

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

par

J. MIRIMANOFF-CHILIKINE

avocat

Conseiller juriste au C.I.C.R. **

C. PROTECTION DES OBJETS NON MILITAIRES

1. *Généralités.*

Si la règle selon laquelle les opérations militaires ne doivent pas être dirigées contre les objets non militaires en général, dans tous les conflits armés, n'a pas été expressément consacrée par une disposition écrite et générale du droit en vigueur, elle n'en existe pas moins, selon nous, dans le droit coutumier. Malgré leur portée relativement limitée, il faut souligner l'importance des articles 23 g), 25 et 27 du Règlement de La Haye de 1907 et 33 et 53 (du titre III, sections I et II) de la IV^e Convention de Genève de 1949⁸². Ces articles du droit en

* Voir le début de la présente étude dans cette *Revue*, 1971-2, pp. 619-662. Comme l'ensemble de l'étude a été achevé avant la Conférence d'experts gouvernementaux convoquée par le C.I.C.R. (24 mai - 12 juin 1971), elle ne tient pas compte des travaux de la première session de cette Conférence. On pourra consulter, à cet égard, le rapport du C.I.C.R. : Conférence d'experts gouvernementaux sur la Réaffirmation et le Développement du Droit international Humanitaire applicable dans les conflits armés, rapport sur les travaux de la Conférence, première session, août 1971.

** Cette étude n'a aucun caractère officiel, elle n'engage donc que son auteur.

⁸² Par exemple, relevons les limites des articles 33 et 53 de la IV^e Convention de 1949. Tout d'abord, en vertu de l'art. 2 de la Convention précitée, ils ne sont directement applicables qu'en cas de conflit armé de caractère international; il n'existe donc aucune disposition semblable dans la Convention de Genève pour le conflit armé de caractère non international. L'article 33 dispose :

« Aucune personne protégée ne peut être punie pour une infraction qu'elle n'a pas

vigueur peuvent être pris en considération comme point de départ pour un développement éventuel.

En outre — autre différence avec la protection générale accordée à la population civile — les objets non militaires en général ne sont pas mentionnés dans les résolutions internationales généralement citées⁸³.

Il est donc nécessaire de développer la protection des objets non militaires⁸⁴, en tenant compte de ce qu'ils méritent une protection moins en eux-mêmes qu'en raison de l'importance qu'ils présentent pour la population civile. Il en résulte que la protection générale qu'il conviendrait de leur accorder, ou de confirmer, ne doit pas nécessairement être aussi large que celle dont bénéficie la population civile. Par exemple, on peut se demander s'il est réaliste de prévoir l'interdiction de leur utilisation abusive et celle des représailles, comme on l'a envisagé pour la population civile. Il semble plus facile de commencer par accorder une protection particulière renforcée à certaines catégories d'objets non militaires (tels les installations contenant des forces dangereuses, les lieux non défendus et les villes sous protection spéciale)⁸⁵.

Comme nous l'avons vu plus haut, ces deux directions (développement de la protection générale et de la protection particulière) peuvent se concevoir parallèlement sans se nuire, à condition naturellement de ne pas multiplier exagérément les règles de protection particulière.

commise personnellement. Les peines collectives, de même que toute mesure 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. »

Cet article se rattache au titre III « Statut et traitement des personnes protégées », section I « Dispositions communes aux territoires des Parties au conflit et aux territoires occupés ». Comme on a pu le lire, l'interdiction des représailles ne se rapporte expressément qu'aux personnes protégées et à leurs biens (*cf.* art. 4); il n'existe donc pas de dispositions couvrant les objets non militaires dans leur ensemble.

L'article 53 dispose :

« Il est interdit à la Puissance occupante de détruire des biens mobiliers ou immobiliers, appartenant individuellement ou collectivement à des personnes privées, à l'Etat ou à des collectivités publiques, à des organisations sociales ou coopératives, sauf dans les cas où ces destructions seraient rendues absolument nécessaires par les opérations militaires. »

Il se rapporte au même titre III, mais à la section III « Territoires occupés »; il n'existe donc pas non plus de dispositions écrites en général contre les dangers des opérations militaires.

⁸³ La résolution 2675 (XXV), aux paragraphes 5 et 6 de son dispositif, se limite aux « habitations et autres installations qui ne sont qu'utilisées par les populations civiles » et aux biens sous protection particulière (Zones sanitaires, etc.).

⁸⁴ Notamment sur la base des travaux et de la résolution de l'Institut de Droit international, qui furent mentionnés dans le questionnaire adressé aux experts consultés par le C.I.C.R. en 1970.

⁸⁵ *Cf. infra*, IV/2.

2. Protection générale des objets non militaires.

En ce qui concerne la portée de la norme générale de protection, on peut se rapporter aux considérations émises plus haut⁸⁶, qui valent également au sujet des objets non militaires, *de lege lata*.

En ce qui concerne les risques auxquels les objets non militaires sont exposés, on rencontre pratiquement les deux catégories déjà mentionnées : premièrement, le risque d'attaques directes, d'autant plus grand à l'heure actuelle pour les objets non militaires que la norme de protection générale est mal établie, et, deuxièmement, celui d'attaques indirectes, qui peuvent être éventuellement illicites en raison des précautions à prendre pour épargner la population civile.

En ce qui concerne le caractère de la norme générale de protection, les considérations développées précédemment quant à la protection de la population civile doivent être revues. L'idée qu'il est interdit, pour l'auteur de l'attaque, de diriger directement celle-ci contre les objets non militaires en tant que tels semble déjà contestée par certains, et à plus forte raison celle de l'utilisation abusive des objets non militaires⁸⁷. Significativement, l'article 28 de la IV^e Convention de Genève, relatif à l'utilisation abusive, ne mentionne que les personnes et non les biens⁸⁸. Il nous semble donc indiqué d'aborder plutôt les problèmes de l'utilisation abusive et des représailles sous l'angle de la protection particulière dont bénéficient certaines catégories déterminées et sous celui des précautions⁸⁹.

En ce qui concerne les droits et les devoirs éventuels des Parties au conflit relatifs aux objets non militaires en général (respect et sauvegarde), ils ne sont ou ne seraient pas non plus les mêmes que ceux relatifs aux personnes civiles, et cette question, au stade actuel, n'est ni assez connue, ni assez développée pour que l'on puisse faire une proposition raisonnable.

Examinons la proposition soumise par le C.I.C.R. à la première session de la Conférence d'experts gouvernementaux. Cette proposition tend à prolonger et à étendre les articles 23 g), 25 et 27 du Règlement de La Haye de 1907 d'une part, et 33 et 53 de la IV^e Convention de Genève de 1949 d'autre part.

« 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. 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.

⁸⁶ Cf. *supra*, II/3.

⁸⁷ Cf. *supra* III/2, les considérations relatives aux objets et aux objectifs mixtes.

⁸⁸ Contrairement à l'article 33 de la même Convention.

⁸⁹ A propos des hôpitaux par exemple, l'art. 21 de la première Convention de Genève traite de la « cessation de la protection » et l'art. 46 de la même Convention de « l'interdiction des représailles »; cf. UHLER, O.M., « Les hôpitaux civils et leur personnel », C.I.C.R., 1956.

Parmi les objets non militaires, ceux qui sont indispensables à la survie de la population civile ne peuvent être ni détruits, ni endommagés, ni faire l'objet de représailles dans la mesure où la survie de la population civile s'en trouverait menacée. »

Commentaire : D'une manière générale, en comparant ce projet de disposition à celui qui concerne la protection de la population civile, on verra qu'il comporte plusieurs différences.

Au premier alinéa, le principe de protection ne concerne que le respect des objets non militaires qui incombe à l'auteur de l'attaque, et non la sauvegarde des objets non militaires que devrait assurer la partie qui peut subir l'attaque. Ce deuxième aspect n'a pas semblé susceptible d'être traité ici, mais à propos de la protection particulière de certaines catégories d'objets non militaires (*de lege lata*, l'interdiction de l'exposition abusive des hôpitaux ou des autres biens protégés n'est pas mise en doute). La restriction, en fin de cet alinéa, est *mutatis mutandis* l'homologue de celle relative aux civils liés à l'effort militaire. La seule différence entre le traitement des « civils liés à l'effort militaire » et celui des objets non militaires consiste en ce que les premiers ne courent pas le risque d'une attaque dirigée directement contre eux, tandis que les objectifs mixtes au sens large courent ce risque, dans les circonstances qui ont été exposées plus haut.

Le deuxième alinéa fait mention d'un groupe d'objets non militaires qui devraient jouir d'une protection renforcée, parce qu'ils représentent un intérêt vital pour la population civile. Il faut remarquer que la formule « dans la mesure où la survie de la population civile s'en trouverait menacée » laisse encore une certaine liberté d'appréciation aux Parties au conflit, dont elles ne devraient naturellement pas abuser. Ces objets non militaires peuvent être, mais pas nécessairement, ceux mentionnés à l'alinéa 2, à titre d'exemple, de la définition.

3. Protection particulière de certaines catégories d'objets non militaires.

On peut affirmer que, *grosso modo*, les origines de la protection particulière accordée à certains objets non militaires sont les mêmes que celles de la protection accordée à certaines catégories de personnes. Contentons-nous de rappeler quelques exemples, tels les hôpitaux (notamment art. 18 et 19 de la IV^e Convention de Genève de 1949), les zones neutralisées (art. 15 de la IV^e Convention de Genève de 1949), les lieux non défendus (art. 25 du Règlement de La Haye et 1 à 3 de la IX^e Convention de La Haye de 1907), les biens culturels sous protection spéciale (art. 8 de la Convention sur les biens culturels de 1954) etc.

En ce qui concerne la portée de la protection, on se rapportera aussi aux considérations relatives à la protection de certaines catégories de personnes. Théoriquement, la protection particulière qu'il convient d'accorder à certaines

personnes ou à certains objets n'est pas nécessairement liée aux mesures de signalisation ou de notification. Ces mesures, dans la plupart des cas, n'ont qu'un caractère déclaratoire de la protection, qu'elles veulent pratiquement faciliter⁹⁰.

