction des personnes dans les opérations militaires* est le critère que nous conviendrons d'appeler provisoirement la participation ou la non-participation aux opérations militaires. Il fut consacré pour la première fois — indirectement il est vrai — dans le droit international en vigueur, à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, qui dispose : « Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités... seront en toutes circonstances traitées avec humanité... »

Malheureusement, les Actes de la Conférence diplomatique de 1949 n'indiquent pas ce que l'on peut ou doit entendre par les termes « participer », « directement » et « hostilités », sur lesquels nous reviendrons par la suite. Depuis lors, des résolutions et des travaux de provenance et de portée diverses

<sup>25</sup> L'expression « quasi-combattants » est une contradiction dans les termes, puisqu'il s'agit de personnes qui ne sont pas, ou ne devraient pas être, considérées comme des objectifs militaires; nous préférons désigner ces personnes par la périphrase « civils liés à l'effort militaire ».

<sup>26</sup> On entend ce mot « attaque » dans un sens purement militaire, technique; il s'agit des actes de violence commis contre l'adversaire, aussi bien à titre défensif qu'offensif, quels que soient les moyens et les armes employés.

<sup>27</sup> Nous avons aussi remplacé l'expression de « combattants irréguliers » par celle de « combattants ne remplissant pas les conditions » (sous-entendu : de l'art. 4 de la III<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949). A titre provisoire, nous retiendrons ici comme critères de distinction entre les « civils liés à l'effort militaire » et les « combattants ne remplissant pas les conditions » la participation directe aux opérations de caractère militaire ou le port des armes pour les premiers, la non-participation directe et l'absence d'armes pour les derniers.

ont repris le critère de la fonction, non sans nuances. Nous les mentionnons par ordre chronologique.

Ainsi, le Projet de règles, dans son article 4, lettre b, parle de « personnes qui... prennent part au combat ». Comme l'indique le Commentaire du Projet de règles, cette lettre b concerne d'une part « la levée en masse » et d'autre part « les partisans non organisés » mais non les « civils liés à l'effort militaire », tels les ouvriers et les savants (les uns travaillant dans les industries de guerre, et les autres dans des institutions chargées d'accomplir des expériences à des fins militaires, par exemple). Voici, à ce sujet, un passage du Commentaire du Projet de règles :

« L'idée, ainsi partagée par le C.I.C.R., quant à la définition de la population civile, peut soulever des difficultés; comment, en effet, distinguer parfois les personnes civiles des personnes militarisées ? Elle peut aussi conduire à des abus, car on voudra faire passer pour civil ce qui est militaire. Mais ces inconvénients sont mineurs, comparés au danger qu'il y aurait à exclure de la population civile les catégories auxquelles nous avons fait allusion : ce serait ouvrir une brèche dans les dernières digues retenant encore le déchaînement de la guerre totale. Enfin, à considérer les choses dans leurs conséquences lointaines, comment négliger un fait très important : les atteintes portées à des catégories de personnes dont l'appartenance à la population civile, éventuellement douteuse pour l'ennemi, est incontestable pour le sentiment populaire national, peuvent laisser des traces psychologiques durables et augmenter le ressentiment ou la haine, ferment de nouveaux conflits <sup>28</sup>. »

Il faut reconnaître que la terminologie de la lettre b, du Projet de règles, notamment le mot « combat », peu précis, n'était pas satisfaisante parce qu'ambiguë, et pouvait soulever des difficultés d'interprétation. Aussi, dans les textes qui suivirent, ces termes ne furent pas repris sous cette forme. On en revint plutôt à ceux de l'article 3, en reprenant les idées de « participer » et d'« hostilités », et en abandonnant celle de « directement ». C'est la formulation de la résolution XXVIII de Vienne, de la résolution 2444 (XXIII) et de la résolution de l'Institut de Droit international. On constate encore à ce sujet une hésitation d'ordre terminologique dans les dernières résolutions de la XXV<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations Unies, hésitation qui peut avoir des conséquences très importantes <sup>29</sup>.

<sup>28</sup> *Commentaire du Projet de règles*, Genève, (C.I.C.R.), 1956, p. 48.

<sup>29</sup> La résolution 2673 (XXV) « Protection des journalistes en mission périlleuse dans les zones de conflit armé », stipule dans son considérant 2 : « Rappelant d'autre part le principe fondamental selon lequel il faut en tout temps distinguer entre les combattants et les personnes *qui ne prennent pas part aux hostilités...* », tandis que la résolution 2675 (XXV) stipule dans son deuxième dispositif : « Dans la conduite des opérations militaires en période de conflit armé, une distinction doit toujours être faite entre les personnes *qui prennent part activement aux hostilités* et les populations civiles. » Il y a plus qu'une différence de nuance entre les termes « directement » et « activement ». Le mot « activement » provient probablement du texte anglais de l'article 3 commun, *actively*; le terme employé en français, « directement », (en espagnol : *directamente*, et en russe : *nieposredstvenno*, correspondant au sens français), fut toujours utilisé dans les travaux préparatoires relatifs à cet article. A notre avis, l'idée contenue dans « directement » est pertinente parce que plus

On n'a pas encore tenté, jusqu'à présent, de résoudre de manière satisfaisante le problème des devoirs des personnes civiles: il règne souvent une confusion à cet égard, et la question sera reprise plus loin.

Examinons maintenant les deux premières propositions récentes de règles essentielles présentées par le C.I.C.R. à la Conférence d'experts gouvernementaux.

### 1° *Le principe de la distinction* <sup>30</sup>.

« Dans la conduite des opérations militaires, il faut faire en tout temps la distinction entre, d'une part, les personnes qui participent directement aux opérations militaires et, d'autre part, les personnes qui appartiennent à la population civile, afin que ces dernières soient épargnées dans toute la mesure du possible. »

*Commentaire* : Ce projet s'inspire largement des textes des résolutions internationales précitées, mais il est cependant adapté à la définition de la population civile donnée ci-après. La mention des « personnes qui participent directement aux opérations militaires » englobe aussi bien les membres des forces armées et des organisations qui leur sont rattachées que les combattants qui ne remplissent pas les conditions de l'article 4 de la III<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949 <sup>31</sup>.

L'expression « afin que ces dernières soient épargnées » indique le but et la préoccupation majeurs du droit international humanitaire. En revanche, les mots « dans toute la mesure du possible » sont une concession au principe de la nécessité militaire, concession qui a semblé à l'ensemble des experts réaliste et inévitable. Cette conception n'est pas sans influence sur la protection générale due à la population civile, comme nous le verrons plus bas.

### 2° *Définition de la population civile.*

Deux propositions ont été formulées à cet égard, à titre alternatif.

#### i. *Première proposition.*

« Les personnes civiles constituent la population civile. Sont des personnes civiles toutes celles qui ne font pas partie des forces armées ni des organisations qui leur sont rattachées ou qui ne participent pas directement aux opérations militaires (ou : opérations de caractère militaire). Les personnes précitées dont l'activité peut contribuer directement à l'effort militaire n'en perdent pas pour autant leur qualité de personnes civiles. »

précise, et elle exprime fort bien l'opinion, généralement admise, que les personnes civiles ont non seulement des droits, mais aussi des devoirs. Dans les récents projets de résolutions et travaux précités, on avait proposé d'introduire cet élément des devoirs des personnes civiles par différents qualificatifs : de bonne foi, paisibles, innocentes ou non combattantes. Heureusement ces qualificatifs — très imprécis et subjectifs — furent abandonnés (*cf.*, *infra*, le commentaire à la lettre b).

<sup>30</sup> *Cf.*, *supra*, chap. A.

<sup>31</sup> *Cf.*, *supra*, 4. a) et note n° 24.

ii. *Deuxième proposition.*

« Les personnes qui ne font pas partie des forces armées ni des organisations qui leur sont rattachées, ou qui ne participent pas directement aux opérations militaires (ou : opérations de caractère militaire), sont civiles et, comme telles, elles constituent la population civile. »

*Commentaire* : A propos de ces deux définitions, expliquées par les considérations qui précèdent, contentons-nous d'apporter les précisions suivantes : les deux propositions contiennent les mêmes idées; la seule différence réside dans le fait que la première traite expressément des civils liés à l'effort militaire, qui doivent être considérés comme des personnes civiles, tandis que la deuxième proposition les sous-entend, par son interprétation *a contrario*. Nous nous limiterons à l'analyse de trois notions importantes : « organisations qui sont rattachées aux forces armées », « opérations militaires » et « directement ».

*Les organisations qui sont rattachées aux forces armées* : Ces termes remplacent ceux de « organisations auxiliaires ou complémentaires des forces armées » que le Projet de règles avait adoptés; l'adjonction de ces termes montre que la notion de « forces armées » s'entend au sens large.

*Les termes « opérations militaires »* (ou : opérations de caractère militaire) ont remplacé l'ancienne terminologie d'« hostilités » pour deux raisons : premièrement le terme « hostilités » peut revêtir actuellement une signification trop large, couvrant une série d'actes et de circonstances dans lesquels les personnes civiles sont directement impliquées<sup>32</sup>, deuxièmement, les termes « opérations militaires » peuvent s'appliquer à toutes les situations et à tous les types de conflit armé, comme l'indique d'ailleurs partiellement la résolution 2675 (XXV) où on les retrouve à cinq reprises, aux chiffres 2, 3, 4, 5 et 6 de son dispositif<sup>33</sup>.

Quant à elle, le terme « effort militaire » n'a pas du tout la même signification et couvre toutes les activités de personnes (les civils liés à l'effort militaire) qui sont objectivement utiles pour la défense ou pour l'attaque au sens militaire

<sup>32</sup> Le « Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française » de Paul Robert, dans son édition de 1967, indique que le mot revêt deux sens : premièrement « l'acte d'un ennemi en guerre », deuxièmement « la disposition hostile, inamicale ».

<sup>33</sup> A noter que dans le texte russe de l'art. 3, les mots *voïennych dieïstviach* sont beaucoup plus précis que dans les deux langues authentiques; ils se rapprochent déjà de l'idée d'opérations de caractère militaire.

Les termes « opérations armées », parfois avancés dans les débats, n'ont pas paru appropriés : d'une part, il peut y avoir une opération armée en dehors de tout conflit armé (par exemple, une opération de police de grande envergure dont le but est de rechercher une bande délinquante de droit commun), et, d'autre part, il peut y avoir des opérations militaires qui n'impliquent pas nécessairement l'usage d'armes (exemples, l'exploration et la reconnaissance militaires).

sans être directement la cause du dommage infligé à l'adversaire sur le plan militaire <sup>34</sup>.

Le mot « *directement* » <sup>35</sup> a le mérite essentiel de permettre le départ — combien difficile — entre les combattants qui ne remplissent pas les conditions et les civils liés à l'effort militaire; il inclut les personnes liées à l'effort militaire dans la population civile, et les combattants qui ne remplissent pas ces conditions dans les objectifs militaires dits personnels <sup>36</sup>. En effet, « *directement* » fixe le rapport de causalité adéquate, entre l'acte de participation et son résultat immédiat dans les opérations militaires. Selon la théorie de la causalité adéquate, une personne n'est « combattante », et de ce fait objectif militaire possible, que dans la mesure où son acte, ou son activité, est une cause adéquate du dommage infligé à l'adversaire sur le plan militaire, c'est-à-dire lorsque son acte ou son activité est propre à causer un dommage de ce genre d'après le cours ordinaire des choses et l'expérience des conflits armés.

*A contrario*, une personne demeure civile aussi longtemps que son acte ou son activité n'est pas la cause du dommage immédiat que subirait l'adversaire sur le plan militaire. Ainsi trouve une solution juridique le problème des civils liés à l'effort militaire (les « quasi-combattants »), lesquels ne sauraient constituer une catégorie distincte et séparée de la population civile, pour les raisons précédemment exposées. Toutefois, comme nous le verrons plus bas, pour contrebalancer cette définition large et favorable à la population civile, il a fallu apporter une restriction, en faveur du principe de la nécessité militaire, en indiquant les risques plus élevés courus par ces personnes qui jouiraient, dans le cadre strict de leurs fonctions, d'une protection de même nature mais non identique à celle des autres personnes civiles.

### C. PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE

#### 1. Généralités.

Nous avons vu, en abordant le problème de la distinction, que les normes du droit en vigueur consacraient déjà, par ce biais, le principe selon lequel les opérations militaires ne doivent pas être dirigées contre la population civile en tant que telle. Nous avons constaté que le principe de la distinction, malgré quelques opinions contraires, conserve pleinement sa valeur juridique, si l'on s'en tient au point de vue des États.