D'autre part, les objets non militaires sous protection particulière ne bénéficient pas de garanties contre le risque indirect d'attaques dirigées contre les objectifs militaires. Le droit en vigueur prévoit à cet effet des précautions que l'on a appelées « actives » et surtout « passives ». Il faut relever que dans certains cas, en particulier pour les hôpitaux et pour les biens culturels (respectivement les art. 19 de la IV^e Convention de Genève, et 11 de la Convention sur les biens culturels), il existe une procédure de levée de protection⁹¹, lorsque les objets bénéficiant d'une protection particulière sont utilisés pour commettre, en dehors des devoirs humanitaires ou des raisons motivant la protection, des actes nuisibles à l'ennemi. *De lege ferenda*, on pourrait se demander s'il ne conviendrait pas, dans des cas bien précis et bien délimités, d'introduire cette idée de la sommation pour toute levée de protection particulière.

Les droits et devoirs des Parties au conflit relativement à certains objets non militaires diffèrent de cas en cas. Il s'agit souvent de précautions, spécifiques, incombant surtout à la partie au pouvoir de laquelle ils se trouvent. A propos des personnes comme à propos des objets, la partie qui abuse de la protection particulière encourt une grande responsabilité, car elle peut être ainsi à l'origine de sa violation systématique de la part de son adversaire.

Examinons succinctement quelques cas d'espèce souvent mentionnés parmi les catégories qui mériteraient, *de lege ferenda*, une protection particulière :

- les établissements, formations et transports sanitaires : ils ont fait l'objet de propositions concrètes de la part du C.I.C.R., contenues dans deux projets de protocoles relatifs à la protection des blessés et des malades;
- on a parfois envisagé une protection particulière pour certains biens indispensables à la survie de la population civile, tels que les silos à blé et les réservoirs d'eau, dont la présence devrait être signalée ou notifiée à la partie adverse. A notre avis, il est difficile et dangereux de toujours spécifier les objets indispensables à la survie de la population civile, car ils peuvent varier considérablement suivant les régions géographiques, les habitudes des peuples, etc;
- les zones sous protection particulière : on se reportera au ch. IV/2 ci-dessous;

⁹⁰ *De lege ferenda*, on pourrait cependant envisager des mesures de notification ou de signalisation qui pourraient avoir un effet *constitutif* de la protection particulière, notamment pour les lieux sous protection spéciale. Cf. *infra*, IV/2.

⁹¹ La Convention de La Haye de 1954 parle de la « levée d'immunité », termes qui n'ont pas été retenus pour des raisons déjà exposées.

— les installations contenant des forces dangereuses. Certains experts consultés par le C.I.C.R. en 1970 ont estimé qu'il conviendrait de reprendre l'ancien art. 17 du Projet de Règles (voir annexe I), en pensant notamment à la protection des barrages hydro-électriques, des centrales d'énergie nucléaire ou des digues. Ils ont relevé, outre les effets terribles à court terme sur la population civile, que les destructions de tels ouvrages provoqueraient à moyen et à long terme des effets catastrophiques pour l'économie de certains pays, et en particulier des pays en voie de développement. A cet égard, on peut se demander si l'on ne pourrait reprendre l'idée d'introduire le principe de la sommation pour lever la protection, *de lege ferenda*, non seulement pour les risques directs, mais aussi pour les risques indirects. Le C.I.C.R. a donc repris à cet égard, dans ses projets de 1970, l'art. 17 du Projet de Règles de 1956.

En outre, il a paru opportun d'introduire dans les règles fondamentales du protocole relatif à la protection de la population civile en période de conflit armé une règle de portée générale régissant toutes les catégories d'objets sous protection spéciale :

« 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. »

Commentaire : Cette disposition complète celle relative à la protection générale des objets non militaires, dans laquelle il n'a pas semblé possible, ni opportun, d'interdire l'utilisation abusive des objets non militaires en général. Elle la complète aussi au sujet de l'interdiction des représailles. Cette prohibition est prévue *de lege lata*, à propos de certains objets non militaires (hôpitaux, biens culturels, etc.), mais elle n'est pas toujours exprimée de manière expresse pour d'autres objets sous protection particulière. Cette idée va d'ailleurs moins loin que l'art. 33 de la IV^e Convention de Genève de 1949, qui interdit les représailles exercées contre *tous les biens des personnes protégées*, même s'il s'agit de biens ne bénéficiant pas d'une protection particulière ! On pourrait également introduire la recommandation pour les Parties au conflit de recourir à la sommation en cas d'utilisation abusive de tout bien sous protection particulière.

IV. MESURES COMPLEMENTAIRES POUR RENFORCER LA PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE

Nous venons d'examiner quelques projets de règles relatives à la population civile et aux objets non militaires, qui, soit consacreront un certain nombre de principes généraux qu'il a semblé opportun de réaffirmer expressément, soit contiendront quelques définitions dont l'absence jusqu'à présent dans les

instruments juridiques internationaux a contribué à engendrer de nombreux abus dans la pratique des conflits armés. Il va sans dire que, vu le caractère très général de ces projets, des dispositions plus détaillées devraient les développer. Ainsi, les propositions que nous présenterons dans les prochaines parties se rapporteront aux problèmes spécifiques des précautions à prendre en faveur de la population civile, des zones qui lui sont destinées, des actions de secours entreprises en sa faveur, ainsi que des moyens illicites. Ces propositions ne tendent qu'à compléter les précédentes, et constituent, comme elles, des règles fondamentales applicables à tous les conflits armés⁹².

A. PRECAUTIONS A PRENDRE POUR EPARGNER LA POPULATION
CIVILE ET LES OBJETS NON MILITAIRES
(MESURES DE RESPECT ET MESURES DE SAUVEGARDE)

1. *Généralités.*

En se fondant sur l'expérience des conflits armés, et compte tenu des considérations qui ont été précédemment énoncées, on peut douter de l'efficacité de la seule interdiction d'attaquer la population civile et les objets non militaires en tant que tels et l'on se rend compte qu'il est nécessaire à titre complémentaire de prévoir en leur faveur des précautions à prendre en cas d'attaque d'objectifs militaires.

La nécessité de telles précautions a été affirmée depuis longtemps déjà dans la doctrine, mais sans toujours être exprimée de façon très précise dans les

⁹² Nous avons indiqué, dans la partie publiée dans le dernier numéro de cette *Revue* (1971-2, ch. I), les raisons pour lesquelles le C.I.C.R. estime indispensable que les règles fondamentales assurent la protection de la population et des personnes civiles contre les dangers des opérations militaires, quel que soit le caractère du conflit. Les règles que l'on a appelées fondamentales pourraient être incorporées soit dans un protocole unique (dont le champ d'application couvrirait tous les types de conflits armés, englobant les cas des art. 2 et 3 communs aux quatre Conventions de Genève de 1949), soit dans deux protocoles quasiment jumeaux (dont l'un serait applicable au conflit armé de caractère international, et l'autre au conflit armé de caractère non international). Quelle que soit la solution adoptée, il nous semble important de retenir l'idée de règles fondamentales valables pour tous les types et aussi pour toutes les situations de conflit armé, quitte à ce que l'on cherche à protéger la population et les personnes civiles qui se trouveraient dans des situations très particulières par des dispositions plus détaillées qui se rattacheraient à d'autres projets de protocoles (il est question de l'aide aux personnes civiles dans les projets de protocoles concernant la protection des blessés et des malades dans les conflits armés). A notre avis, ce n'est pas tant le type de conflit que le recours à certaines méthodes de lutte et à certaines armes qui rend, de cas en cas, différente la situation où peuvent se trouver la population et les personnes civiles; les moyens conventionnels, les méthodes employées par la guérilla, celles utilisées contre elle, la guerre économique, se rencontrent, se juxtaposent ou se combinent — et à un degré variable — dans tous les conflits armés actuels, de caractère international ou de caractère non international, d'où la nécessité de règles fondamentales. Toutefois, par leur caractère même, les règles fondamentales, telles qu'elles ont été prévues, ne couvriraient pas les situations de troubles intérieurs et de tension interne.

dispositions écrites du droit international en vigueur. On peut se reporter, par exemple, à l'article 27 du Règlement de La Haye de 1907⁹³.

Dans son mémoire sur la protection des populations civiles contre les dangers de la guerre indiscriminée du 19 mai 1967, le C.I.C.R. donnait un aperçu des règles du droit international en vigueur et rappelait notamment ceci :

« Une autre règle découlant de la norme générale est que les belligérants doivent prendre toutes précautions pour réduire à leur minimum les dommages que les quasi-combattants auraient à subir dans les actions dirigées contre les objectifs militaires...

Dans une résolution officielle du 30 septembre 1938, la Société des Nations l'a considérée comme fondamentale; elle a été attestée aussi par les instructions que nombre de pays ont donné à leurs efforts aériens.

Les précautions dont il s'agit ici consisteront par exemple, pour l'attaquant, à choisir et identifier avec soin les objets militaires, à diriger les attaques avec une grande précision, à renoncer aux bombardements de zones (à moins que l'élément militaire ne prédomine presque exclusivement), à respecter et à protéger les organisations de défense civile et, pour l'adversaire, à éloigner la population civile des objectifs militaires. »

Cette citation nous amène à distinguer les précautions « actives » qui visent celles que l'auteur de l'attaque doit prendre à l'égard de la population civile et des objets non militaires de la partie attaquée, des précautions « passives » qui visent celles que la partie susceptible d'être attaquée doit prendre à l'égard de la population civile et de ses objets non militaires envers l'auteur de l'attaque⁹⁴. Enfin, on peut prévoir des précautions particulières quant aux armes et aux moyens employés, qui représentent le plus souvent un cas d'espèce des précautions « actives ».

Dans son deuxième rapport, le Secrétaire général des Nations Unies mentionne le caractère complémentaire des précautions à prendre par l'auteur de l'attaque et par la partie attaquée⁹⁵. Dans les textes du droit international en vigueur

⁹³ Cet article dispose : « Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire.

Le devoir des assiégés est de désigner ces édifices ou lieux de rassemblement par des signes visibles spéciaux qui seront notifiés d'avance à l'assiégeant. »

⁹⁴ Il faut toujours entendre ce terme d'attaque et ses dérivés dans un sens strictement technique, militaire et limité, s'appliquant aussi bien pour les actes ou les opérations militaires commis à titre défensif qu'offensif, actes ou opérations déterminés et entrepris depuis et après l'ouverture des hostilités.

⁹⁵ « Il semblerait, en conséquence, que si le personnel militaire doit exercer une grande prudence et respecter, dans toute la mesure du possible, les normes pertinentes relatives à la protection de la population civile en toutes circonstances, la manière la plus efficace de réduire ou d'éliminer les risques courus par la population civile consisterait à s'efforcer systématiquement de ne pas laisser les civils dans les zones où ils risquent d'être exposés aux dangers décrits ci-dessus. » Cf. Rapport Secrétaire général, A/8062, par. 32.

ou dans les résolutions des Nations Unies, on ne trouve guère de dispositions relatives aux précautions générales à prendre en faveur de la population civile et des objets non militaires, mais plutôt des dispositions spécifiques relatives aux précautions à prendre en faveur des personnes ou d'objets déterminés qui jouissent d'une protection particulière. Seule la résolution 2675 (XXV) énonce une règle générale à ce sujet au paragraphe 3 de son dispositif :

« 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. »

En revanche, on peut citer, parmi les textes qui prévoient des précautions en faveur d'éléments non militaires déterminés, l'art. 18 de la IV^e Convention de Genève. Cet article illustre fort bien ce que peuvent constituer ces précautions, « actives » et « passives », ainsi que l'article 19 de la même Convention ⁹⁶.

2. Mesures de respect (« précautions actives »).

L'idée de mesures de respect, contenue dans l'article 27 du Règlement de La Haye de 1907, et dans l'article 5 de la IX^e Convention de La Haye de 1907, avait été reprise dans le Projet de 1922 sur la guerre aérienne à l'article 25, qui n'a jamais été adopté.

Avant de relever, parmi les mesures de respect, quatre principes spécifiques sur lesquels le C.I.C.R. n'a cessé d'insister, sans toujours pouvoir les faire admettre dans la pratique, considérons la règle générale énoncée à l'article 22 du Règlement de La Haye de 1907, reprise dans les résolutions XXVIII de Vienne et 2444 (XXIII) : « Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire. »

Tout d'abord, la règle générale relative à toutes ces mesures veut que l'auteur de l'attaque fasse tout ce qui dépend de lui pour épargner la population civile et les objets non militaires en limitant ses attaques aux seuls objectifs militaires.

⁹⁶ Les termes de « précautions » ainsi que les adjectifs « actives » et « passives », employés jusqu'à présent dans les travaux du C.I.C.R., peuvent prêter à confusion. Ainsi, les précautions « actives » et « passives » peuvent, les unes et les autres, consister en mesures actives (faire quelque chose) ou passives (s'abstenir de faire quelque chose). Ainsi donc, l'art. 18 de la IV^e Convention de Genève de 1949, en son alinéa 3, prévoit une mesure active : signalisation de l'hôpital par un emblème, tandis qu'en son alinéa 5, il prévoit une mesure passive : ne pas situer les hôpitaux à proximité des objectifs militaires; ces deux mesures, active et passive, constituent des précautions « passives », car l'une et l'autre concernent la partie attaquée. Pour simplifier la terminologie et pour l'unifier, nous préférons les termes « mesures de respect » et « mesures de sauvegarde », par analogie avec les art. 2, 3 et 4 de la Convention de 1954 sur les Biens culturels. Les « mesures de respect » seront celles qui incombent à l'auteur de l'attaque, les « mesures de sauvegarde », celles qui incombent à la partie susceptible d'être attaquée.

Les quatre principes suivants en représentent les mesures complémentaires et indispensables.

Proportionnalité : Dans son appel de 1940, le C.I.C.R. avait attiré l'attention des belligérants sur le principe selon lequel les attaques d'objectifs militaires ne doivent pas risquer de causer aux populations civiles des maux hors de proportion avec l'avantage militaire escompté. Généralement admis dans la doctrine, ce principe n'est pas expressément énoncé sous une formulation générale dans une norme écrite du droit international en vigueur, mais seulement à propos de l'emploi des armes, comme par exemple à l'article 23 e) du Règlement de La Haye de 1907⁹⁷. Le C.I.C.R. avait repris l'idée de cette norme, en lui conférant un caractère très général, dans son Projet de Règles⁹⁸.

Identification^{98bis} : Dans l'appel auquel nous venons de faire allusion, le C.I.C.R. avait également évoqué ce principe important selon lequel les objectifs militaires doivent être, préalablement à l'attaque, dûment identifiés comme tels. On peut faire les mêmes constatations, au sujet de ce principe, qu'à propos du précédent, et rappeler que le C.I.C.R. en avait repris l'idée dans son Projet de Règles⁹⁹. Le Secrétaire général, dans son deuxième rapport, la préconise également dans ses règles minimales¹⁰⁰.

Sommation : Contrairement au principe précédent, celui-ci est expressément consacré dans des normes écrites du droit international en vigueur, mais à propos de cas déterminés. On peut citer comme exemples les articles 2 et 6 de la IX^e Convention de La Haye de 1907, l'article 26 du Règlement de La Haye de 1907, l'article 19 de la IV^e Convention de Genève de 1949, l'article 11 chiffre 1 de la Convention de La Haye sur la protection des biens culturels. Cependant, les normes qui consacrent ce principe n'ont pas toujours la même

⁹⁷ Cet article dispose : « Outre les dispositions établies par des conventions spéciales, il est notamment interdit : ... d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus... »

⁹⁸ L'article 8 b) de ce Projet dispose : « Celui qui ordonne ou entreprend une attaque doit au préalable... considérer les pertes et destructions que l'attaque, même exécutée avec les précautions requises par l'art. 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. »

^{98bis} L'identification des objectifs militaires a été encore facilitée par la mise au point d'engins détecteurs nombreux, variés et hautement perfectionnés. Cf. DECORNOY, J., « La guerre électronique sur la piste Ho-Chi-Minh », *Le Monde* du 24 mars 1971.

⁹⁹ L'article 8, lettre a), de ce Projet dispose : « Celui qui ordonne ou entreprend une attaque doit au préalable... s'assurer que le ou les objectifs visés sont des objectifs militaires au sens des présentes règles et identifiés comme tels... »

¹⁰⁰ « L'obligation pour la personne ou les personnes qui donne(nt) lors d'attaques ou lance(nt) une attaque de s'assurer que l'objectif attaqué n'est pas la population civile ou les habitations, installations ou moyens de transport, qui sont réservés exclusivement à cette population ou occupés par elle. » Rapport Secrétaire général, A/8052, par. 42, e).

portée¹⁰¹. A l'inverse, il n'existe aucune règle générale relative à la protection de la population civile dans son ensemble, telle que le C.I.C.R. l'avait envisagée encore dans son Projet de Règles¹⁰².

Choix des armes et des moyens de nuire à l'ennemi : Cette règle découle directement de l'article 22 du Règlement de La Haye de 1907; elle fut également reprise dans le Projet de Règles¹⁰³ et dans le deuxième rapport du Secrétaire général¹⁰⁴.

Le C.I.C.R. a, au cours des consultations de 1970, posé aux experts la question de savoir si ces différents types de précautions pouvaient être réalisables dans la pratique militaire et s'il était opportun de les réaffirmer et de les préciser dans un véritable instrument juridique qui les consacrerait expressément. D'une manière générale, la quasi-unanimité des experts ont approuvé les notions de proportionnalité, d'identification et de choix des armes et des moyens de nuire à l'adversaire, telles qu'elles figurent aux articles du Projet de Règles précités, en ne faisant de réserve que sur la formation de ces articles¹⁰⁵. Ils ont très généralement estimé que la sommation est tombée en désuétude, et qu'on ne pourrait pas la reprendre sous une formulation générale en faveur de la population civile ou des objets non militaires. Seule une faible minorité a pensé le contraire. En revanche, tous sont tombés d'accord pour dire que la sommation restait toujours valable lorsqu'elle représentait l'un des moyens pour la levée de la protection particulière dont bénéficient ou bénéficieraient certaines personnes ou certains objets non militaires.

Au rebours, les experts ont été divisés sur la manière d'incorporer ces trois

¹⁰¹ En comparant les art. 11 chiffre 1 de la Convention de La Haye sur la protection des biens culturels, et 19 de la IV^e Convention de Genève, qui l'un et l'autre prévoient la sommation pour la levée d'immunité d'objets non militaires bénéficiant d'une protection spéciale, on se rend compte que la première de ces dispositions citées a un caractère plus relatif, exprimé par les termes « chaque fois qu'elle le peut... », tandis que la deuxième disposition citée a un caractère relativement plus absolu. Voir à ce sujet le Commentaire des Conventions de Genève, ad art. 19, IV^e Convention.

¹⁰² L'article 8, lettre c), de ce Projet dispose : « Celui qui ordonne ou entreprend une attaque doit au préalable... avertir la population civile menacée, chaque fois que les circonstances le lui permettent, afin qu'elle puisse se mettre à l'abri. »

¹⁰³ L'article 9 de ce Projet dispose : « Toutes 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 un minimum... »

¹⁰⁴ Voir rapport Secrétaire général, A/8052, par. 42, lettre f). Sous lettre i) du même chiffre, du même rapport, il est question du blocus, qui n'est qu'un des cas d'application du principe énoncé sous lettre f).

¹⁰⁵ Notamment sur la précision : « Celui qui ordonne ou entreprend une attaque »; cette formulation devrait être remplacée, selon certains, par une autre de caractère beaucoup plus général telle que « lorsque l'on ordonne ou entreprend une attaque... »; cet avis n'est pas partagé par d'autres qui estiment qu'on doit prévoir les responsabilités.