<sup>34</sup> La notion d'effort militaire se distingue de l'« effort de guerre », que d'Etat demande à toutes les personnes placées sous sa souveraineté et qui ne comprend donc ni les actes ou les activités directement liés à l'effort militaire, ni, à plus forte raison, les actes ou les activités directement liés aux opérations militaires.

<sup>35</sup> Cf., *supra*, note 29.

<sup>36</sup> Cf., *supra*, note 27.



Le principe selon lequel les opérations militaires ne doivent pas être dirigées contre la population civile en tant que telle est l'expression de la norme de protection générale<sup>37</sup> que l'on rencontre surtout dans le droit international coutumier, bien que certains instruments du droit international en vigueur le consacrent également, plus ou moins explicitement et pour des situations plus ou moins déterminées<sup>38</sup>.

Mais les trois résolutions internationales souvent citées [la résolution XXVIII de Vienne, la résolution 2444 (XXIII) et la résolution 2675 (XXV)] consacrent expressément cette règle fondamentale<sup>39</sup>.

Cependant, de nombreux experts estiment opportun, bien qu'elle existe déjà, de réaffirmer la norme relative à la protection de la population civile dans un instrument conventionnel, et sous une formulation de portée très générale. C'est également une nécessité qu'a rappelée le deuxième rapport du Secrétaire général<sup>40</sup>. Quelques-unes des méthodes rencontrées dans le problème relatif à la définition de la population civile se retrouvent ici. Parmi les questions qui se posent, mentionnons la suivante : est-il opportun et nécessaire, à côté de la protection générale accordée à la population civile comme entité, de prévoir une protection particulière pour certaines catégories de personnes<sup>41</sup>, et cette protection particulière peut-elle être développée et coexister avec la protection générale sans affaiblir cette dernière ? Selon nous, on peut répondre positivement, à deux conditions toutefois : d'une part, la protection particulière ne doit pas se

<sup>37</sup> Au point de vue terminologique, en nous fondant notamment sur les termes de la Convention de La Haye sur les biens culturels de 1954, nous admettons que le terme de protection générale recouvre deux notions : premièrement celle de respect, qui est l'obligation de protection assumée par l'auteur de l'attaque; deuxièmement, celle de sauvegarde, qui est l'obligation de protection assumée par la partie attaquée.

<sup>38</sup> La Déclaration de St-Petersbourg, dans son considérant 2, interprété *a contrario*; le Règlement sur les lois et coutumes de la guerre sur terre de 1907, en particulier dans son art. 22; la Convention pour la répression du crime de génocide de 1948; la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949, en particulier les titres 2 et 3, section I; l'art. 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949; etc.

<sup>39</sup> Cf., les chiffres 4 et 7 du dispositif de la dernière résolution, annexe III.

<sup>40</sup> Le par. 92 du rapport préliminaire indiquait que, « Tout en étant très large, le champ d'application de la Convention IV ne s'étend pas expressément aux dangers que peuvent courir les civils du fait des opérations militaires. Cet aspect de la question demeure couvert dans une large mesure par le Règlement de La Haye de 1907. Lors de l'examen du rapport préliminaire, on a exprimé l'avis qu'il conviendrait peut-être de s'efforcer de reviser les dispositions pertinentes du Règlement de La Haye de 1907 qui ont trait à la protection de la population civile contre les effets des opérations militaires, de manière à les adapter, selon les besoins, à la situation actuelle ».

« Rapport du Secrétaire général », A/8052, par. 34.

<sup>41</sup> Comme on la rencontre déjà dans des dispositions du droit international en vigueur, notamment dans la IV<sup>e</sup> Convention de Genève, 1949, aux articles 16, alinéa 1, 18, alinéa 1, 23, alinéa 1 *if.*, 24, etc.

substituer à la protection générale, d'autre part, son extension doit être modérée pour ne pas affaiblir la protection générale.

## 2) Protection générale de la population civile.

### a) Portée de la norme générale de protection.

Si inadmissible et choquant que cela soit, il faut bien constater que la norme de droit international qui consacre la protection générale de la population civile contre les dangers des opérations militaires ne lui confère pas une protection absolue contre les effets des attaques<sup>42</sup>. La norme de portée générale, évoquée plus haut, n'a pas la portée idéale qui conviendrait, car elle s'accompagne de la réserve de la nécessité militaire. C'est ainsi que l'article 27 du Règlement de La Haye de 1907 dispose : « Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, *autant que possible*, les édifices... », et que le principe de la distinction dans les résolutions XXVIII de Vienne et 2444 (XXIII) se termine par les termes « afin que les membres de la population civile soient épargnés *dans toute la mesure du possible* ». La pratique des conflits armés, depuis la seconde guerre mondiale, semble malheureusement confirmer la portée juridique limitée de la norme considérée. La population reste exposée à certains risques des opérations militaires, comme on le verra plus loin; cette constatation est et doit être une invitation d'autant plus pressante à rechercher et à fixer une procédure de réglementation pacifique des différends, seule à même, en fin de compte, en assurant la paix authentique, de garantir ainsi la protection absolue à la population civile dans son ensemble. Toutefois, sur le plan du droit et sur le plan de la pratique, les Parties au conflit ont cherché et réussi à renforcer cette protection, par des mesures spécifiques en faveur de certaines catégories de la population civile.

### b) Les risques auxquels la population civile est exposée.

Pratiquement, la population civile peut subir deux catégories de risques : premièrement, celui des attaques directes, qui sont illicites en vertu du principe de la distinction et de celui qui a été rappelé au début des lignes précédentes et, deuxièmement, celui des attaques indirectes, qui elles aussi peuvent être illicites si d'autres principes du droit international humanitaire en vigueur n'ont pas été respectés, notamment les précautions à prendre pour épargner la population civile. (Cf. *infra*, chap. III/1).

La notion de risques indirects avait été exprimée dans l'article 6, alinéa 3, du Projet de règles qui dispose : « Toutefois, les éléments de la population civile qui, en dépit de l'article 11, se trouveraient à l'intérieur ou à proximité

<sup>42</sup> Cf., BUSCHBECK, K., « Der Schutz der Zivilbevölkerung gegen die gefahren unterschiedloser Kriegsführung im humanitären Völkerrecht », exposé présenté à la séance finale du Comité chargé des affaires internationales de la Croix-Rouge dans la R.F.A., le 25 mai 1970.

immédiate d'un objectif militaire assumerait les risques résultant d'une attaque dirigée contre cet objectif. »

Seuls étaient visés là les risques indirects, c'est-à-dire ceux — que l'on comprend aussi sous la dénomination de risques des effets tiers sur la population civile — d'une attaque dirigée contre un objectif militaire<sup>43</sup>. A ce sujet, les experts consultés en 1970 par le C.I.C.R. ont exprimé des avis divergents : une tendance, tout en reconnaissant la validité de la norme, considère comme inopportun et peu humanitaire de la consacrer dans un instrument conventionnel, tandis qu'une autre tendance a indiqué que l'idée de l'article 6, alinéa 3, du Projet de règles devait être reprise, parce qu'elle correspond à une concession inévitable au principe de nécessité. Nous estimons que la notion des risques indirects devrait faire l'objet d'un examen, et ne pourrait figurer dans une disposition de Projet de protocole qu'à des conditions bien déterminées.

c) *Le double caractère de la norme générale de protection.*

La norme générale de protection comporte deux aspects qui sont complémentaires mais qu'il faut bien distinguer, d'autant plus que le second n'est pas toujours reconnu comme il doit l'être.

En premier lieu, la norme générale s'exprime notamment par l'idée selon laquelle il est interdit, par le droit international en vigueur, de diriger directement des attaques contre la population civile comme telle. Cette règle, qui n'est guère contestée, a trouvé sa meilleure formulation dans la résolution XXVIII de Vienne, ainsi que dans les résolutions 2444 (XXIII) et 2675 (XXV).

En second lieu, la norme générale comprend aussi — ce qui n'est pas toujours admis — la règle selon laquelle il est interdit aux autorités responsables d'une population civile d'exposer celle-ci à des attaques : la population civile ne saurait servir de bouclier. Cette idée a trouvé son expression dans l'article 28 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève qui prévoit « qu'aucune personne protégée ne pourra être utilisée pour mettre, par sa présence, certains points ou certaines régions à l'abri des opérations militaires ».

Cette dernière règle, il est vrai, figure parmi les dispositions relatives aux territoires occupés et doit protéger la population civile de telles mesures qui seraient prises par l'occupant, c'est-à-dire par la puissance adverse. Et quand il s'agit de sa propre population, un gouvernement — on peut le présumer — prendra au contraire toutes les mesures pour la protéger et en principe ne va pas recourir à de tels procédés. Cependant, il apparaît que l'on doit conférer à la règle un caractère tout à fait général d'autant plus que la présomption mentionnée tout à l'heure ne se réalise pas toujours dans la pratique, compte tenu de la diversité des situations qui existent<sup>44</sup>. La non-exposition intentionnelle

<sup>43</sup> Cf., Rapport du C.I.C.R. sur la *Réaffirmation*, pp. 79-87.

<sup>44</sup> Cf., Rapport du Secrétaire général, A/8052, par. 42 d.

de la population civile devrait être considérée comme un droit fondamental de cette dernière à l'instar du droit de ne pas subir d'attaque directe, droit valable à l'égard de tous — ainsi que l'est par exemple le droit des prisonniers de guerre quant au caractère inaliénable des garanties que leur confère la III<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949. C'est dans ce sens d'ailleurs que le Projet de règles de 1956 prévoyait un article 13, intitulé « Mise en danger intentionnelle », qui interdisait aux belligérants de placer ou de retenir à proximité d'objectifs militaires la population civile soumise à leur autorité dans l'intention d'amener l'adversaire à renoncer à l'attaque de ces objectifs.

La règle en question sous sa forme générale figurait dans le premier projet de la résolution 2675 (XV) en précisant que l'on ne doit pas utiliser la population civile pour couvrir des opérations militaires<sup>45</sup>. Or la règle ne figure plus dans le texte définitif de la résolution. On peut toutefois penser que cette omission — délibérée ou accidentelle — résulte probablement d'une confusion entre deux questions bien distinctes : celle de l'interdiction de l'exposition abusive de la population, telle qu'elle est consacrée par l'article 28 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949 et recommandée sous sa forme générale par les experts, et d'autre part, la question des précautions dites « passives » dont on parlera plus loin<sup>46</sup>.

Cette confusion peut provenir du fait que dans les deux cas il s'agit d'obligations, mais combien différentes, pour la partie qui subit une attaque. Dans le cas de l'exposition abusive de la population civile, on vise un crime, selon le droit des gens, qu'aucune circonstance ne justifie, tandis que, dans le cas des précautions « passives », il s'agit de mesures particulières, recommandées aux autorités responsables de la population civile, mais dont celles-ci peuvent éventuellement s'abstenir.

En effet, est seule illicite l'utilisation abusive<sup>47</sup> de la population civile, soit pour protéger les combattants, soit pour la placer auprès d'objectifs militaires afin de les camoufler en objets non militaires ou afin d'obliger l'adversaire à renoncer à une attaque; en revanche le recours à la population civile, comme dans le cas de la levée en masse ou de la résistance, ou l'utilisation des objets non militaires à des fins militaires, comme dans le cas des taxis de la Marne, ne sont pas illicites en eux-mêmes, mais ils ont une conséquence importante : la population devient combattante, les objets non militaires objectifs militaires, et ils perdent ainsi le bénéfice de la protection accordée par le droit humanitaire<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Cf., Res. A/C.3.L.1806.

<sup>46</sup> Cf., art. 18, dernier alinéa, de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949.

<sup>47</sup> On parle aussi de l'exposition de la population civile.

<sup>48</sup> De même, le problème de l'interdiction d'attaques dirigées directement contre la population civile, qui constitue aussi un crime, selon le droit des gens, se distingue nettement du problème des précautions « actives » à prendre pour épargner la population civile.

d) *Les droits et les devoirs des personnes civiles.*

En ce qui concerne les droits des personnes civiles, on s'accorde d'une manière unanime à considérer qu'elles ont droit à une protection générale, et que par conséquent il est contraire au droit international en vigueur de diriger des attaques directement contre elles; mais, en ce qui concerne les devoirs des personnes civiles, il règne encore une confusion très préjudiciable pour elles.

S'agit-il du devoir de s'abstenir de participer directement aux opérations militaires, ou du devoir, combien plus lourd, de ne pas participer directement à l'effort militaire, voire à l'effort de guerre? Et quels dangers risque d'encourir la population civile, ou certaines personnes civiles, en cas de « violation » de l'un ou de l'autre de ces devoirs si mal définis<sup>49</sup>?

Il est évident que les personnes civiles ne peuvent prétendre jouir d'une protection générale que dans la mesure où elles s'abstiennent de participer aux hostilités. Nous avons constaté que ces derniers termes peuvent être interprétés diversément et que, par conséquent, il existe actuellement des divergences au sujet de la protection à accorder ou à refuser à ceux qui participent directement à l'effort militaire. A notre avis, le rapport de causalité adéquate entre l'acte ou l'activité d'une personne et le dommage infligé à l'adversaire sur le plan militaire demeure le seul critère concevable; ce critère fixe, par conséquent, en même temps les devoirs des personnes civiles et ceux des belligérants : les personnes civiles devraient s'abstenir de tout acte ou de toute activité ayant un résultat direct sur les opérations militaires (ou de caractère militaire), tandis que les belligérants ne devraient pas considérer comme objectifs militaires les personnes dont l'acte ou l'activité n'a pas un résultat immédiat sur les opérations militaires.

e) *Les représailles.*

Nous nous limiterons à la question des représailles dirigées contre la population civile. La norme contenue dans l'article 33 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949<sup>50</sup> revêt une importance fondamentale à cet égard, quoique sa portée soit diversement appréciée. Puisque cette disposition se rattache au titre III : « Statut du traitement des personnes protégées », section I : « Dispo-

<sup>49</sup> L'I.D.I. a passablement débattu, lors de sa session d'Edimbourg en septembre 1969, ce problème, et a finalement adopté l'art. 5 de sa résolution, après être arrivés à la conclusion que nous avons reprise à la fin de la lettre c) ci-dessus.

<sup>50</sup> Cet article dispose :

« Aucune personne protégée ne peut être punie pour une infraction qu'elle n'a pas commise personnellement. Les peines collectives, de même que toutes mesures d'intimidation ou de terrorisme, sont interdites.

Le pillage est interdit.

Les mesures de représailles à l'égard des personnes protégées et de leurs biens sont interdites. »

sitions communes aux territoires des Parties au conflit et aux territoires occupés » de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949, il ne fait pas de doute, selon nous, qu'elle s'applique à la population civile des territoires occupés comme à celle des territoires non occupés, tandis que, sauf par interprétation analogique, elle n'est pas directement applicable dans les conflits armés de caractère non international, puisque l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève ne mentionne pas l'interdiction des représailles dirigées contre la population civile.

Certains considèrent en outre que la règle de l'interdiction des représailles contre la population civile dans son ensemble ou contre les personnes civiles prises individuellement est implicitement contenue dans les résolutions XXVIII de Vienne et 2444 (XXIII), dans le principe qui interdit d'attaquer la population civile en tant que telle, tandis que d'autres contestent cette interprétation. La résolution 2675 (XXV) contient une disposition expresse à ce sujet, interdisant aussi bien les représailles dirigées contre les populations civiles que celles dirigées contre les individus qui les composent<sup>51</sup>.

Dans l'intérêt de la sécurité du droit, et en vue d'obtenir une disposition applicable dans tous les conflits armés, il est opportun de réaffirmer la règle interdisant les représailles, aussi bien pour la population civile que pour les personnes civiles<sup>52</sup>.

Examinons maintenant la troisième règle fondamentale, proposée par le C.I.C.R. à la récente conférence d'experts gouvernementaux, relative à la protection de la population civile :

« La population civile jouit d'une protection générale contre les dangers résultant des opérations militaires. Elle ne doit notamment pas être l'objet d'attaques dirigées directement contre elle. Elle ne doit pas non plus être utilisée pour mettre, par sa présence, certains points ou certaines régions à l'abri des opérations militaires.

Toutefois, les personnes civiles dont l'activité contribue directement à l'effort militaire assument, dans la limite stricte de cette activité, lorsqu'elles se trouvent à l'intérieur d'un objectif militaire, le risque résultant d'une attaque dirigée contre cet objectif.

La population civile prise dans son ensemble, comme les individus qui la constituent, ne doivent jamais être l'objet de représailles. »

*Commentaire* : Quelques remarques seront suffisantes. Ce projet élargit la protection générale accordée à la population civile à toutes les situations et à tous les types de conflits.

En son premier alinéa, il exprime le double caractère de la protection géné-

<sup>51</sup> Cf. Résolution 2675 (XXV), chiffre 7 du dispositif. Rappelons qu'aucune de ces résolutions n'établit de distinction entre les types de conflits en ce qui concerne la population civile.

<sup>52</sup> Cf. Rapport du Secrétaire général, A/8052, par. 42, lettre c.

rale<sup>53</sup> et reprend la formule déjà consacrée à l'art. 28 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949 précité.

Le deuxième alinéa introduit l'idée du risque, mais à propos des « civils liés à l'effort militaire ». Cette concession au principe de nécessité a pour seul but de permettre et de favoriser un consensus général au sujet de l'appartenance de ces personnes à la population civile. Cette règle ne change en rien leur statut : même dans leurs actes ou leurs activités liés directement à l'effort militaire, elles demeurent des personnes civiles et ne deviennent donc jamais eux-mêmes des objectifs militaires. Il serait erroné de penser que les personnes liées à l'effort militaire puissent faire l'objet d'une attaque dirigée directement contre elles.

Pratiquement toutes les personnes civiles courent le risque des effets indirects d'attaques dirigées contre des objectifs militaires, mais il n'a pas paru opportun de l'exprimer à leur égard dans une disposition. Quelle est donc la différence entre le risque indirect assumé par les personnes civiles en général, qui se trouveraient incidemment à proximité d'un objectif militaire, et le risque indirect assumé par les « civils liés à l'effort militaire », qui se trouveraient du fait de leurs actes ou leurs activités dans un objectif militaire ? Il ne s'agit pas d'une différence quant à la nature, mais quant au degré de la protection accordée : les précautions à prendre par l'auteur de l'attaque pour épargner les personnes civiles en général, quand elles se trouvent à proximité d'un objectif militaire, seraient plus grandes que celles qu'il doit prendre pour épargner les civils liés à l'effort militaire, dans le cadre bien strict de ces actes ou de ces activités<sup>54</sup>. Donc, le risque indirect qui est assumé par les civils liés à l'effort militaire dans le cadre de leurs actes ou activités au moment de l'attaque est, *en fait*, un risque plus élevé.

### 3. *Protection de certaines catégories de la population civile.*

#### a) *Origines de la protection particulière.*

La protection particulière de certaines catégories de personnes « privilégiées » remonte fort loin dans l'évolution du droit international humanitaire. On peut même affirmer qu'à l'origine seule cette protection était recherchée, car la pratique militaire, à l'époque de la guerre de front, ne mettait pas, ou peu, en cause le principe du respect général dû à la population civile dans son ensemble. Ainsi, on a cherché, d'abord et seulement, à obtenir certaines normes de protection particulière en faveur des blessés et des malades des forces

<sup>53</sup> Vis-à-vis de l'auteur de l'attaque, l'interdiction consiste à prohiber les attaques dirigées directement contre la population civile, tandis que, vis-à-vis de celui qui subit l'attaque, l'interdiction consiste à prohiber l'exposition abusive de la population civile.

<sup>54</sup> Des précautions existent et peuvent pratiquement être prises à l'égard de ces derniers. Par exemple, l'auteur de l'attaque choisirait de bombarder une usine d'armements, la nuit, lorsque les ouvriers n'y travaillent pas.

armées, et de ceux qui leur portent secours, les médecins, infirmiers et aumôniers militaires.

Avec l'évolution technique des moyens et des armes employés dans les conflits, on s'est rendu compte qu'il était nécessaire, sans nuire au principe de la protection générale — toujours due à la population civile — d'attirer l'attention des belligérants, non plus seulement sur certaines catégories de militaires, mais aussi sur certaines catégories de personnes civiles; c'est dans cet esprit qu'a été conçu l'article 16 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949, parmi d'autres exemples<sup>55</sup>.

b) *Portée de la protection particulière.*

Comme l'indique fort bien le Commentaire de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949 relatif à cet article 16, en aucun cas et d'aucune manière la protection particulière due aux blessés, malades, infirmes et femmes enceintes ne saurait dispenser les belligérants d'accorder à l'ensemble de la population civile la protection qui lui est due. Cette protection particulière ne se substitue donc pas, mais elle se superpose à la protection générale.

En outre, la protection générale de la population civile et la protection particulière de certaines catégories de personnes civiles sont de la même nature, *de lege lata* : dans les deux cas les Parties au conflit ne sauraient invoquer le moindre prétexte pour se dérober à leurs obligations relatives à la population civile en général ou à certaines personnes déterminées; ni l'une ni l'autre règle de protection ne confère à la population civile, ou à certaines personnes déterminées, une protection absolue contre les effets tiers des attaques dirigées contre des objectifs militaires<sup>56</sup>.

Ainsi, on peut considérer les normes de protection particulière en faveur de certaines catégories de personnes civiles (ou militaires) comme une invitation expresse aux parties au conflit à redoubler de précautions à cause de l'état (faiblesse ou vulnérabilité particulières) ou de la fonction (aide et secours humanitaires) de ces personnes.

Certes, *de lege ferenda*, on pourrait se demander s'il est possible et réaliste, par le truchement du système des zones, d'assurer une protection absolue garan-

<sup>55</sup> Cet article dispose, en son premier alinéa :

« Les blessés et les malades, ainsi que les infirmes et les femmes enceintes seront l'objet d'une protection et d'un respect particuliers... »

<sup>56</sup> Ainsi, lorsque l'on dit à l'article 24 (et 26) de la 1<sup>re</sup> Convention de Genève de 1949 que le personnel sanitaire et les aumôniers seront protégés « en toutes circonstances », on entend par là exclure les représailles et toutes autres attaques dirigées directement contre eux, mais il est évident que les parties n'ont pas voulu, et ne sont jamais en mesure, de garantir l'immunité absolue de ces personnes contre les effets tiers (risque indirect).

Significativement, les termes « garantir » ou « immunité absolue », facteurs d'illusion, ne se rencontrent pas dans les Conventions de Genève de 1949.



tissant la population civile également contre les effets tiers des attaques. Hélas, l'expérience plutôt négative faite à propos des zones neutralisées (ne couvrant que les effets directs des attaques) n'est pas très encourageante à cet égard !

c) *Les droits et les devoirs des personnes sous protection particulière.*

L'existence de normes de protection particulière a encore l'avantage de permettre de favoriser, de manière objective, certaines personnes civiles, en recourant aux critères auxquels nous avons déjà fait allusion : état des personnes (âge, sexe, faiblesse physique ou mentale, etc.) et fonction des personnes (aide et secours aux personnes précédentes).

Les droits et les devoirs des personnes jouissant d'une protection particulière, *de lege lata*, peuvent varier suivant les personnes protégées. En comparant par exemples les articles 14, alinéa 1, 15, et 23, alinéa 1, de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949, on remarque qu'ils ne visent pas toujours les mêmes catégories de personnes. On peut cependant parvenir à dégager quelques règles générales.

En ce qui concerne les droits, on peut relever qu'il peut s'agir du droit à une aide particulière (art. 24 de la IV<sup>e</sup> Convention), du droit à un respect particulier (art. 27, alinéa 2 de la IV<sup>e</sup> Convention), du droit au port du signe protecteur (art. 24 et 26 de la I<sup>re</sup> Convention), du droit à se rendre dans des lieux « privilégiés » (art. 14, 15 et 18 de la IV<sup>e</sup> Convention) ou du droit à bénéficier de certaines mesures exceptionnelles (art. 23, alinéa 1, de la IV<sup>e</sup> Convention).

En ce qui concerne les devoirs des personnes civiles, ils sont de s'abstenir de participer directement aux opérations militaires et, parfois, de s'abstenir de participer directement à l'effort militaire<sup>57</sup>.

d) *Cas d'espèce.*

On peut donc distinguer principalement deux groupes de personnes méritant une protection particulière, soit du fait de la fonction humanitaire qu'elles exercent, soit du fait de la faiblesse ou de la vulnérabilité dont elles sont atteintes. Dans le premier groupe, mentionnons les membres du personnel sanitaire civil et les membres du personnel de protection civile, dans le deuxième, les enfants, les vieillards, les femmes (enceintes, en couches ou mères de jeunes enfants), les blessés, malades et infirmes. Indiquons que d'autres catégories de personnes recherchent également à voir confirmé ou attesté leur statut de civils: les journalistes<sup>58</sup>, les membres du service du feu et de la police. Nous nous limiterons ici à examiner rapidement trois catégories de ces personnes.