(ou quatre) différents principes dans un véritable instrument juridique. Pour les uns, les principes de proportionnalité et de choix des armes et des moyens de nuire favorisent plus la nécessité militaire que les autres principes. Pour d'autres experts, les principes d'humanité et de nécessité se contrebalancent plus ou moins en faveur ou en défaveur de la population civile et les objets non militaires dans chacun des principes énoncés. Par exemple, ils font remarquer que, dans la règle de l'identification, l'intérêt humanitaire (épargner la population civile et les objets non militaires) et l'intérêt militaire (économiser les munitions) coïncident. Ces experts estiment donc que l'on peut accorder à ces principes la même importance.

Pour assurer une meilleure protection à la population civile et aux objets non militaires qui lui sont destinés, le C.I.C.R. a estimé nécessaire de prévoir une règle fondamentale dans le projet de protocole (ci-dessous : 1^o) et plusieurs règles d'application dans son règlement d'exécution (ci-dessous : 2^o)¹⁰⁶.

1^o Règle fondamentale.

« 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. »

2^o Règles d'application.

a) 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. »

b) 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. »

c) 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 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. »

¹⁰⁶ Nous avons vu, dans la première partie de cette étude, que le C.I.C.R. avait distingué, dans ses propositions, « les règles fondamentales » des « règles d'exécution » — cette distinction elle-même a été soumise à l'examen de la première session de la Conférence d'experts gouvernementaux qui s'est prononcée à cet égard.

d) 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 pertes, ni destructions, (ou tout au moins les réduire à leur minimum).

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

Commentaire : Vu les considérations qui précèdent, on peut se limiter à quelques remarques.

Ad 1° : Cette disposition qui figurerait parmi les règles fondamentales compléterait celles de protection énoncées dans les propositions concrètes précédentes; elle indiquerait l'obligation pour les Parties au conflit de prendre les mesures de respect qui seraient précisées dans le règlement d'exécution. Elle consacrerait aussi le principe de la présomption en faveur des personnes civiles et des objets non militaires qui leur sont destinés (ou qui sont indispensables à leur survie). Cette dernière idée s'inspire de l'article 5, alinéa 2 de la III^e Convention de Genève de 1949¹⁰⁷ qui prévoit une présomption, pour ceux dont on ignore s'ils sont des militaires réguliers, en faveur du traitement dû aux prisonniers de guerre; *a fortiori*, on pourrait prévoir, *de lege ferenda*, une présomption, pour ceux dont on ignore s'ils sont des personnes civiles, en faveur du traitement dû aux personnes civiles. Il découle de cette norme générale des mesures de respect qu'il est interdit d'attaquer des personnes ou des objets sans qu'il s'agisse effectivement d'objectifs militaires, et la règle de l'identification en résulte directement voir ci-dessous : 2° a).

Ad 2° a) Identification.

Par « éléments civils » on entend la population et les personnes civiles d'abord, les objets non militaires qui leur sont destinés ensuite (ou : les objets non militaires qui sont indispensables à leur survie); la notion d'objectifs militaires serait éventuellement précisée dans le règlement d'exécution, comme on l'a vu précédemment (voir ci-dessus, III/2).

b) *Sommation.*

Les termes « chaque fois que les circonstances le permettent... » sont une concession au principe de la nécessité militaire, sans laquelle la majorité des experts pensent que la sommation n'aurait aucune chance d'être admise et consacrée dans un véritable instrument juridique.

¹⁰⁷ Cet alinéa dispose : « S'il y a doute sur l'appartenance à l'une des catégories énumérées à l'article 4 (prisonniers de guerre) des personnes qui ont commis un acte de belligérance et qui sont tombées aux mains de l'ennemi, lesdites personnes bénéficieront de la protection de la présente Convention en attendant que leur statut ait été déterminé par un tribunal compétent. »

c) *Proportionnalité.*

Ce principe consacre, hélas, de larges concessions en faveur de la nécessité militaire, qui ont paru également inévitables aux experts consultés en 1970. Il contient aussi l'idée du choix du moindre mal.

d) *Choix des armes et des moyens de nuire à l'adversaire.*

Ce principe pourrait éventuellement être précisé et complété. Il est évident qu'il ne confère, pas plus que les précédents, aux personnes civiles une immunité absolue contre les effets tiers (risque indirect).

3. *Mesures de sauvegarde (« précautions passives »).*

La matière est plus délicate, car les auteurs sont assez partagés sur la question de savoir si les Conventions de La Haye s'appliquent aux rapports des belligérants avec leur propre population civile et les objets non militaires qui lui sont destinés. La même divergence s'est manifestée à propos de l'application des principes énoncés dans la résolution 2444 (XXIII). Pourtant, lorsque le C.I.C.R. avait consulté des experts en 1954, au sujet de ce problème, ceux-ci n'ont jamais mis en doute qu'en vertu du Règlement de La Haye de 1907 les précautions que l'auteur de l'attaque doit observer à l'égard de certains bâtiments dépendent des mesures de signalisation prises par la partie responsable des bâtiments. Ils ont souligné qu'il en allait de même des installations protégées par les Conventions de Genève de 1949 et ont fait remarquer que la Convention de La Haye de 1954, relative à la protection des biens culturels, distingue nettement entre le respect des biens culturels et la sauvegarde des biens culturels. Mais, là encore, rares sont les normes écrites du droit international et quasi inexistantes celles de portée générale. Comme nous l'avons vu dans les exemples cités sous ch. II/3 et III/3, il s'agit toujours de cas de personnes ou d'objets non militaires déterminés de manière casuistique. Il y a deux méthodes possibles pour sauvegarder la population civile et les objets non militaires qui lui sont destinés, sur lesquels la partie au conflit exerce son pouvoir : l'une consiste à éloigner la population civile et les objets non militaires des objectifs militaires, et l'autre à ne pas placer des objectifs militaires dans le voisinage immédiat de la population civile et des objets non militaires. Ces deux méthodes avaient été préconisées à l'article 11 du Projet de Règles¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Cet article dispose : « 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'art. 49 de la IV^e Convention de Genève de 1949.

De même, les Parties au conflit doivent éviter, autant que possible, que des formations armées, du matériel de guerre, des installations et établissements militaires mobiles ne se trouvent en permanence dans des villes ou autres lieux fortement peuplés. »

On constate que ces deux idées sont généralement acceptées et qu'elles figurent notamment parmi les règles minimales préconisées par le Secrétaire général des Nations Unies dans son deuxième rapport¹⁰⁹. Le C.I.C.R. a cru indispensable de faire figurer, sous une forme générale, l'obligation pour les Parties au conflit de prendre des mesures de sauvegarde, car elle est la contrepartie inévitable et nécessaire des mesures de respect qui sont exigées de l'auteur de l'attaque lui-même¹¹⁰. Comme le précisait également son commentaire, à propos de l'alinéa 2 de l'article 11 du Projet de Règles, cet alinéa a surtout un caractère de recommandation¹¹¹. Il n'est d'ailleurs pas toujours interdit à la partie attaquée, comme certains l'on relevé, dans une série de circonstances, de recourir à la population civile, comme dans le cas de la résistance ou de la levée en masse, ou encore d'utiliser des objets non militaires et de changer leur nature. Si elle agit ainsi, son action n'en devient pas illicite, mais a pour conséquence de faire perdre à la population civile et aux objets non militaires leur protection, puisqu'ils deviennent respectivement combattante et objectifs militaires¹¹².

Pour les raisons déjà énoncées plus haut, à propos de l'article 11 du Projet de Règles, le C.I.C.R. est toujours convaincu de l'opportunité d'une disposition relative aux mesures de sauvegarde, notamment parce qu'il n'existe aucune norme écrite de portée générale dans le droit en vigueur. Cette disposition serait insérée dans la partie des règles fondamentales du projet de protocole relatif à la protection de la population civile en période de conflit armé.

« Les Parties au conflit doivent prendre, dans la limite de leurs possibilités, toutes mesures nécessaires pour protéger contre les dangers résultant des opérations militaires la population et les personnes civiles, ainsi que 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'art. 49 de la IV^e 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. »

¹⁰⁹ Cf. Rapport Secrétaire général, A/8052, par. 42, lettres g et h.

¹¹⁰ Le Commentaire du Projet de règles y relatif précisait encore ceci : « Dans l'intérêt de la population civile, il faut que les efforts de ce dernier (l'auteur de l'attaque), en vue de la protéger, soient facilités autant que possible. »

Cette règle ne devait pas s'appliquer seulement dans les rapports des Etats avec leurs nationaux, mais constituer aussi une précieuse sauvegarde pour les habitants d'un territoire occupé. La mention de l'art. 49 de la IV^e Convention de 1949 était destinée, dans l'al. 1, à éviter une interprétation abusive de la règle énoncée pour opérer des transferts de la population civile.

¹¹¹ Cf. également l'art. 42, al. 3 de la I^{re} Convention de Genève de 1949.

¹¹² Toutefois, il est illicite de détourner les objets sous protection spéciale de leur destination, et pour les personnes sous protection spéciale d'abuser de leur statut à des fins militaires.

Commentaire : Cette disposition, qui s'inspire très largement de l'ancien article 11 du Projet de Règles, est une formulation plus simple des différentes mesures de sauvegarde qui peuvent être prises par la Partie attaquée, plus large aussi que l'article 11 puisqu'elle mentionne les objets non militaires destinés à la population et aux personnes civiles (ou : les objets non militaires indispensables à leur survie) ¹¹³.

B. ZONES SOUS PROTECTION PARTICULIERE ¹¹⁴.

1. Généralités.

Le caractère des zones sous protection spéciale revêt deux aspects : d'une part, ces zones représentent un moyen spécifique pour obtenir une meilleure protection de la population civile et, d'autre part, ces zones peuvent, en elles-mêmes, être considérées comme des objets non militaires ¹¹⁵.

L'établissement des zones en général pose principalement deux problèmes : premièrement, si les zones doivent être établies en temps de paix ou en temps de conflit armé; deuxièmement, si la reconnaissance de ces zones doit se faire par consentement exprès ou par simple application tacite des dispositions en cause.