<sup>57</sup> Bien entendu, les personnes favorisées ne doivent pas abuser de leur situation.

<sup>58</sup> La protection des journalistes a fait l'objet d'une résolution à la XXV<sup>e</sup> Assemblée générale, rés. 2673 (XXV) « Protection des journalistes en mission périlleuse dans les zones de conflits armés ». Le C.I.C.R. n'ayant pas reçu, à ce sujet, de mandat spécifique de la XXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, ni d'invitation spécifique de la XXV<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations Unies, ne peut, en l'état actuel, que suivre attentivement le

*Les membres du personnel sanitaire et du personnel de protection civile*<sup>59</sup>.

Le C.I.C.R. a estimé qu'une disposition d'ordre général en faveur des personnes accomplissant des tâches humanitaires pourrait figurer dans les règles fondamentales relatives à la protection de la population civile.

« Les Parties au conflit faciliteront les tâches du personnel sanitaire; elles autoriseront le personnel de protection civile à accomplir sa mission, en particulier lorsque ses fonctions sont exercées principalement en faveur de la population et des personnes civiles. »

*Commentaire* : Soulignons quelques idées-clé. Cette disposition n'aurait qu'une valeur de recommandation et n'assurerait pas exactement les mêmes droits aux deux catégories dont il est question, étant donné les tâches différentes qui leur sont imparties. Les membres du personnel sanitaire devraient pouvoir accomplir leur tâche humanitaire dans tous les cas, tandis que les membres du personnel de protection civile devraient y être autorisés en tout cas lorsqu'ils exercent des fonctions principalement (ou exclusivement) en faveur de la population civile. Il est nécessaire de mettre en relation les fonctions du personnel sanitaire et celles du personnel de protection civile, étant donné leur caractère complémentaire. En effet, un blessé ne peut être soigné s'il n'a pas été préalablement retiré des décombres ou si l'incendie qui le menace n'a pas été maîtrisé.

*Les femmes.*

La Commission de la condition de la femme a adopté, en avril 1970, une résolution<sup>60</sup> sur « la protection des femmes et des enfants en période d'urgence ou en temps de guerre, en période de lutte pour la paix, la libération nationale et l'indépendance », dans laquelle le Secrétaire général des Nations Unies est prié d'accorder une attention particulière à la question de la protection des femmes et des enfants en période d'urgence ou en temps de guerre.

On peut relever quelques-unes des dispositions pertinentes du droit international en vigueur. En ce qui concerne la protection particulière, on peut mentionner les articles 16, alinéa 1, et 27, alinéa 2, de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève

développement de la question. Le Secrétaire général des Nations Unies, au chiffre 6 du dispositif de la résolution précitée, est prié de soumettre un rapport à ce sujet à la XXVI<sup>e</sup> session, établi « en consultation » avec le C.I.C.R. Un article relatif aux journalistes a récemment paru dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, auquel on pourra se référer. Cf., PILLOUD, Cl., « Protection des journalistes en mission périlleuse dans les zones de conflit armé », *R.I.C.R.*, janvier 1971.

<sup>59</sup> Cf. C.I.C.R., *La protection du personnel médical et infirmier civil en temps de conflit armé* (DS 4 d/1) et *Statut du personnel des Services de protection civile* (DS 4 c/1), Genève, 1969.

<sup>60</sup> Cf., Res. 1515 (XLVIII), ECOSOC.

de 1949, En ce qui concerne les droits spécifiques, on peut mentionner les articles 14, alinéa 1 *i.f.*, 23, alinéa 1 *i.f.* L'article 14, alinéa 1, se réfère aux « femmes enceintes et aux mères d'enfants de moins de 7 ans », tandis que l'article 23, alinéa 1, plus restreint, se réfère simplement aux « femmes enceintes ou en couches ». Les titres II et III, section I, de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949, auxquels ces articles appartiennent, suscitent des divergences d'interprétation quant à leur portée.

Les avis sont assez partagés, tant au sein des Nations Unies que de la Croix-Rouge, sur la question de la protection particulière des femmes. Une tendance estime la question suffisamment réglée dans l'état actuel du droit et se fonde sur le fait que l'on recourt de plus en plus, de nos jours, aux femmes soit dans les forces armées, soit dans les organisations auxiliaires qui leur sont rattachées. L'autre tendance, consciente également de cette constatation, estime néanmoins qu'il faut établir une distinction entre les différentes situations dans lesquelles la femme peut se trouver. On n'entend donc pas accorder une protection particulière à la femme en tant que telle, mais on propose plutôt de reprendre, en les développant, les idées contenues dans les articles précités, dans une ou plusieurs normes qui s'appliqueraient à toutes les situations et à tous les types de conflits armés, pour les femmes enceintes, les femmes en couches et les mères d'enfants en bas âge, à la condition naturellement que les femmes appartenant à ces différents groupes s'abstiennent de participer directement aux opérations militaires. Certains estiment qu'il faudrait insister, à côté de la protection, sur l'idée d'une aide matérielle que la partie au conflit qui en serait responsable devrait accorder à ces catégories de femmes.

En l'état actuel de la question, le C.I.C.R. n'a pas encore proposé une ou plusieurs règles sous une formulation précise. Sans doute conviendrait-il que les dispositions du droit en vigueur s'appliquent aussi largement que possible dans toutes les situations et dans tous les types de conflits armés, comme d'ailleurs l'ensemble des articles appartenant aux titres II et III, section I, de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949.

Faut-il réaffirmer et développer ces normes ? Pour l'instant il appartient aux gouvernements de se prononcer expressément à ce sujet.

#### *Les enfants.*

A part le mandat susmentionné confié au Secrétaire général des Nations Unies, rappelons les principales dispositions du droit en vigueur relatives aux enfants. On peut considérer la question de la protection des enfants sous trois aspects différents :

- le problème de la protection des enfants contre les attaques;
- le problème des relations entre les enfants et la partie (« gouvernementale » ou « étrangère ») au pouvoir de laquelle ils se trouvent;
- le problème de leur utilisation dans les opérations militaires.

Le premier aspect n'est pas consacré par une disposition écrite du droit en vigueur, et fera l'objet d'une proposition concrète du C.I.C.R., qui se fonde sur l'exemple de l'article 16 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève (dans lequel les enfants ne sont pas mentionnés). Le deuxième aspect est partiellement réglé par les articles 24 « Mesures spéciales en faveur de l'enfance », du titre II, 38 chiffre 5 « Personnes non rapatriées » et 50 « Enfants », du titre III de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949, mais seulement pour les conflits armés internationaux. Le troisième aspect n'a, jusqu'à présent, pas même fait l'objet d'un examen, et c'est le plus important, car les enfants sont davantage impliqués dans la guerre, soit qu'ils y soient employés pour aider les forces irrégulières, soit qu'ils fassent l'objet d'actes d'hostilités. A ce sujet aussi, le C.I.C.R. a fait une proposition valant pour toutes les parties au conflit et en toutes circonstances.

Dans le droit en vigueur, on peut encore mentionner les articles 14, alinéa 1 et 23, alinéa 1 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949 qui ne concernent que certains droits et avantages dont bénéficient les enfants âgés de moins de 15 ans.

On peut dire que les mêmes tendances se sont manifestées, parmi les experts qui se sont exprimés soit au sein des Nations Unies, soit au sein de la Croix-Rouge, tant au sujet de la protection particulière qu'il conviendrait d'accorder aux enfants qu'à propos de celle qu'il conviendrait d'accorder aux femmes. Une minorité estime la question suffisamment réglée en l'état actuel du droit, en se fondant sur le fait que, de plus en plus, les enfants participent aux opérations militaires. D'autres experts ont insisté sur l'aide matérielle que la partie au conflit qui en serait responsable devrait leur accorder, outre la protection.

Le sort de plus en plus tragique des enfants en période de conflit armé est très préoccupant, et une disposition spécifique devrait figurer parmi les règles essentielles. Le C.I.C.R. a fait la proposition suivante à la récente conférence d'experts gouvernementaux :

« Les enfants âgés de moins de 15 ans (ou : les enfants, ou les jeunes enfants) seront l'objet d'une protection particulière.

Les Parties au conflit s'efforceront de les tenir à l'écart et à l'abri des opérations militaires. »

*Commentaire* : La nécessité d'une protection particulière pour les enfants est unanimement admise depuis la « Déclaration des droits de l'enfant »<sup>61</sup> dont

<sup>61</sup> Proclamée par l'Assemblée générale de l'O.N.U., le 20 novembre 1959, aux termes de la rés. A/1386 (XIV). Les principes suivants revêtent également une importance à cet égard :

« Principe 9.

L'enfant doit être protégé contre toute forme de négligence, de cruauté et d'exploitation. Il ne doit pas être soumis à la traite sous quelque forme que ce soit.

L'enfant ne doit pas être admis à l'emploi avant d'avoir atteint un âge minimum approprié;

le principe 8 dispose : « L'enfant doit, en toutes circonstances, être parmi les premiers à recevoir protection et secours. »

Trois remarques seront donc suffisantes. A propos de l'âge des enfants, on peut souhaiter que l'on précise, comme c'est le cas dans plusieurs des dispositions précitées, qu'il s'agit d'enfants de moins de 15 ans. Il importe en effet de respecter et de favoriser avant tout le développement de la jeunesse et d'éviter qu'elle ne paie, si injustement, le tribut d'un conflit armé dont elle n'est pas responsable. Toutefois, si l'âge devait faire l'objet de difficultés, on pourrait se replier sur une formule plus générale, telle que la mention d'« enfants » ou de « jeunes enfants ».

Le premier alinéa part de l'idée que la protection des enfants doit être expressément prévue dans une disposition très large, puisque l'article 16 de la IV<sup>e</sup> Convention ne les mentionne pas. Cette protection serait de même nature que celle dont jouissent les autres personnes civiles en général, et l'on ne saurait évidemment la considérer comme la remplaçant ou comme s'y substituant.

Le deuxième alinéa, qui n'aurait qu'une valeur de recommandation, reflète deux idées principales. Premièrement, les parties s'efforceraient de « tenir les enfants à l'écart des opérations militaires », ce qui signifie que les enfants ne devraient ni faire l'objet d'une attaque, ni être utilisés comme des auxiliaires militaires, ces deux obligations incombant à toutes les parties au conflit. La violation de l'une d'elles aurait hélas, nécessairement, des incidences sur le respect de l'autre. Deuxièmement, par « tenir à l'abri des opérations militaires », on entend attirer l'attention des parties sur la nécessité de prendre des précautions « passives » visant spécifiquement les enfants, ce qui ne signifie pas non plus que les autres personnes civiles ne devraient pas en bénéficier (*cf.*, *infra*, chap. 3/1).

### III. LES OBJETS CONSIDERES COMME DES OBJECTIFS ILLICITES

L'actualité du problème que pose la protection des objets non militaires n'est hélas que trop évidente. Il suffit pour s'en convaincre de citer quelques cas,

il ne doit en aucun cas être astreint ou autorisé à prendre une occupation ou un emploi qui nuise à sa santé ou à son éducation, ou qui entrave son développement physique, mental ou moral. »

Principe 10.

« L'enfant doit être protégé contre les pratiques qui peuvent pousser à la discrimination raciale, à la discrimination religieuse ou à toute autre forme de discrimination. Il doit être élevé dans un esprit de compréhension, de tolérance, d'amitié entre les peuples, de paix et de fraternité universelle, et dans le sentiment qu'il lui appartient de consacrer son énergie et son talent au service de ses semblables. »

devenus typiques, empruntés aux conflits armés les plus récents : destructions d'habitations, de puits, d'hôpitaux, d'écoles, de lieux de culte et d'usines. Or, suivant les types de conflit, la situation des objets, les circonstances de leur destruction, le droit en vigueur présente des solutions diverses, illustrant la complexité du problème.

#### A. DISTINCTION ENTRE OBJETS NON MILITAIRES ET OBJECTIFS MILITAIRES DITS MATÉRIELS

La distinction traditionnelle entre « élément civil » et « élément militaire », développée précédemment<sup>62</sup>, avait pour but de faciliter le départ entre les personnes qui sont des objectifs licites et illicites, et de permettre de fixer des critères objectifs pour l'ensemble des problèmes relatifs à la population civile et aux personnes civiles. De même, la distinction entre objets non militaires<sup>63</sup> et objectifs militaires matériels a des buts similaires; elle implique notamment que l'on identifie les buts illicites lors des attaques, et que l'on prévoie et prenne toutes les mesures de respect et sauvegarde à l'égard des biens protégés; en outre, elle renforce aussi la protection de la population civile. Cette dernière ne peut être effectivement assurée que si l'on distingue les objets non militaires des objectifs militaires (exemple des habitations et constructions destinées à la population).

La règle de la distinction entre objets non militaires et objectifs militaires n'est pas généralement consacrée par le droit écrit, mais selon le droit coutumier les habitations et les constructions destinées à la population civile, par exemple, ne peuvent pas être considérées comme des objectifs militaires. Toutefois la distinction apparaît déjà dans plusieurs instruments juridiques<sup>64</sup>.

Il existe plusieurs tendances, *de lege ferenda*, d'introduire ce principe soit sous une forme indirecte, comme dans l'art. 24, al. 1 des Règles de la guerre aérienne de 1922 et dans l'art. 7, al. 1 du Projet des règles, soit sous une forme directe, comme l'art. 1 de la résolution de l'Institut.

La nécessité de continuer à établir une distinction entre objets non militaires et objectifs militaires matériels est en relation directe avec certains aspects de la protection de la population civile elle-même. La distinction n'a été clairement établie pour la première fois qu'en 1969 dans la résolution de l'Institut de droit international, en son premier article, à la suite des débats

<sup>62</sup> Cf., *supra*, chap. II/1.

<sup>63</sup> La Résolution de l'I.D.I. consacre cette terminologie nouvelle. Plusieurs auteurs parlent encore d'« objectifs non militaires », expression contenant une contradiction dans les termes.

<sup>64</sup> Cf. implicitement dans le considérant 2 de la Déclaration de St-Petersbourg de 1868, explicitement à l'art. 23 g et 27 du Règlement de La Haye de 1907; cf., aussi la résolution 2675 (XXV), § 5.

de la session d'Edimbourg, et le C.I.C.R., en développant ce principe, voudrait reprendre une idée qui a déjà fait l'objet de travaux scientifiques, et qui a rencontré, au sein de l'Institut de droit international comme parmi les experts invités à se prononcer, une approbation très générale.

Il s'agirait d'introduire une disposition analogue à celle relative à la distinction entre la population civile et les objectifs militaires personnels, qui se rattacherait aux règles fondamentales du projet de protocole relatif à la protection de la population civile en période de conflit armé :

« Dans la conduite des opérations militaires, il faut faire en tout temps la distinction entre les objectifs militaires et les objets non militaires, afin que ces derniers soient épargnés dans toute la mesure du possible. »

*Commentaire* : Après la proposition relative à la définition des objets non militaires, nous verrons le sens que l'on peut conférer à ces termes. Cette disposition serait complétée par un deuxième alinéa au sujet des objectifs militaires<sup>65</sup>.

## B. DEFINITION DES OBJETS NON MILITAIRES

### 1. Généralités.

Le questionnaire établi par le C.I.C.R. pour la consultation des experts en 1970 portait de l'idée de limiter les attaques aux objectifs militaires, dans l'optique du Projet de règles de 1956. Les réponses fournies par la quasi-unanimité des experts ont mis en relief deux éléments importants. Premièrement, en comparant les initiatives du Projet de règles (art. 7) et celles de l'Institut de droit international (art. 2 et 3 de la résolution précitée), la majorité d'entre eux a soutenu la formule de l'Institut, parce qu'il est très difficile d'établir une liste exemplative d'objectifs militaires<sup>66</sup> et aussi parce que la résolution de l'Institut retient mieux le critère de la fonction des objets. En deuxième lieu, en ayant relevé les difficultés inhérentes à la définition des objectifs militaires, les experts ont estimé que les travaux de l'Institut de droit international, à Edimbourg, relatifs aux objets non militaires permettaient d'arriver assez facilement à une définition positive des objets non militaires; elle pourrait être complétée par une liste exemplative des biens destinés à la population civile.

C'est pourquoi le C.I.C.R. a trouvé utile de présenter une définition d'ordre général des objets non militaires en regroupant les dénominateurs communs des objets déjà expressément protégés dans le droit en vigueur. La raison pour laquelle il se concentre sur une définition générale des objets non militaires se comprend d'autant plus facilement qu'il est plus logique, du point de vue

<sup>65</sup> Cf., *infra* B/2.

<sup>66</sup> L'art. 7 du Projet de règles de 1956 renvoyait à une annexe indiquant différentes catégories d'objectifs militaires.

humanitaire, de mentionner d'abord ce qui doit être épargné et protégé en toutes circonstances.

La nécessité d'une définition générale s'accroît pour plusieurs raisons. Nous avons vu que la protection générale de la population civile n'était pas suffisamment assurée par une simple norme; en raison des risques que les personnes civiles courent du fait des attaques d'objectifs militaires, et en raison de l'élargissement constant et abusif de cette dernière notion, il convient, d'une part, de développer la définition générale des objets non militaires destinés à la population civile, et, d'autre part, par contrecoup, de limiter la notion d'objectifs militaires.

## 2. *Précisions sur la notion d'objectifs militaires.*

### a) *Les objectifs militaires.*

Pour les besoins de l'exposé, commençons par aborder le problème de l'objectif militaire et par rappeler les tentatives de définition entreprises dans le passé. L'analyse des difficultés qui ont surgi à cet égard peut permettre de tirer des conclusions pour la définition des objets non militaires.

Plusieurs raisons ont justifié que l'on examine la notion d'objectifs militaires. Il fallait notamment préciser les buts licites des opérations militaires, pour permettre leur identification et pour épargner les objectifs illicites.

Il est seulement fait allusion à la notion d'objectifs militaires dans les différentes dispositions du droit international en vigueur, comme par exemple à l'art. 8 de la Convention sur la protection des biens culturels et à l'art. 19 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949, sans qu'elle n'ait fait pour autant l'objet d'une définition explicite et précise, ce qui a engendré, dans la pratique, de graves abus, dont la population civile et les objets non militaires ont pâti.

Dans la doctrine, on trouve plusieurs essais de donner une définition, positive ou négative, des objectifs militaires, *de lege ferenda*<sup>67</sup>. La plupart n'ont souvent pas été approuvés pour plusieurs raisons : la définition de caractère positif était considérée comme trop exemplative et de ce fait trop restreinte (art. 7 du Projet de règles de 1956) tandis que la définition de caractère négatif était considérée comme trop vaste et engendrant trop de possibilités de malentendus dans les différentes situations et types de conflits armés.

Quel était le critère pour délimiter un objectif militaire ? Déjà au début du siècle, on recourait à plusieurs critères. L'un d'eux était celui de l'utilisation pour les besoins de la marine (*cf.* art. 2 de la IX<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1907); un autre était le critère de la défense ou de la non-défense (*cf.* art. 25 du Règlement de La Haye 1907).

<sup>67</sup> *Cf.* l'art. 24, 1 et 2 des Règles de la guerre aérienne de 1922, et les art. 2 et 3 de la résolution de l'I.D.I.



L'on faisait donc, déjà bien avant la guerre de mouvement, une distinction, pour déterminer les objectifs militaires, en recourant soit au critère de la nature militaire de l'objet, soit au critère de sa fonction. Ce dernier critère devint de plus en plus nécessaire, vu l'importance grandissante de l'aviation militaire et des armes à longue portée. Inversement, selon ce dernier critère, un objet qui, par sa destination habituelle, représente un objectif militaire peut devenir objet non militaire si cette fonction change (par exemple, les casernes sont abandonnées par la troupe et transformées en hôpitaux)<sup>68</sup>.

Une autre difficulté rencontrée pour la définition de l'objectif militaire résidait dans le fait qu'il y avait deux prises de position bien opposées. La première tendance, plutôt militaire, voulait élargir le cadre de l'objectif militaire de façon à y introduire, sous une forme ou une autre, la notion de la nécessité militaire<sup>69</sup>. Cette formule risquait évidemment d'ouvrir la porte à la guerre totale; c'est elle aussi qui a engendré la différence entre les objectifs militaires et les objectifs stratégiques, laquelle n'est ni objective ni juridique<sup>70</sup>. Cependant, la justification d'une destruction, ou d'un bombardement, dépendait toujours non seulement du caractère militaire de l'objectif, mais encore de conditions supplémentaires<sup>71</sup>. La seconde tendance, plutôt humanitaire, avait pour but de restreindre la notion d'objectif militaire en introduisant l'idée de l'avantage militaire immédiat de la destruction d'un objectif militaire<sup>72</sup>; mais, sans tenir compte de la situation objective de la partie attaquée, cette formule avantagerait toujours l'auteur de l'attaque.

Ainsi, l'appréciation du caractère militaire dépendait dans les deux cas du point de vue subjectif de la partie intéressée : l'auteur de l'attaque. Il serait donc nécessaire, *de lege ferenda*, pour préciser la notion d'objectif militaire, de juxtaposer, à côté du critère naturel, un critère de fonction qui se rapporte à un état de fait objectif, c'est-à-dire à l'utilité effective de l'objectif visé pour la partie qui subit ou va subir une attaque. En retenant cette idée, ce ne serait plus l'intérêt militaire, ou l'avantage militaire de l'auteur de l'attaque qui

<sup>68</sup> Comme nous le verrons plus bas, le critère de fonction est surtout indispensable pour résoudre la question des objectifs mixtes.

<sup>69</sup> De cette manière, tout objet devenait objectif militaire dans la mesure où sa destruction ou son bombardement représentait un intérêt militaire quelconque. Il est évident que cet intérêt dépendait de l'appréciation unilatérale des Parties au conflit.

<sup>70</sup> Sur base de cette distinction, un objet non militaire devenait objectif militaire par le simple fait que sa destruction, ou son bombardement, pouvait présenter un intérêt militaire pour l'auteur de l'attaque, même à long terme.

<sup>71</sup> Ces conditions étaient stipulées dans les normes relatives aux précautions « actives », *cf.*, *infra* IV.

<sup>72</sup> C'est notamment le cas pour l'art. 7 du Projet de règles de 1956.

déciderait du caractère militaire intrinsèque de l'objectif, mais plutôt la destination ou l'utilité de cet objectif pour la partie visée au moment de l'attaque <sup>73</sup>.

Il serait nécessaire ici également de se référer à la théorie de la causalité adéquate. Un objectif ne deviendrait militaire qu'à deux conditions : il faudrait premièrement que cet objectif revête un caractère militaire, par sa nature ou par sa fonction au moment de l'attaque, et deuxièmement que cet objectif renforce d'une façon adéquate l'effort ou les opérations militaires de la partie qui va subir l'attaque.

b) *Les objectifs mixtes* <sup>74</sup>.

Le terme « objectifs mixtes », au sens général, a vu son apparition avec l'élargissement du théâtre des opérations militaires et surtout avec le développement de l'aviation stratégique.

Toutes les tentatives précitées d'une définition de l'objectif militaire ne sont pas parvenues à résoudre le problème des objectifs mixtes. D'après la tendance militaire, tous les objectifs mixtes au sens large devenaient en principe objectifs militaires, tandis que d'après la tendance humanitaire, tous les objectifs mixtes au sens large restaient des objets non militaires. C'est en recherchant un critère de fonction plus objectif et mieux adapté que l'on pourrait aboutir à une solution du problème des objectifs mixtes au sens général <sup>75</sup>.

Dans les propositions soumises à la Conférence d'experts gouvernementaux,

<sup>73</sup> Le critère de l'avantage militaire, utilisé dans l'art. 7, al. 3 du Projet de règles de 1956, ne représentait pas seulement un critère supplémentaire (outre celui du critère de nature), mais il était lié au problème de la licéité d'une destruction. Or il faut éviter de mélanger l'idée de l'avantage militaire à celle de la licéité d'une destruction, dans les éléments d'une définition des objectifs militaires. Il s'agit de deux problèmes distincts. Le critère de l'avantage militaire ne devrait pas être abandonné cependant, mais être pris en considération lors des précautions à prendre au moment d'une attaque d'un objectif militaire.

<sup>74</sup> Dans la terminologie utilisée jusqu'à présent, l'expression « objectifs mixtes » fut choisi pour deux catégories d'objets; premièrement, pour la catégorie que nous appellerons « objectifs mixtes au sens strict », c'est-à-dire les objets qui sont utiles à la fois pour les besoins militaires et civils; secondement, pour la catégorie des objets que l'on va nommer « objets mixtes », c'est-à-dire les objets qui, par leur destination habituelle, sont des objets non militaires, mais qui, par une simple transformation, peuvent facilement être utilisés directement dans l'effort ou dans les opérations militaires; ces derniers sont pour ainsi dire les « objectifs militaires potentiels ». Serait un objectif mixte, par exemple, une usine qui produirait à la fois pour les besoins civils et militaires, et serait un objet mixte une école qui aurait été transformée en cantonnement militaire.