Au sujet de la création, dès le temps de paix, de zones de refuge en faveur de la population civile, nous nous reporterons à l'étude et au développement très importants et complets entrepris par le Secrétaire général des Nations Unies, dans son deuxième rapport ¹¹⁶, qui préconise notamment une solution analogue à celle de la Convention des biens culturels de 1954.

a) *Différence entre les zones protégeant les personnes et celles protégeant les biens.*

On a commencé, dans le droit positif, par instaurer des zones pour renforcer la protection de certaines catégories de la population civile (articles 14 et 15 de la IV^e Convention de Genève de 1949), puis on en est venu à prévoir des zones de refuge pour renforcer la protection de certaines catégories d'objets non militaires (tels les biens culturels, les articles 8 et suivants sur la Convention des biens culturels de 1954). Pour les raisons que nous indiquerons, le C.I.C.R. a proposé de développer le droit en vigueur pour renforcer la protection

¹¹³ Cf. Commentaire du Projet de Règles de 1956, ad art. 11.

¹¹⁴ Les termes de « Zones sous protection particulière » à la place de ceux de « Zones de refuge » indiquent notre intention d'étudier d'autres zones que celles préparées en temps de paix, ou celles situées seulement en dehors de l'aire des combats.

¹¹⁵ Cf. Commentaire IV^e Convention de Genève, 1949 art. 14 et 15.

¹¹⁶ Cf. Rapport Secrétaire général, A/8052, par. 73 à 87.

de la population civile. Il s'y est appuyé notamment sur la récente résolution 2675 (XXV), plus particulièrement sur son dispositif 6.

Les Conventions de Genève de 1949 diffèrent de la Convention de La Haye de 1954, tant par leur objet que par leur portée. Les premières tendent à assurer la protection des personnes civiles en période de conflit armé, tandis que la Convention sur les biens culturels tend à préparer, dès le temps de paix (voir article 3 de cette Convention), la protection de ces biens. Jusqu'à présent, hormis l'article 14 de la IV^e Convention de Genève de 1949, il n'était pas prévu d'établir des zones destinées à des personnes dès le temps de paix, et l'on doit reconnaître le mérite d'étudier une question apparemment inexploree. Sans doute, l'établissement des zones destinées aux personnes se distingue de l'établissement des zones destinées aux objets, si l'on songe aux problèmes humains (séparation des familles), stratégiques, géographiques et financiers que comporte la création de zones destinées à la population civile.

b) Différence entre les zones protégeant l'ensemble de la population civile et celles protégeant certaines catégories de personnes.

Par commodité, nous entendrons sous le terme de zones au sens large, toute aire au sein de laquelle les personnes civiles, ou certaines d'entre elles, jouissent d'une protection effective renforcée. Pour simplifier, on peut considérer les lieux non défendus des articles 25 du Règlement de La Haye et 1 à 3 de la IX^e Convention de La Haye de 1907 comme des zones protégeant l'ensemble de la population civile, tandis que les zones sanitaires et de sécurité et les zones neutralisées (articles 14 et 15 de la IV^e Convention de Genève de 1949) ne protègent que certaines personnes.

Les zones de la IV^e Convention de Genève sont actuellement prévues en faveur de bénéficiaires bien déterminés¹¹⁷. Ces dispositions ont principalement pour but de renforcer la protection de certaines catégories de la population civile, notamment contre les dangers des opérations militaires en général, et en particulier contre ceux des bombardements aériens et des armes à longue portée. Toutefois, le caractère des zones neutralisées (art. 15) diffère de celui des zones sanitaires et de sécurité (art. 14) en ce que les zones neutralisées sont créées toujours en période de conflit armé, dans les régions mêmes où ont lieu les combats, tandis que les zones sanitaires peuvent être créées déjà en temps de paix¹¹⁸.

Il convient aussi de rappeler et de souligner que l'article 15 est le fruit de certaines réalisations pratiques dans l'histoire des conflits armés, telles que les

¹¹⁷ Cf. *supra*, II/3.

¹¹⁸ L'art. 14, concernant les zones et localités sanitaires, prévoit certaines modalités en vue d'établir ces zones en temps de paix, notamment dans une annexe n° 1 à la IV^e Convention, ce qui n'est pas encore le cas pour l'art. 15 concernant les zones neutralisées.

zones neutralisées créées en Espagne (Madrid, 1937) en Chine (Shangai, 1937) et en Palestine (Jérusalem, 1948).

Les deux catégories de zones de la IV^e Convention de Genève de 1949 prévoient donc l'une et l'autre une limitation des bénéficiaires, et entraînent éventuellement leur déplacement vers ces zones en période de conflit armé. Ces zones représentent souvent bien des difficultés, car elles devraient toujours avoir une grosse capacité d'accueil par rapport à leur propre population. Ces difficultés ont d'ailleurs été soulevées par les experts consultés par le C.I.C.R. en 1970, qui ont souligné la nécessité de prévoir d'autres catégories de zones pour assurer la protection de la population civile dans son ensemble et, en tout état de cause, de se fonder plutôt sur les dispositions des Conventions de La Haye de 1907. Ces dernières n'impliquent pas le déplacement de personnes civiles, et n'établissent, au sein de la population civile, aucune catégorie privilégiée ¹¹⁹.

C'est ainsi que le C.I.C.R., en partant des dispositions du droit en vigueur, a songé à un système de neutralisation — adapté à notre époque — qui pourrait intervenir en cours de conflit, mais sans restriction quant aux bénéficiaires. Les projets du C.I.C.R. — encore non formulés — s'inspirent à la fois des dispositions pertinentes des Conventions de La Haye et de la pratique des « villes ouvertes ».

c) Etablissement de zones en temps de paix ou en cours de conflit.

On a vu que l'article 14 de la IV^e Convention de Genève de 1949 a été plutôt conçu pour des zones qui se créeraient déjà en temps de paix, étant donné que leur but principal consiste à mettre à l'abri des opérations militaires les blessés et les malades, les infirmes, les personnes âgées, les enfants de moins de 15 ans, les femmes enceintes et les mères d'enfants de moins de 7 ans. Ce but, jamais contesté dans son principe par les responsables militaires ou politiques, pose toujours la question de savoir si une création en temps de paix est compatible, pour les responsables militaires, avec les préparatifs défensifs et, pour les responsables politiques, avec les ressources financières du pays. Les experts consultés en 1970 par le C.I.C.R. n'ont pas manqué, dans leur grande majorité, de montrer un certain scepticisme au sujet de l'établissement de toute zone en temps de paix.

Déjà en 1952, le C.I.C.R. avait constaté, après avoir consulté les Sociétés nationales de la Croix-Rouge, dans une circulaire y relative, n° 398, que les gouvernements étaient plutôt réticents à l'égard de la préparation de zones en temps de paix. Quant à l'expérience de l'établissement des zones de refuge pour les biens culturels en temps de paix, selon la Convention de 1954, elle semble

¹¹⁹ Cf. art. 25 du Règlement de La Haye de 1907 et 1-3 de la IX^e Convention de La Haye de 1907.

encore trop limitée pour en tirer des conclusions définitives¹²⁰. Sans doute, cette attitude des gouvernements s'explique par le fait que ces questions sont étroitement mêlées à celles de la sécurité et de la défense nationales. Outre cette difficulté, de caractère militaire, il y en a d'autres, par exemple de caractère financier : il ne faut pas oublier que beaucoup de pays ont déjà commencé à préparer tout un système coûteux de protection par la création des organismes de protection civile qui aspirent, dans une certaine mesure, à réaliser les mêmes buts que l'établissement des zones en temps de paix; ces pays ne semblent plus disposés à dépenser des sommes considérables pour établir de telles zones, dont l'utilité n'a pas été suffisamment démontrée au cours des conflits armés.

Pour toutes ces raisons, le C.I.C.R. a estimé devoir plutôt soutenir et développer l'idée de systèmes de neutralisation en cours de conflit, qui n'impliqueraient pas le transfert de la population civile, et dont les préparatifs pourraient éventuellement être faits dès le temps de paix. Certes, toutes les procédures et conditions de reconnaissance, pour ces zones créées en cours de conflit armé, devraient figurer dans un accord-type ou dans des dispositions conventionnelles, en s'inspirant des procédures du droit en vigueur. Ainsi, des efforts en vue d'établir des systèmes de neutralisation en période de conflit armé pourraient tenir compte de la notion de neutralisation, d'une part, telle qu'elle existe à l'article 15 de la IV^e Convention de Genève de 1949 (relatif aux zones neutralisées), et, d'autre part, telle qu'elle ressort de l'article 25 du Règlement de La Haye de 1907 (relatif aux lieux non défendus).

d) *Etablissement et reconnaissance des zones.*

Pour les différents systèmes de neutralisation, *de lege ferenda*, se pose la question de savoir si l'établissement ou la reconnaissance des zones pourraient se faire par un accord-type, un enregistrement sujet à opposition, ou encore par une application tacite et réciproque de disposition(s) conventionnelle(s).

Les différentes procédures dont on pourrait s'inspirer existent déjà dans le droit en vigueur. Pour l'établissement des zones neutralisées (article 15 de la IV^e Convention de Genève de 1949), il est prévu un accord bilatéral; pour la reconnaissance des centres monumentaux, il est prévu un enregistrement (art. 8, chiffre 6 de la Convention sur les biens culturels de 1954); enfin, pour la reconnaissance des lieux non défendus, il est prévu une application tacite des

¹²⁰ Selon les « informations sur la mise en œuvre de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé », publiées par l'UNESCO en 1970, à la page 7 de son introduction, « Les biens culturels suivants ont été inscrits au registre, à la demande de l'Etat intéressé, aux dates indiquées ci-dessous :

18 janvier 1960 : inscription de l'ensemble de l'Etat de la Cité du Vatican, à la demande du St-Siège.

17 novembre 1967 : un refuge destiné à abriter les biens culturels à la demande de l'Autriche.

12 mai 1969 : six refuges, à la demande des Pays-Bas. »

dispositions conventionnelles (art. 25 du Règlement de La Haye de 1907, et 1 à 3 de la IX^e Convention de La Haye de 1907).