<sup>75</sup> La différence du traitement entre « objectifs mixtes » au sens strict et « objets mixtes » serait la suivante :

a) L'objet mixte ne deviendrait objectif militaire que s'il prenait, à la suite d'un changement, une fonction militaire adéquate, en dépit de sa destination habituelle.

b) L'objectif mixte, au sens strict, ne deviendrait objectif militaire qu'à deux conditions : premièrement, sa fonction en faveur des besoins militaires devrait être prépondérante; deuxièmement, sa fonction militaire devrait représenter une cause adéquate dans l'effort ou les opérations militaires pour la partie qui subit une attaque.

l'accent a été mis sur les objectifs illicites (personnels et matériels). Cependant, à titre complémentaire, et étant donné l'emploi abusif que l'on donne à la notion d'objectif militaire, le C.I.C.R. a fait encore deux propositions.

La première consiste en ce que l'on consacre, dans un dernier alinéa des deux règles fondamentales relatives à la distinction entre population civile et objets non militaires d'une part et objectifs militaires d'autre part, l'obligation pour les parties au conflit de restreindre les attaques aux objectifs militaires. Cet alinéa pourrait être le suivant :

« En conséquence, les attaques devront être en toutes circonstances limitées aux seuls objectifs militaires. »

La deuxième proposition consiste en ce que l'on introduise une définition des objectifs militaires dans le règlement d'exécution ou dans une annexe au protocole envisagé. A notre avis la meilleure solution est fournie par l'art. 2 de la résolution de l'Institut de droit international.

### 3. *Les objets non militaires.*

Dans l'examen d'une définition des objets non militaires, on constate que le problème se présente formellement d'une manière semblable à celui de la définition de la population civile, car l'ancienne division tripartite pour les objets (objets non militaires, objectifs mixtes et objectifs militaires) correspond à l'ancienne division tripartite pour les personnes (personnes civiles, « quasi-combattants » et personnes militaires). La principale différence consiste à savoir si la notion d'objets non militaires (qui doit faire l'objet d'une définition et, par la suite, d'une protection générale), peut, ou non, être aussi étendue que possible. Il est utile, pour trancher, de tenir compte du fait que les objets non militaires ne sont généralement pris en considération que dans la mesure où leur respect et leur sauvegarde s'imposent à cause des besoins de la population civile.

Nous avons constaté que, *de lege lata*, on n'a jamais défini ce que l'on entendait par objets non militaires, si ce n'est par le biais de certaines dispositions<sup>76</sup> définissant ou protégeant, de manière casuistique, certains objets non militaires bien déterminés. Toutes ces dispositions ne parlent donc pas, d'une manière générale, des objets non militaires, mais prévoient une protection particulière pour des objets non militaires de caractère différent, et souvent sans même définir ce que ces objets représentent. On trouve des objets protégés qui sont isolés, comme les installations et objets sanitaires et hôpitaux, ou alors des objets protégés qui sont groupés, comme les zones de sécurité, les zones neutralisées, les lieux non défendus et les centres culturels.

L'ensemble des objets non militaires, mentionnés dans ces différentes dispo-

<sup>76</sup> Cf., les art. 19, 20 et 23 de la I<sup>re</sup> Conv. Genève, 1949; 22, 23 et 24 de la II<sup>e</sup> Conv. Genève, 1949; 14, 15, 18, 19 et 21 de la IV<sup>e</sup> Conv. Genève, 1949, ainsi que les art. 1 et 4 de la Conv. Biens culturels, 1954.

sitions, ne constitue évidemment pas l'ensemble des objets non militaires destinés à la population civile, et, pour parvenir à une notion générale des objets non militaires, il faut rechercher leurs dénominateurs communs. Ces derniers seuls peuvent nous permettre de préciser de manière objective la notion des objets non militaires dans son sens le plus large, et de limiter en même temps l'étendue d'une interprétation *a contrario* des objectifs militaires, car, avec les seules dispositions du droit en vigueur, ce dernier danger est beaucoup trop grand.

Les tentatives en vue de trouver une définition des objets non militaires, *de lege ferenda*, se limitent le plus souvent à énoncer certains objets non militaires déterminés, qui ne pourraient jamais faire l'objet d'une attaque <sup>77</sup>.

La résolution de l'Institut de droit international, en son article 3, est un essai remarquable d'élargir la notion d'objets non militaires, et constitue à ce propos également un précieux instrument de travail. Les experts consultés en 1970 par le C.I.C.R. ont largement approuvé la démarche de l'Institut de droit international et ont pensé que l'on pouvait développer encore l'idée d'une définition générale. Ils ont marqué, à cette occasion, leur nette préférence pour une liste exemplative d'objets non militaires, complétant une définition générale, et leurs nettes réserves au sujet d'une liste exemplative des objectifs militaires.

Un des problèmes principaux qui se posent pour parvenir à une définition d'ordre général des objets non militaires consiste à fixer les critères possibles qui décideront du caractère non militaire des objets destinés à la population civile. Dans les débats de la session d'Edimbourg de l'Institut de droit international, relativement à l'article 3 de la résolution, il est fait état de deux sortes d'objets non militaires : d'une part, ceux qui sont protégés expressément par un accord ou une convention en vigueur et, d'autre part, ceux qui le sont en raison de leur nature ou de leur fonction. Cet article de la résolution de l'Institut est le suivant :

« Ne peuvent être considérés comme objectifs militaires, non seulement la population civile comme telle et les objets protégés expressément par convention ou accord, mais aussi :

- a) en aucune circonstance, les moyens indispensables à la survie de la population civile;
- b) les objets qui, de par leur nature, ou en vertu de leur utilisation, servent principalement à des fins secourables ou pacifiques, tels que les besoins religieux ou culturels. »

Notons en passant que l'on avait déjà recours au critère de fonction, d'une manière limitée, à l'article 8, chiffre 3 de la Convention sur les biens culturels

<sup>77</sup> Cf. par exemple l'art. 6, al. 2, et l'art. 16 du Projet de règles de 1956. Il est vrai que le Projet de règles portait encore de l'idée que l'on voulait préciser tout ce qui peut être attaqué, pour exclure *a contrario* tout ce qui ne pouvait pas l'être.

de 1954 pour les centres monumentaux; d'une manière plus large, on a introduit ce critère aux chiffres 5 et 6 du dispositif de la résolution 2675 (XXV) <sup>78</sup>.

Examinons la proposition soumise par le C.I.C.R. à la récente conférence d'experts gouvernementaux relative à la définition des objets non militaires.

« Sont réputés non militaires les objets qui sont destinés nécessairement ou essentiellement à la population civile, même si à la suite d'un changement survenant dans leur utilisation, ils peuvent revêtir ultérieurement un caractère militaire prépondérant.

Sont notamment des objets non militaires les habitations et constructions qui abritent la population civile ou qui sont utilisées par elle, les denrées et les cultures alimentaires, les sources et les nappes d'eau... »

*Commentaire* : Le premier alinéa détermine le cadre des objets non militaires en général, en se limitant aux seuls objets destinés à la population civile. Le terme « nécessairement » se réfère au critère de nature, capable de qualifier tous les objets qui sont, par leur essence, destinés à la population civile (aussi longtemps que leur nature n'est pas altérée); le terme « essentiellement » se réfère au critère de fonction, capable de qualifier tous les objets qui sont habituellement utilisés par la population civile (aussi longtemps que leur utilisation n'est pas modifiée). La fin de la première phrase correspond, *mutatis mutandis*, à l'idée développée dans la définition de la population civile à propos des « civils liés à l'effort militaire ». Cela signifie que les objets qui sont « potentiellement » militaires ne perdent pas de ce seul fait leur caractère non militaire, aussi longtemps qu'un changement n'est pas venu affecter leur nature ou leur utilisation <sup>79</sup>.

L'introduction des termes « caractère militaire prépondérant » permet de résoudre le problème des objectifs mixtes, présumés non militaires dans la mesure où ils ne sont pas utilisés d'une façon prépondérante à des fins militaires, tandis que l'introduction des termes « à la suite d'un changement survenu dans leur utilisation » permet de résoudre le problème des objets mixtes, présumés non militaires dans la mesure où ils ne sont pas transformés à des fins militaires.

L'auteur de l'attaque devrait tenir compte d'une situation objective en prenant en considération seulement le caractère militaire des objets qui favorisent directement l'effort militaire de l'adversaire (celui qui subit l'attaque), au moment de l'attaque.

<sup>78</sup> Voici la teneur de ces deux chiffres du dispositif de la rés. 2675 (XXV) :

« 5. Les habitations et autres installations qui ne sont utilisées que par les populations civiles ne seront pas l'objet d'opérations militaires...

6. Les lieux ou régions désignés pour la seule protection des populations civiles, tels que zones sanitaires ou refuges similaires, ne seront pas l'objet d'opérations militaires. »

<sup>79</sup> Cependant soulignons aussi la différence de traitement entre les civils liés à l'effort militaire et les objectifs mixtes : les premiers ne sont jamais des objectifs militaires personnels, les seconds peuvent être (ou devenir) des objectifs militaires matériels.

Le deuxième alinéa dresse une liste exemplative des objets non militaires que l'on peut considérer comme les plus typiques<sup>80</sup>. On peut relever que « les habitations et les constructions qui abritent la population civile ou qui sont utilisées par elle » servent exclusivement à cette dernière, tandis que « les cultures et les denrées alimentaires, les sources et les nappes d'eau » lui sont essentiellement utiles et parfois vitales, mais revêtent aussi une importance pour les militaires. C'est aussi la raison pour laquelle, d'un point de vue humanitaire, on a recouru, à propos des objets non militaires en général, aux termes « nécessairement ou essentiellement destinés à la population civile », au premier alinéa de cette proposition<sup>81</sup>. Il va de soi que sont également des objets non militaires, *de lega lata*, les zones sanitaires et de sécurité, les hôpitaux, les biens culturels, etc. \*

<sup>80</sup> On pourrait aussi ajouter les usines alimentaires, qui prennent de plus en plus d'importance, du moins dans les pays industrialisés.

<sup>81</sup> La résolution de l'I.D.I. emploie le mot « principalement », tandis que le Projet de la résolution 2675 (XXV) employait celui d'« exclusivement » : le premier risque d'être jugé trop large pour le point de vue militaire, tandis que le deuxième trop restreint pour le point de vue humanitaire. « Nécessairement et essentiellement » ont paru plus adéquats.

\* La seconde partie de cette étude paraîtra dans le numéro 1972-1 de cette *Revue*.

## ANNEXE I

# PROJET DE REGLES LIMITANT LES RISQUES COURUS PAR LA POPULATION CIVILE EN TEMPS DE GUERRE (1956)

### PREAMBULE

Bien que tous les peuples soient profondément convaincus que la guerre doit être exclue comme moyen de résoudre les différends entre communautés humaines,

Vu cependant la nécessité, si des hostilités devaient encore éclater, d'épargner aux populations civiles la destruction dont elles sont menacées par suite du développement technique des armes et méthodes de guerre,

Les limites que les exigences de l'humanité et la sauvegarde des populations mettent à l'emploi de la force armée sont réaffirmées et précisées dans les règles ci-après.

Dans les cas non prévus, les populations civiles restent au bénéfice de la règle générale formulée à l'article premier et des principes du droit des gens.

\*  
\*\*

### Chapitre premier

#### BUT ET CHAMP D'APPLICATION

##### Article premier

**But** N'ayant pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'adversaire, les Parties au conflit doivent borner leurs opérations à la destruction de la puissance militaire de celui-ci et laisser la population civile hors des atteintes des armes.

Cette règle générale est précisée par les dispositions qui suivent.

##### Article 2

**Cas d'application** Les présentes règles s'appliquent :

- a) en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé, même si l'état de guerre n'est pas reconnu par l'une des Parties au conflit;
- b) en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international.

## Article 3

**Définition  
des  
attaques**

Les présentes règles s'appliquent aux actes de violence commis contre l'adversaire par le moyen des armes quelles qu'elles soient, aussi bien à titre défensif qu'offensif. Ces actes sont désignés ci-après par le terme « attaques ».

## Article 4

**Définition  
de la  
population  
civile**

Au sens des présentes règles, la population civile comprend toute personne n'appartenant pas à l'une des catégories suivantes :

- a) membres des forces armées ou des organisations auxiliaires ou complémentaires de celles-ci;
- b) personnes qui, sans appartenir aux formations précitées, prennent néanmoins part au combat.

## Article 5

**Rapports  
avec les  
Conventions  
antérieures**

Les obligations que les présentes règles imposent aux Parties au conflit à l'égard de la population civile complètent celles qui incombent déjà expressément à ces Parties en vertu d'autres règles du droit des gens, par suite notamment des Actes de Genève et de La Haye.

## Chapitre II

## OBJECTIFS DONT L'ATTAQUE EST PROHIBÉE

## Article 6

**Immunité  
de la  
population  
civile**

Sont interdites les attaques dirigées contre la population civile comme telle, que ce soit pour la terroriser ou pour toute autre raison. Cette interdiction s'applique aussi bien aux attaques qui viseraient des individus isolés qu'à celles qui seraient dirigées contre des groupes.

Par conséquent, il est également interdit d'attaquer les habitations, installations et moyens de transport, qui sont exclusivement affectés à la population civile et occupés par elle.

Toutefois, les éléments de la population civile qui, en dépit de l'article 11, se trouveraient à l'intérieur ou à proximité immédiate d'un objectif militaire assumeraient les risques résultant d'une attaque dirigée contre cet objectif.

## Article 7

**Limitation  
des  
objectifs  
attaquables**

Afin de limiter les dangers courus par la population civile, les attaques ne peuvent être dirigées que contre des objectifs militaires.

Sont seuls considérés comme tels les objectifs appartenant à une des catégories d'objectifs qui offrent, par leur nature même, un intérêt militaire généralement reconnu. Une annexe aux présentes règles indique ces catégories.

Toutefois, même s'ils appartiennent à une de ces catégories, ils ne peuvent être considérés comme objectifs militaires lorsque leur destruction totale ou partielle n'offre, dans les circonstances du moment, aucun avantage militaire.



## Chapitre III

PRECAUTIONS A PRENDRE LORS DE L'ATTAQUE  
D'OBJECTIFS MILITAIRES

## Article 8

**Précautions  
dans la  
conception  
de l'attaque**

- Celui qui ordonne ou entreprend une attaque doit au préalable :
- a) s'assurer que le ou les objectifs visés sont des objectifs militaires au sens des présentes règles et identifiés comme tels.  
Lorsqu'il a le choix entre plusieurs objectifs pour obtenir le même avantage militaire, il est tenu de choisir celui dont l'attaque présente le moins de dangers pour la population civile.
  - b) Considérer les pertes et destructions que l'attaque, même exécutée avec les précautions requises par l'article 9, risque d'infliger à la population civile.  
Il est tenu de renoncer à l'attaque s'il ressort de cet examen que les pertes et destructions probables seraient hors de proportion avec l'avantage militaire attendu.
  - c) Avertir la population civile menacée, chaque fois que les circonstances le lui permettent, afin qu'elle puisse se mettre à l'abri.

## Article 9

**Précautions  
dans  
l'exécution  
de l'attaque**

Toutes les précautions doivent être prises, aussi bien dans le choix des armes et moyens de l'attaque que dans l'exécution de celle-ci, pour ne causer à la population voisine de l'objectif ou à ses habitations ni pertes ni destructions, ou tout au moins les réduire à leur minimum.

En particulier, dans les villes et autres lieux fortement peuplés, qui ne se trouvent pas dans le voisinage des opérations terrestres ou maritimes, l'attaque doit être exécutée avec la plus grande précision. Elle ne doit causer à la population civile ni pertes ni destructions au-delà des abords de l'objectif visé.

Celui qui est chargé d'exécuter l'attaque doit y renoncer ou l'interrompre s'il lui apparaît que les conditions fixées ci-dessus ne peuvent être respectées.

## Article 10

**Bombardement  
de zone**

Il est interdit d'attaquer indistinctement comme un seul objectif une zone comprenant plusieurs objectifs militaires distants l'un de l'autre, s'il se trouve entre eux des éléments de la population civile ou des habitations.

## Article 11

**Précautions  
« passives »**

Les parties au conflit doivent prendre, dans les limites de leurs possibilités, toutes mesures nécessaires pour protéger contre les dangers des attaques la population civile soumise à leur autorité, notamment en l'éloignant des objectifs militaires et des secteurs menacés. Sont, toutefois, expressément réservés les droits accordés à la population en cas de transfert ou d'évacuation par l'article 49 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève du 12 août 1949.

De même, les Parties au conflit doivent éviter autant que possible,

que des formations armées, du matériel de guerre, des installations ou établissements militaires mobiles ne se trouvent en permanence dans des villes ou autres lieux fortement peuplés.

#### Article 12

### **Organismes de protection civile**

Les Parties au conflit doivent faciliter l'activité des organismes civils affectés exclusivement à la sauvegarde et à l'assistance de la population civile en cas d'attaques.

Elles peuvent s'entendre pour accorder, par le moyen d'un signe spécial, une immunité particulière au personnel de ces organismes, ainsi qu'à leurs matériel et installations.

#### Article 13

### **Mise en danger intentionnelle**

Il est interdit aux Parties au conflit de placer ou de retenir à l'intérieur ou à proximité d'objectifs militaires la population civile soumise à leur autorité, dans l'intention d'amener l'adversaire à renoncer à l'attaque de ces objectifs.

### Chapitre IV

#### ARMES AUX EFFETS INCONTROLABLES

#### Article 14

### **Moyens de guerre prohibés**

Sans préjudice des prohibitions existantes ou futures d'armes déterminées, il est interdit d'employer des armes dont l'action nocive — notamment par dissémination d'agents incendiaires, chimiques, bactériens, radioactifs ou autres — pourrait s'étendre d'une manière imprévue ou échapper, dans l'espace ou dans le temps, au contrôle de ceux qui les emploient et mettre ainsi en péril la population civile.

Il en va de même des armes à retardement dont les effets dangereux risquent d'atteindre la population civile.

#### Article 15

### **Mesures de sécurité**

Si les Parties au conflit utilisent des mines de guerre, elles sont tenues, sous réserve des obligations prévues par la VIII<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1907, de dresser des plans de mines. Ces plans doivent être remis, à la fin des hostilités actives, à l'adversaire, ainsi qu'à toute autorité dont dépend la sécurité de la population.

Sans préjudice des précautions requises par l'article 9, les armes propres à causer de graves dommages aux populations civiles doivent, dans toute la mesure du possible, comporter un dispositif de sécurité qui les rende inoffensives lorsqu'elles échappent au contrôle de ceux qui les emploient.

### Chapitre V

#### CAS SPECIAUX

#### Article 16

### **« Villes ouvertes »**

Quand, au début ou au cours des hostilités, une localité est déclarée « ville ouverte », notification doit en être faite en temps utile à l'adversaire. Celui-ci est tenu d'y répondre et, dès qu'il accepte de reconnaître

le caractère de « ville ouverte » à la localité en question, il doit s'abstenir de toute attaque contre elle ainsi que de toute opération militaire ayant pour seul but l'occupation de cette localité.

A défaut de conditions spéciales qui seraient fixées dans chaque cas particulier d'entente avec l'adversaire, une localité doit, pour être déclarée « ville ouverte », satisfaire aux conditions suivantes :

- a) n'être pas défendue et ne contenir aucune force armée;
- b) cesser tous rapports avec les forces armées nationales ou alliées;
- c) faire cesser toute activité de caractère ou à destination militaire dans ses installations ou industries pouvant être considérées comme objectifs militaires;
- d) faire cesser tout transit militaire sur son territoire.

L'adversaire peut subordonner la reconnaissance du caractère de « ville ouverte » à un contrôle portant sur la réalisation des conditions ci-dessus. Il doit suspendre ses attaques durant la mise en place et les opérations du contrôle.

La présence, dans la localité, des organismes civils de protection civile, ainsi que de ceux qui sont chargés de maintenir l'ordre public, n'est pas contraire aux conditions prévues à l'alinéa 2. Il en va de même, si la localité est située en territoire occupé, du personnel militaire d'occupation, strictement nécessaire au maintien de l'administration et de l'ordre public.

Lorsqu'une « ville ouverte » change de mains, les nouvelles autorités sont tenues, si elles ne peuvent lui maintenir son caractère, d'en informer la population civile.

Aucune des dispositions qui précèdent ne peut être interprétée comme diminuant la protection dont la population civile doit bénéficier en vertu des autres stipulations des présentes règles, même quand elle ne se trouve pas dans une localité reconnue comme « ville ouverte ».

#### Article 17

#### **Installations contenant des forces dangereuses**

Afin d'épargner à la population civile les périls pouvant résulter de la destruction d'ouvrages d'art et d'installations — tels que barrages hydro-électriques, centrales d'énergie nucléaire ou digues — par suite de la libération d'éléments naturels ou artificiels, les Etats ou Parties intéressés sont invités :

- a) Dès le temps de paix, à convenir d'une procédure *ad hoc* permettant d'assurer en toutes circonstances une immunité générale à ceux de ces ouvrages qui sont destinés à des fins essentiellement pacifiques;
- b) En temps de conflit, à s'entendre pour conférer une immunité spéciale, en s'inspirant éventuellement des dispositions de l'article 16, à ceux de ces ouvrages et installations dont l'activité n'a pas ou n'a plus de rapport avec la conduite des opérations militaires.

Les dispositions qui précèdent ne dispensent en rien les Parties au conflit des précautions exigées par les dispositions générales des présentes règles, en vertu notamment des articles 8 à 11.

## Chapitre VI

EXECUTION DES REGLES <sup>1</sup>

## Article 18

**Concours  
de tiers**

Les Etats non impliqués dans le conflit ainsi que tous organismes qualifiés sont invités, en prêtant leurs bons offices, à concourir à l'observation des présentes règles et à éviter que l'une ou l'autre Partie au conflit ne recoure à des mesures non compatibles avec ces règles.

## Article 19

**Poursuites  
et garanties  
judiciaires**

Tous Etats ou Parties intéressés sont tenus de rechercher et de poursuivre toute personne ayant commis ou ordonné de commettre une infraction aux présentes règles, à moins qu'ils ne préfèrent la remettre pour jugement à un autre Etat ou Partie intéressés à la poursuite.

Les inculpés ne peuvent être déferés qu'à des tribunaux réguliers, civils ou militaires; en toutes circonstances, ils doivent bénéficier de garanties de procédure au moins égales à celles que prévoient les articles 105 et suivants de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, du 12 août 1949.

## Article 20

**Diffusion et  
détails  
d'exécution**

Tous Etats ou Parties intéressés doivent faire connaître à leurs forces armées la teneur des dispositions des présentes règles et pourvoir aux détails d'exécution ainsi qu'aux cas non prévus, conformément aux principes généraux de ces règles.

<sup>1</sup> Les articles 18 et 19, qui traitent de la procédure de contrôle et des sanctions, sont donnés ici à titre indicatif et sous une forme schématique. Ils devront naturellement être précisés et complétés à un stade ultérieur.

ANNEXE II

RESOLUTIONS ADOPTEES PAR L'INSTITUT  
A LA SESSION D'EDIMBOURG,  
4-13 SEPTEMBRE 1969

---

I. LA DISTINCTION ENTRE OBJECTIFS MILITAIRES ET OBJETS  
NON MILITAIRES EN GENERAL ET NOTAMMENT LES PROBLEMES  
QUE POSE L'EXISTENCE DES ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE  
(Cinquième Commission)

*L'Institut de Droit international,*

*Réaffirmant* les règles du droit international en vigueur concernant l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales;

*Considérant* que, lorsque le conflit armé surgit en dépit de ces règles, la protection des populations civiles est l'une des obligations essentielles des parties;

*Rappelant* les principes généraux du droit international, les règles coutumières et les conventions et accords qui limitent clairement la mesure dans laquelle les parties engagées dans un conflit peuvent nuire à l'ennemi;

*Rappelant* également que ces règles, qui ont reçu application devant les juridictions internationales et nationales, ont été confirmées à plusieurs reprises et de manière solennelle par de nombreuses organisations internationales, et spécialement par l'Organisation des Nations Unies;

*Estimant* que ces règles ont gardé toute leur valeur en dépit des violations qu'elles ont pu subir;

*Rappelant* les conséquences que la conduite indiscriminée des hostilités, et particulièrement l'emploi des armes nucléaires, chimiques et bactériologiques, peut entraîner pour les populations civiles et pour l'humanité tout entière;

*Constata* que les règles suivantes font partie des principes à observer lors de conflits armés par tout gouvernement, *de jure* ou *de facto*, ou toute autre autorité ayant la responsabilité de la conduite des hostilités :