Les accords relatifs à la neutralisation de zones ne peuvent plus être conclus par les canaux habituels en période de conflit armé, mais ils devraient pouvoir l'être par les personnes compétentes au point de contact des forces militaires, car le temps qui s'écoule joue au détriment de la population civile.

e) *Contrôle des conditions d'établissement et d'utilisation des zones.*

Pour l'établissement et l'utilisation de ces diverses zones, il faudrait établir les conditions respectives de chacune d'elles qui pourraient faire l'objet d'un contrôle objectif et impartial¹²¹. Là aussi il pourrait être avantageux de s'inspirer des dispositions pertinentes du droit en vigueur¹²².

f) *Nature et portée de la protection prévues pour les zones sous protection particulière.*

Cette question a déjà été traitée plus haut¹²³. Il n'est pas superflu ici de rappeler une réserve très générale que le C.I.C.R. n'a cessé de faire à l'égard de toute zone, existante ou à créer. Il est évident que la protection particulière accordée à une zone ne devra jamais affaiblir la protection générale en faveur de la population civile et des objets non militaires, telle qu'elle résulte de l'ensemble des règles du droit en vigueur. En d'autres termes, la création de zones ne saurait en aucune façon autoriser les Parties au conflit à se livrer à des attaques indiscriminées en dehors d'elles.

2. *Cas spéciaux de neutralisation.*

a) *Remarques préliminaires.*

Etant donné que la neutralisation de toute zone réservée à certaines personnes existe déjà (art. 15 de la IV^e Convention de Genève), le C.I.C.R. s'est limité à examiner deux cas particuliers de neutralisation concernant la population civile dans son ensemble, donc sans déplacement de cette dernière¹²⁴. Il s'agit d'une

¹²¹ Un tel contrôle est prévu, dans le droit en vigueur, dans l'annexe I de la IV^e Convention relativement à l'art. 14 d'une part, et dans l'art. 10 de la Convention de La Haye sur les biens culturels de 1954, et 10 de son Règlement d'exécution d'autre part.

¹²² Cf. Art. 10, 21, 22 et 23 de la Convention de La Haye de 1954 sur les biens culturels et art. 2-9 de son Règlement d'exécution.

¹²³ Cf. II/3 et III/3. Peut-on songer à limiter ou supprimer le risque indirect pour certaines zones, *de lege ferenda*, notamment par le biais de la sommation ?

¹²⁴ On peut également se demander, à propos des zones neutralisées au sens de l'article 15 de la IV^e Convention de Genève de 1949, d'une part, si cette solution est possible dans les conflits armés non internationaux, par analogie à ces dispositions, et, d'autre part, s'il est possible d'établir un accord type, comme on l'avait prévu pour l'art. 14, dans une annexe de la IV^e Convention.

part, des lieux habités non défendus et, d'autre part, des lieux habités sous protection spéciale. Y a-t-il une différence entre les anciennes notions de lieux non défendus et de villes ouvertes ? La pratique coutumière n'a pas fait de différence formelle entre la ville ouverte et les lieux non défendus; au contraire, la notion de ville ouverte a succédé à celle de lieux non défendus, établie dans le droit de La Haye. Le développement pratique de la ville ouverte, en particulier dans la seconde guerre mondiale, était dû au fait que les articles 25 du Règlement de La Haye de 1907 et 1 à 3 de la IX^e Convention de La Haye de 1907, ne semblaient plus adéquats pour la guerre aérienne et stratégique¹²⁵.

Au sujet de l'article 25 du Règlement de La Haye de 1907, beaucoup d'auteurs ont exprimé l'opinion qu'un lieu qui n'est pas un obstacle à l'avance des troupes ne doit pas être considéré comme défendu et ne peut faire l'objet d'un bombardement d'occupation, mais que toutefois les objectifs militaires qui s'y trouveraient pourraient être détruits isolément. Or cette dernière précision ne figure pas dans l'article 16 du Projet de Règles de 1956 dont elle a été intentionnellement éliminée, pour arriver à une protection aussi large que possible.

En tenant compte de ces différents développements et en considérant les différents degrés possibles de non-défense d'un lieu, suivant sa position dans le contexte du dispositif de défense, le C.I.C.R. préférerait développer deux possibilités : reprendre, d'une part, l'idée primitive des lieux habités non défendus en se fondant sur l'article 25 du Règlement de La Haye de 1907 et en en élargissant la portée et, d'autre part, développer et modifier l'idée conçue dans l'article 16 du Projet de Règles concernant la « ville ouverte » pour tenter d'obtenir une protection plus large encore.

b) *Lieux habités non défendus.*

Une remarque d'ordre terminologique s'impose : par lieux habités, on entendra, dans cet alinéa comme dans le suivant, les villes, villages et autres localités. Tous les experts consultés par le C.I.C.R. en 1970 ont soutenu la nécessité de développer l'article 25 du Règlement de La Haye de 1907 en l'adaptant à toutes les situations et à tous les types de conflits armés actuels. Il serait nécessaire selon eux d'établir toutes les fonctions et activités admissibles

¹²⁵ Quant à l'art. 16 du Projet de Règles de 1956, il avait été primitivement conçu, *de lege ferenda*, à des fins analogues à l'art. 25 du Règlement de La Haye de 1907, et pour consacrer la pratique relative à la notion de ville ouverte, souvent ambivalente; ainsi, la portée de la protection qui aurait été conférée par l'art. 16 du Projet de Règles, et les conditions prévues, avaient été élargies de telle sorte qu'elles dépassaient la notion classique de lieux non défendus au sens de l'art. 25 du Règlement de La Haye de 1907. Cette différence entre les anciennes notions de lieux non défendus et de ville ouverte se manifeste notamment par l'obligation nouvelle de cesser toute activité industrielle à des fins militaires, une condition rigoureuse qui n'est pas absolument nécessaire pour la reconnaissance d'un état de non-défense.

à l'intérieur même des lieux non défendus considérés. Par exemple, le simple fait de posséder un système de D.C.A. représenterait-il déjà un état de défense, alors qu'une partie aurait précisément déclaré renoncer à défendre cette localité ? Les conditions posées à la reconnaissance d'un état de non-défense devraient donc faire l'objet d'études approfondies, pour être consacrées dans de nouvelles dispositions; il est possible que, dans les différents types de conflit, ces conditions varient suivant les circonstances.

La reconnaissance de la non-défense d'une localité ou d'une ville représente une sorte de neutralisation dans la zone des combats. Cette reconnaissance de la non-défense devrait faire l'objet de dispositions qui seraient appliquées tacitement. Dans la doctrine, on a plutôt admis que l'article 25 du Règlement de La Haye de 1907 n'est applicable qu'aux opérations militaires sur terre, et l'on estime généralement que son interdiction se réfère à toutes les attaques d'occupation d'un lieu non défendu dès l'instant où il renonce à se défendre; selon certains auteurs, les bombardements aériens¹²⁶ ne seraient limités que dans la mesure où ils soutiennent les opérations terrestres (fonctions tactiques), et les bombardements aériens d'un caractère autonome (fonctions stratégiques) ne seraient pas couverts par ledit article. La commission des Juristes chargée d'étudier et de faire rapport sur la revision des lois de la guerre¹²⁷ précisait dans son Projet de Règles, article 24, chiffre 3 : « Les bombardements de cités, villes, villages, habitations et édifices qui ne se trouvent pas dans le voisinage immédiat des opérations des forces de terre sont interdits... ». Puisque l'application de l'article 25 du Règlement de La Haye de 1907 n'a jamais dépendu d'un accord de la partie adverse, il serait nécessaire, en développant le droit, de définir ce que signifie, pour les conflits actuels, l'état de non-défense, selon les situations et les méthodes de la guerre moderne.

Quand l'idée de lieux non défendus a été concrétisée, pour la première fois, dans la Déclaration de Bruxelles de 1874, un élément important pour définir l'état de défense ou de non-défense était de savoir si la ville était fortifiée ou non. Dans la première guerre mondiale, ce critère fut naturellement remplacé par la notion générale d'objectif militaire. A l'époque, un lieu défendu représentait le caractère d'un objectif militaire et l'on a vu les difficultés inhérentes à cette notion¹²⁸.

Avec le développement de la guerre aérienne et stratégique, cette notion d'objectif militaire fut élargie d'une manière arbitraire et cessa d'être adéquate pour décrire l'état de non-défense. Dans la seconde guerre mondiale, on a donc appliqué quelques normes coutumières, reprises en partie par l'article 16 du Projet de Règles de 1956, pour décrire l'état de non-défense. Il s'agit principale-

¹²⁶ Cf. *infra*, IV/4.

¹²⁷ Réunie à La Haye le 11 décembre 1922.

¹²⁸ Cf. *supra*, III/2.

ment de l'évacuation des objectifs militaires mobiles et des troupes, et du non-recours aux objectifs militaires fixes. Une déclaration relative à ces deux points n'était pas toujours nécessaire.

A cet égard, il faut mentionner que l'article 16 du Projet de Règles de 1956 énumère encore d'autres conditions, comme par exemple la cessation d'activités industrielles en faveur de l'effort militaire¹²⁹. Seuls devraient être pris en considération les éléments qui (n')empêchent (pas) l'avance de l'adversaire et, certes, le simple fait de faire sauter des objectifs militaires d'une ville avant d'en évacuer les troupes et les objectifs militaires mobiles ne saurait contredire un état de non-défense.

Au stade actuel de la question, il n'a pas encore été possible au C.I.C.R. de formuler des propositions, et il a mentionné seulement quelques idées à la première session de la Conférence d'experts gouvernementaux :

- 1° L'établissement d'un lieu habité non défendu ne semble possible que dans une zone de combat.
- 2° Un lieu habité ne serait considéré comme non défendu que s'il n'oppose effectivement aucune résistance aux attaques et à l'avance de l'ennemi. La partie au conflit qui renoncerait à défendre un lieu habité devrait en retirer les objectifs militaires mobiles et ne plus utiliser les objectifs militaires fixes, ou les détruire.
- 3° Si un lieu habité non défendu est occupé par l'adversaire, son statut se poserait à nouveau et devrait alors faire l'objet d'un nouvel accord, même tacitement.
- 4° Il serait nécessaire de prévoir les conditions matérielles à remplir, de telle manière que les parties au conflit puissent s'y préparer à l'avance et sans qu'un accord exprès, ni qu'un contrôle soient nécessaires.

c) *Lieux habités sous protection spéciale.*

Par lieux sous protection spéciale on se référera aussi bien aux villes, villages qu'aux autres localités. On a choisi cette dénomination à la place de l'expression de « ville ouverte », souvent employée, qui, aujourd'hui, revêt une signification ambivalente.