1. L'obligation de respecter la distinction entre objectifs militaires et objets non militaires, ainsi que celle entre les personnes qui prennent part aux hostilités et les membres de la population civile, demeure un principe fondamental du droit international en vigueur;
2. Peuvent seuls être considérés comme objectifs militaires ceux qui, par leur nature même, leur destination ou leur utilisation militaire, contribuent effectivement à l'action militaire ou présentent un intérêt militaire généralement reconnu, de telle sorte que leur destruction

totale ou partielle procure, dans les circonstances du moment, un avantage militaire substantiel, concret et immédiat à ceux qui sont amenés à les détruire;

3. Ne peuvent être considérés comme objectifs militaires, non seulement la population civile comme telle et les objets protégés expressément par convention ou accord, mais aussi :
  - a) en aucune circonstance, les moyens indispensables à la survivance de la population civile;
  - b) les objets qui, de par leur nature, ou en vertu de leur utilisation, servent principalement à des fins secourables ou pacifiques, tels que les besoins religieux ou culturels;
4. Il est interdit par le droit international en vigueur d'attaquer, au moyen d'armes, la population civile comme telle, ainsi que tous objets non militaires, notamment les habitations ou autres constructions qui abritent la population civile, à moins qu'ils ne soient employés à des fins militaires assez importantes pour justifier une action d'après la règle relative aux objectifs militaires énoncée au paragraphe 2;
5. L'application des règles existantes du droit international qui interdisent d'exposer les populations civiles et les objets non militaires aux effets destructeurs des moyens de combat n'est pas affectée par les dispositions des paragraphes précédents;
6. Sont interdites par le droit international en vigueur, sans préjuger la nature de l'arme utilisée, toutes les actions qui, à quelque titre que ce soit, sont destinées à semer la terreur dans la population civile;
7. Est interdit par le droit international en vigueur l'emploi de toutes les armes qui, par leur nature, frappent sans distinction objectifs militaires et objets non militaires, forces armées et populations civiles. Est interdit notamment l'emploi des armes dont l'effet destructeur est trop grand pour pouvoir être limité à des objectifs militaires déterminés ou dont l'effet est incontrôlable (armes « autogénératrices »), ainsi que des armes aveugles;
8. Sont interdites par le droit international en vigueur toutes les attaques menées à quelque titre que ce soit et par n'importe quel moyen et destinées à l'anéantissement d'un groupe humain, d'une région ou d'un centre urbain, sans distinction possible entre forces armées et populations civiles ou entre objectifs militaires et objets non militaires.

(9 septembre 1969.)

### ANNEXE III

A/Res./2675 (XXV), adoptée le 9 décembre 1970

## PRINCIPES FONDAMENTAUX TOUCHANT LA PROTECTION DES POPULATIONS CIVILES EN PERIODE DE CONFLIT ARME

*L'Assemblée générale,*

*Notant* que dans le siècle actuel, la communauté internationale a accepté un rôle accru et des responsabilités nouvelles en ce qui concerne l'allègement des souffrances humaines de toute nature, et en particulier en période de conflit armé;

*Rappelant* qu'à cette fin une série d'instruments internationaux ont été adoptés, et notamment les quatre conventions de Genève de 1949;

*Rappelant en outre* sa résolution 2444 (XXIII) du 19 décembre 1968 sur le respect des droits de l'homme en période de conflit armé,

*Consciente* de la nécessité de mesures propres à assurer une meilleure protection des droits de l'homme lors des conflits armés de toutes sortes,

*Prenant note avec satisfaction* de l'œuvre entreprise à cet égard par le Comité international de la Croix-Rouge,

*Prenant note avec satisfaction* des rapports du Secrétaire général sur le respect des droits de l'homme en période de conflit armé<sup>1</sup>,

*Convaincue* que les populations civiles ont particulièrement besoin d'une protection accrue en période de conflit armé,

*Reconnaissant* qu'il est important d'appliquer strictement la Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre,

*Affirme* les principes fondamentaux ci-après touchant la protection des populations civiles en période de conflit armé, sans préjudice de l'approfondissement qu'ils pourront subir à l'avenir dans le cadre du développement progressif du droit international applicable aux conflits armés :

1. Les droits fondamentaux de l'homme, tels qu'ils sont acceptés en droit international et énoncés dans des instruments internationaux, demeurent pleinement applicables en cas de conflit armé.
2. Dans la conduite des opérations militaires en période de conflit armé, une distinction doit toujours être faite entre les personnes qui prennent part activement aux hostilités et les populations civiles.

<sup>1</sup> A/7720, A/8052.

3. Dans la conduite des opérations militaires, tous efforts seront faits pour épargner aux populations civiles les ravages de la guerre, et toutes précautions nécessaires seront prises pour éviter d'infliger des blessures, pertes ou dommages aux populations civiles.
4. Les populations civiles en tant que telles ne seront pas l'objet d'opérations militaires.
5. Les habitations et autres installations qui ne sont utilisées que par les populations civiles ne seront pas l'objet d'opérations militaires.
6. Les lieux ou régions désignés pour la seule protection des populations civiles, tels que zones sanitaires ou refuges similaires, ne seront pas l'objet d'opérations militaires.
7. Les populations civiles, ou les individus qui les composent, ne seront pas l'objet de représailles, de déplacements par la force ou de toute autre atteinte à leur intégrité.
8. La fourniture de secours internationaux aux populations civiles est conforme aux principes humanitaires de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres instruments internationaux dans le domaine des droits de l'homme. La Déclaration des principes applicables aux secours internationaux, contenue dans la résolution XXVI de la vingt et unième Conférence internationale de la Croix-Rouge, sera applicable en cas de conflit armé, et toutes les parties au conflit s'efforceront de faciliter l'application desdits principes.



## ANNEXE IV

# QUELQUES PROPOSITIONS FORMULEES PAR LE C.I.C.R. EN VUE D'UN PROTOCOLE RELATIF A LA PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE EN PERIODE DE CONFLIT ARME, SOUMISES A LA CONFERENCE D'EXPERTS GOUVERNEMENTAUX TENUE A GENEVE DU 24 MAI AU 12 JUIN 1971

### I. POPULATION ET PERSONNES CIVILES

#### Distinction

« Dans la conduite des opérations militaires, il faut faire en tout temps la distinction entre, d'une part, les personnes qui participent directement aux opérations militaires (ou : opérations de caractère militaire) et, d'autre part, les personnes qui appartiennent à la population civile, afin que ces dernières soient épargnées dans toute la mesure du possible.

En conséquence, les attaques devront être en toutes circonstances limitées aux seuls objectifs militaires. »

#### Définition

##### *Première proposition.*

« Les personnes civiles constituent la population civile. Sont des personnes civiles toutes celles qui ne font pas partie des forces armées ni des organisations qui leur sont rattachées ou qui ne participent pas directement aux opérations militaires (ou : opérations de caractère militaire). Les personnes précitées dont l'activité peut contribuer directement à l'effort militaire n'en perdent pas pour autant leur qualité de personnes civiles. »

##### *Deuxième proposition.*

« Les personnes qui ne font pas partie des forces armées ni des organisations qui leur sont rattachées, ou qui ne participent pas directement aux opérations militaires (ou : opérations de caractère militaire), sont civiles, et comme telles, elles constituent la population civile. »

#### Protection générale

« La population civile jouit d'une protection générale contre les dangers résultant des opérations militaires (ou : opérations de caractère militaire). Elle ne doit, notamment, pas être l'objet d'attaques dirigées directement contre elle. Elle ne doit pas non plus être

utilisée pour mettre, par sa présence, certains points ou certaines régions à l'abri des opérations militaires.

Toutefois, les personnes civiles dont l'activité contribue directement à l'effort militaire assument, dans la limite stricte de cette activité, lorsqu'elle se trouvent à l'intérieur d'un objectif militaire, le risque résultant d'une attaque dirigée contre cet objectif.

La population civile dans son ensemble, comme les individus qui la constituent, ne doivent jamais être l'objet de représailles. »

#### Enfants

« Les enfants âgés de 15 ans (ou : les enfants, ou : les jeunes enfants) seront l'objet d'une protection particulière.

Les Parties au conflit s'efforceront de les tenir à l'écart et à l'abri des opérations militaires. »

#### Membres du personnel sanitaire et du personnel de protection civile

« Les Parties au conflit faciliteront les tâches du personnel sanitaire; elles autoriseront le personnel de protection civile à accomplir sa mission, en particulier lorsque ses fonctions sont exercées principalement ou exclusivement en faveur de la population et des personnes civiles. »

## II. OBJETS (OU : BIENS) DESTINES A LA POPULATION CIVILE

#### Distinction

« Dans la conduite des opérations militaires, il faut faire en tout temps la distinction entre les objectifs militaires et les objets non militaires, afin que ces derniers soient épargnés dans toute la mesure du possible.

En conséquence, les attaques devront être en toutes circonstances limitées aux seuls objectifs militaires. »

#### Définition

« Sont réputés non militaires les objets qui sont destinés nécessairement ou essentiellement à la population civile, même si, à la suite d'un changement survenant dans leur utilisation, ils peuvent revêtir ultérieurement un caractère militaire prépondérant.

Sont notamment des objets non militaires les habitations et constructions qui abritent la population civile ou qui sont utilisées par elle, les denrées et les cultures alimentaires, les sources et les nappes d'eau... »

#### Protection générale

« Les objets non militaires qui sont nécessairement ou essentiellement destinés à la population civile jouissent d'une protection générale contre les dangers résultant des opérations militaires (ou : opérations de caractère militaire). Ils ne doivent notamment pas être l'objet d'attaques dirigées directement contre eux, à moins qu'ils ne soient principalement utilisés pour favoriser l'effort militaire. »

## Protection particulière

« Les objets non militaires auxquels le droit en vigueur accorde une protection particulière ne seront pas utilisés pour mettre, par leur présence, certains points ou certaines régions à l'abri des opérations militaires.

Ils ne pourront pas faire l'objet de représailles. »

### III. PRECAUTIONS A PRENDRE EN FAVEUR DE LA POPULATION CIVILE

## Précautions « actives »

« Lorsqu'une Partie au conflit ordonne ou entreprend une attaque, elle prendra toutes les mesures nécessaires pour épargner la population et les personnes civiles et les objets non militaires qui leur sont destinés (ou : les objets non militaires indispensables à leur survie).

A cet égard, les personnes mentionnées à l'article ... jouissent de la présomption d'appartenir à la population civile; de même, les objets non militaires mentionnés à l'article ... jouissent de la présomption d'être dépourvus de caractère militaire. »

## Précautions « passives »

« Les Parties au conflit doivent prendre, dans la limite de leurs possibilités, toutes les mesures nécessaires pour protéger contre les dangers des opérations militaires (ou : de caractère militaire) la population et les personnes civiles et les objets non militaires qui leur sont destinés (ou : indispensables à leur survie) qui sont soumis à l'autorité desdites Parties.

Elles s'efforceront soit de les éloigner des objectifs militaires et des secteurs menacés, sous réserve de l'article 49 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949, soit d'éviter que des objectifs militaires ne se trouvent en permanence dans des villes ou autres lieux fortement peuplés. »

### IV. REGLES GENERALES D'APPLICATION

## Identification

« Ceux qui ordonnent ou entreprennent une attaque devront s'assurer que le ou les objectifs visés ne sont pas des éléments civils, mais sont identifiés comme des objectifs militaires. »

## Sommatation

« Ceux qui ordonnent ou entreprennent une attaque devront avertir la population civile menacée, chaque fois que les circonstances le permettent, afin qu'elle puisse se mettre à l'abri. »

## Proportionnalité

« Ceux qui ordonnent ou entreprennent une attaque devront considérer les pertes et les destructions que l'attaque, même exécutée avec les précautions requises aux articles ...,

risque d'infliger à la population et aux personnes civiles et aux objets non militaires qui leur sont destinés (ou : objets non militaires indispensables à leur survie).

Lorsque le choix existe entre plusieurs objectifs pour obtenir le même avantage militaire, on choisira celui dont l'attaque présente le moins de danger pour la population et les personnes civiles et pour les objets non militaires qui leur sont destinés (ou : qui sont indispensables à leur survie).

On renoncera à l'attaque s'il ressort que les destructions probables seraient hors de proportion avec l'avantage militaire attendu. »

#### Choix des armes et des moyens de nuire à l'adversaire

« Ceux qui ordonnent ou entreprennent une attaque devront prendre les mesures requises dans le choix des armes et des moyens de l'attaque, comme dans l'exécution de celle-ci, pour ne causer à la population et aux personnes civiles et aux objets non militaires qui leur sont destinés (ou : objets non militaires indispensables à leur survie), voisins de l'objectif, ni perte, ni destruction (ou tout au moins les réduire à leur minimum).

On renoncera à l'attaque, ou on l'interrompra, s'il apparaît que les conditions fixées dans le présent article ne peuvent pas être respectées ».