La notion coutumière de villes ouvertes, qui a fait sa réapparition dans la deuxième guerre mondiale, n'a pas encore un sens bien précis. Les règles du droit de La Haye concernant les lieux non défendus n'étaient plus suffisantes pour couvrir les dangers de la guerre aérienne stratégique, et c'est ainsi que s'est

¹²⁹ Cette dernière condition n'est pas nécessaire pour reconnaître l'état de non-défense d'un lieu, parce que si celui-ci tombe sans combat dans les mains des troupes adverses, celles-ci seront à même de faire cesser cette activité ou de la détourner à leur profit.

formée, lors de ce conflit, une nouvelle pratique. Le C.I.C.R. avait essayé de la concrétiser à l'article 16 du Projet de Règles de 1956, non sans difficultés.

Il s'agirait maintenant, comme l'ont dit nombre d'experts, d'une part, d'examiner les idées contenues dans l'article 16 du Projet de Règles de 1956 et, d'autre part, de bien distinguer ces lieux habités sous protection spéciale des lieux habités non défendus. A cet égard, on peut déjà relever trois différences. Ces lieux habités sous protection spéciale seraient situés en dehors des zones de combat, leur établissement se ferait à la suite d'un accord exprès et, à l'intérieur de ces lieux, toute activité en faveur de l'effort militaire devrait cesser.

On a vu que, pour cela, l'accord des différentes parties au conflit est nécessaire. Cet accord pourrait se réaliser soit par une convention type, soit par un enregistrement, qui pourrait être soumis à opposition, par une procédure analogue à celle de la Convention sur la protection des biens culturels de 1954. On ne pourrait pas non plus créer de lieux habités sous protection spéciale dans une zone de combat, car se poserait aussitôt la question des rapports avec les forces militaires¹³⁰. Les lieux habités sous protection spéciale seraient considérés de ce fait comme une neutralisation, réalisée principalement et pratiquement en cours de conflit, initialement en dehors de toute zone de combat. De cette manière, les conditions mises à leur établissement seraient plus nombreuses que pour les lieux non défendus, mais la protection qui leur serait accordée serait aussi plus étendue. La demande d'octroi d'une protection spéciale implique, pour la partie en cause, qu'elle renonce expressément à l'utilisation de tous les objectifs militaires ou mixtes situés dans le lieu habité, et qu'elle accepte des mesures de contrôle par un tiers, neutre et impartial¹³¹.

Reste à examiner la différence entre les lieux sous protection spéciale (*de lege ferenda*) et les zones de sécurité (*de lege lata*). Cette différence se manifeste sur deux points. Premièrement, les lieux sous protection spéciale seraient établis en cours de conflit et, deuxièmement, il ne serait plus nécessaire d'avoir recours à un déplacement vers ces lieux de certaines catégories privilégiées de la population civile. Ces deux institutions auraient en commun le fait d'être situées en dehors des zones de combat.

Il n'a pas non plus été possible au C.I.C.R., à ce stade, de formuler des propositions, et il a mentionné quelques idées à la première session de la Conférence d'experts gouvernementaux.

- 1° L'institution des lieux habités sous protection spéciale ne serait possible qu'en dehors des zones de combat sur terre.
- 2° L'occupation de ces lieux habités par des forces adverses serait interdite, ou réglementée par des dispositions rigoureuses.

¹³⁰ Cf. art. 16 al. 2, b et d du Projet de Règles de 1956.

¹³¹ Cf. note 122.

- 3° Tout établissement de lieux habités sous protection spéciale se ferait par un accord exprès, ou par un enregistrement sujet à opposition; les conditions de cet accord pourraient faire l'objet d'une convention type (dont les dispositions pourraient figurer soit dans le règlement d'exécution du protocole relatif à la protection de la population civile, soit dans une annexe).
- 4° La partie qui demanderait l'octroi d'une protection spéciale pour un lieu habité devrait renoncer, par une déclaration formelle, à l'utilisation de tous les objectifs militaires et mixtes situés à l'intérieur d'un tel lieu, et accepter de se soumettre à une procédure de contrôle par un tiers, neutre et impartial.
- 5° Tous les abus allégués par l'adversaire devraient faire l'objet d'une constatation objective, et l'on pourrait prévoir, pour la levée de la protection, une procédure semblable à celle de l'article 19 de la IV^e Convention de Genève de 1949 ou 11, chiffre 1, de la Convention sur les biens culturels de 1954.
- 6° Tout lieu sous protection spéciale se situerait initialement hors de la zone des combats, mais si, au cours du conflit, il tombait dans une telle zone, il ne perdrait pas automatiquement l'ensemble de ses privilèges, mais seulement ceux qui sont spécifiques aux lieux sous protection spéciale; il devrait donc pouvoir devenir un lieu non défendu.

C. FOURNITURE DE SECOURS INTERNATIONAUX A LA POPULATION CIVILE

1. *Généralités.*

L'idée selon laquelle la population civile a le droit de recevoir une assistance humanitaire internationale semble devenir un principe admis, tant au sein des Nations Unies, et en particulier de son Conseil Economique et Social, qu'au sein des Conférences internationales de la Croix-Rouge. En ce qui concerne la Croix-Rouge, on peut rappeler que la fourniture de secours internationaux constitue souvent l'un des aspects importants de son action. Comme la fourniture de tels secours peut être rendue nécessaire aussi bien en période de conflit armé qu'en temps de paix, les deux institutions internationales en cause, le C.I.C.R. et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, ont convenu d'un accord prévoyant une répartition de leurs compétences dans ce domaine¹³². A la dernière

¹³² Cf. l'accord entre le C.I.C.R. et la Ligue, du 25 avril 1969, notamment aux articles 2 à 5.

Grosso modo, le C.I.C.R. s'y voit confirmer, lorsqu'un intermédiaire neutre est nécessaire, la direction générale de l'action internationale de la Croix-Rouge *en période de conflit armé*, tandis que la Ligue coordonne les activités de secours des Sociétés nationales et dirige, le cas échéant, l'action internationale de la Croix-Rouge *en temps de paix*; la création d'un organe de coordination entre le C.I.C.R. et la Ligue est également prévue.

Conférence internationale de la Croix-Rouge, à Istanbul, trois résolutions pertinentes ont été adoptées, portant les numéros XXV « Mesures à prendre en vue des catastrophes naturelles », XXVI « Déclaration de principe relative aux actions de secours en faveur des populations civiles en cas de désastre » et XXVII « Utilisation des connaissances scientifiques pour la coordination des actions internationales de secours ». Dans son premier rapport, le Secrétaire général des Nations Unies faisait également allusion au problème des secours internationaux en général¹³³.

2. Fourniture de secours internationaux en cas de conflit armé.

Afin de nous conformer au champ de la présente étude, nous n'aborderons pas le problème de la fourniture de secours internationaux en temps de paix, en signalant toutefois deux résolutions importantes votées à ce sujet, l'une au cours de la 49^e session du Conseil économique et social des Nations Unies, l'autre lors de la 25^e Assemblée générale des Nations Unies¹³⁴.

Pour le C.I.C.R., la fourniture de secours internationaux n'est que l'un des aspects, parfois important, de l'action qui découle de son droit d'initiative humanitaire, consacré notamment aux articles 9/9/9/10 d'une part, et 3 d'autre part, des Conventions de Genève de 1949¹³⁵.

Le Secrétaire général des Nations Unies, dans son deuxième rapport, propose parmi les règles minimales applicables à tous les conflits armés « le droit pour la population civile de recevoir, dans des conditions acceptables pour les autorités qui exercent leur contrôle sur les territoires où se trouve cette population, une assistance et une aide internationales, y compris des fournitures médicales, des produits alimentaires essentiels et d'autres éléments nécessaires à la survie »¹³⁶.

La XXI^e Conférence internationale de la Croix Rouge¹³⁷ a adopté une résolution (n^o XXVI) constituant à cet égard une étape importante, résolution qui contient une déclaration de principe relative aux actions de secours¹³⁸.

¹³³ Cf. Rapport Secrétaire général, A/7720, par. 153 à 155.

¹³⁴ Cf. Résolution 1546 (XLIX) « Assistance en cas de catastrophe naturelle », citée dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge* de novembre 1970; résolution 2717 (XXV); rapport des Nations Unies, E/4994 du 13 mai 1971.

¹³⁵ Cf. Commentaire des quatre Conventions de Genève, 1949, aux articles précités; cf. également les art. 59-62 de la IV^e Convention de Genève (lesquels ne sont directement applicables que dans les conflits armés internationaux).

¹³⁶ Cf. Rapport Secrétaire général, A/8052, par. 42, lettre f).

¹³⁷ Cette Conférence a siégé à Istanbul, en septembre 1969.

¹³⁸ Voici la teneur de cette Déclaration :

« 1. Le souci fondamental de l'humanité et de la communauté internationale, en cas de désastre, est la protection et le bien-être de la personne humaine et la sauvegarde des droits fondamentaux de l'homme;

2. L'aide apportée par les organisations internationales de caractère impartial et humani-

Toutefois, cette résolution ne mentionne pas expressément, ni dans son titre, ni dans son préambule, ni dans son dispositif, le cas des conflits armés. Il est intéressant de noter que la résolution 2675 (XXV), en son dispositif 8, reprend la résolution XXVI d'Istanbul en précisant cette fois qu'elle est bien applicable en cas de conflit armé¹³⁹.

Le problème des actions de secours et celui du rôle des Sociétés nationales ont soulevé l'intérêt des experts de la Croix Rouge¹⁴⁰ qui ont souhaité que ces matières fassent l'objet d'études et de propositions, pour être finalement consacrées, sur le plan international, dans un véritable instrument juridique. C'est la raison pour laquelle le C.I.C.R. a pensé que l'on pourrait éventuellement reprendre les idées de la résolution XXVI d'Istanbul soit dans le protocole, soit dans une annexe, en précisant naturellement son champ d'application pour tenir compte de la résolution 2675 (XXV) des Nations Unies.

taire aux populations civiles victimes de désastres naturels ou d'autres désastres, doit être, autant que possible, considérée comme une question humanitaire et apolitique et être organisée de manière à éviter tout préjudice à la souveraineté et à la législation nationales, afin que les Parties aux conflits gardent confiance en l'impartialité de ces organisations;

3. Les activités des organisations internationales de caractère impartial et humanitaire en faveur des populations civiles devraient être coordonnées afin d'assurer une action rapide, une répartition efficace des ressources et éviter les doubles emplois;

4. Les secours dont bénéficient les populations civiles en cas de désastre doivent être fournis sans aucune discrimination, et l'offre de tels secours par une organisation internationale de caractère impartial et humanitaire ne devrait pas être considérée comme un acte inamical;

5. Tous les Etats sont priés d'exercer les droits découlant de la souveraineté et de la législation nationales de manière à faciliter le transit, l'admission et la distribution des secours offerts par les organisations internationales de caractère impartial et humanitaire au profit des populations civiles des régions dévastées, quand un désastre met en péril leur existence et leur bien-être;

6. Dans les régions dévastées, toutes les autorités doivent faciliter les actions de secours des organisations internationales de caractère impartial et humanitaire en faveur des populations civiles. »

¹³⁹ Ce phénomène de la double consécration internationale de principes de caractère humanitaire dans des résolutions de deux « organisations » internationales indépendantes l'une de l'autre, chronologiquement par la Conférence internationale de la Croix-Rouge d'une part, et par l'Assemblée générale des Nations Unies d'autre part, était apparu pour la première fois avec la résolution XXVIII de Vienne qui fut reprise dans sa majeure partie par la résolution 2444 (XXIII) des Nations Unies.

¹⁴⁰ La Conférence d'Experts de la Croix-Rouge sur la Réaffirmation et le Développement du Droit international humanitaire applicable dans les Conflits armés s'est tenue à La Haye du 1^{er} au 6 mars 1971. Convoquée par le C.I.C.R. en accord avec la Croix-Rouge des Pays-Bas, elle a réuni les experts de trente-quatre sociétés nationales, ainsi que les représentants du C.I.C.R., de la Ligue des sociétés de Croix-Rouge et des Nations Unies. Cf. Rapport sur les travaux de la Conférence, C.I.C.R., Genève, avril 1971.

V. LES MOYENS CONSIDERES COMME ILLICITES

Après avoir tenté de cerner les notions d'objectifs illicites — personnels et matériels — et examiné certaines mesures capables d'en renforcer la protection, nous nous pencherons maintenant sur quelques problèmes posés par les moyens illicites. Par moyens illicites, on vise généralement les méthodes de lutte et les armes dont le recours ou l'emploi dans les conflits armés sont prohibés, ou devraient l'être. Le nombre et la qualité des ouvrages déjà parus, comme le champ de notre étude¹⁴¹, semblent nous permettre de nous limiter à un survol de la matière, et de nous contenter de mentionner les moyens qui paraissent atteindre ou menacer le plus vivement la population et les personnes civiles dans les conflits armés actuels : il s'agit de certains bombardements, de certaines armes et de certaines méthodes de la guerre économique. Dans ce domaine, le C.I.C.R. a émis quelques suggestions et propositions destinées à compléter et à renforcer celles précédemment exposées.

A. PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE CONTRE CERTAINS BOMBARDEMENTS

1. Généralités.

Nous nous référerons rapidement aux dispositions du droit international en vigueur concernant la limitation et l'interdiction de certains bombardements, pour en montrer les faiblesses éventuelles et la nécessité de les renforcer, en les adaptant aux situations et aux conflits armés modernes; ces faiblesses se manifestent surtout dans la réglementation de la guerre aérienne¹⁴².

Il peut sembler nécessaire et possible de limiter les bombardements, pour différentes raisons. Nécessaire, parce que la conscience actuelle de l'humanité exige que l'on mette un frein à la tendance, de plus en plus forte, qui mène à la guerre totale; possible, parce qu'un tel développement semble réalisable même dans certains milieux militaires, qui ont reconnu que la pratique des bombardements aériens indiscriminés s'est révélée inefficace sur le plan militaire lui-même.

¹⁴¹ Dans la documentation qui avait été envoyée au début 1971 aux experts gouvernementaux, le C.I.C.R. avait, également sous l'aspect du comportement entre les combattants dans les conflits classiques et dans la guérilla, succinctement examiné la question des moyens illicites, mais sans faire de propositions concrètes sur la protection des combattants à cet égard.

¹⁴² Cf. WILHELM, R.-J., « Les conventions de Genève et la guerre aérienne », *R.I.C.R.*, janvier 1952.

2. Validité des dispositions du droit de La Haye.

Le principe selon lequel on doit éviter d'infliger des souffrances inutiles à la population civile constitue le fondement de toute interdiction (ou limitation) de certains bombardements. Ce principe peut être associé à un autre, selon lequel le but légitime de toute opération militaire doit se limiter à affaiblir les forces militaires de l'adversaire, également mentionné dans la Déclaration de St-Petersbourg de 1868. Ces deux principes ont été repris et fondus dans l'article 22 du Règlement de La Haye de 1907¹⁴³. Cet article constitue une règle générale dont découlent notamment les articles 25 à 27 dudit règlement, et 1 à 3 de la IX^e Convention de La Haye de 1907.

Depuis lors, il n'y a pas eu d'autres instruments qui régissent d'une manière explicite la conduite des bombardements, terrestres et navals. Bien entendu, les dispositions écrites du droit en vigueur, notamment celles des Conventions de Genève, constituent indirectement des interdictions ou des limites à cet égard, mais leurs dispositions, dans leur ensemble, ne visent pas expressément les bombardements.

Seules, donc, les dispositions précitées des Conventions de La Haye s'y réfèrent expressément et elles sont considérées comme du droit coutumier, en tout cas pour ce qui est des règles 25 à 27 du Règlement de La Haye¹⁴⁴. Bien qu'elles aient été conçues à une époque où l'aviation n'existait pas encore, beaucoup d'auteurs estiment que ces règles notamment en raison des termes de l'article 25 « *par quelque moyen que ce soit* », s'appliquent à toutes les formes de bombardements engendrées par la création de l'aviation militaire. Ainsi, à plusieurs reprises, ces stipulations ont été évoquées, durant la seconde guerre mondiale ou dans les conflits qui ont suivi, pour réprover des bombardements aériens de caractère indiscriminé. Dans la doctrine, on admet, en général, que les règles des Conventions de La Haye précitées gardent leur validité pour les bombardements « classiques » des forces navales ou terrestres, ainsi que pour les bombardements aériens « tactiques », c'est-à-dire qui sont destinés à appuyer étroitement les opérations terrestres.

Les experts consultés par le C.I.C.R. en 1970 n'ont pas contesté cette validité, mais ils ont souligné que les règles en question avaient perdu beaucoup de leur valeur, en raison du développement technique des armes et des moyens de combat, en pensant par exemple aux bombardements stratégiques, notamment par fusées à longue portée¹⁴⁵. Aussi leur a-t-il paru préférable de porter l'effort

¹⁴³ Cet article dispose : « Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi. »

¹⁴⁴ Cependant, certains contestent la validité de la IX^e Convention de La Haye de 1907.

¹⁴⁵ La distinction entre les attaques dites tactiques et celles dites stratégiques est contestée.

principal sur l'établissement de règles de caractère général (notamment celles qui concernent l'interdiction et la limitation des attaques, ainsi que les précautions à prendre), et sur les règles particulières interdisant certains *types* de bombardements, règles que l'on trouvera plus loin.

Le Projet de Règles de La Haye de 1922 représente la meilleure concrétisation des tentatives de réglementer les bombardements aériens, *de lege ferenda*. L'article 22 de ce projet interdit notamment le bombardement aérien pour terroriser la population civile; l'article 24, premier alinéa, apporte des limitations quant à la possibilité de détruire un objectif militaire; l'article 24, troisième alinéa, interdit le bombardement aérien stratégique des lieux en dehors de la zone des opérations militaires sur terre, tandis que l'article 24, quatrième alinéa, prévoit les conditions du bombardement tactique de lieux voisins d'opérations militaires sur terre. Toutes ces dispositions ne se bornent pas à poser certaines limitations en vue de protéger des personnes ou des biens, mais elles fixent nettement des limites de conduite pour tous les bombardements aériens, tactiques ou stratégiques.

3. *Précautions supplémentaires éventuelles.*

On peut se demander s'il faut préciser les précautions dites « actives » à propos des bombardements, en particulier aériens. Ces bombardements peuvent être à dessein indiscriminés, comme c'est le cas, par exemple, pour les bombardements dits de zone, ou de terrorisation, dans lesquels la distinction entre les objectifs militaires et la population civile n'est plus respectée. En vertu de cette norme coutumière de distinction, ces bombardements sont déjà interdits, et l'on ne pourrait que réaffirmer plus spécifiquement leur illicéité.

On a vu que l'on distinguait parfois entre les bombardements tactiques et les bombardements stratégiques, ces derniers pouvant détruire des zones tout entières, derrière le théâtre des opérations militaires, soit pour détruire des objectifs « potentiels » de l'ennemi, soit pour démoraliser la population civile. Pour limiter les buts de telles opérations stratégiques, on pourrait éventuellement faire appel à une condition supplémentaire, qui serait celle de l'avantage militaire *immédiat* dont devrait tenir compte l'auteur d'une attaque. Ce critère, qui constituait autrefois un élément de la définition de l'objectif militaire, pourrait être introduit dans le contexte des bombardements; il poserait des limites à la conduite des opérations militaires en général, et des opérations stratégiques en particulier. Cette condition supplémentaire pourrait aussi être valable pour toutes les attaques en général, et non pas seulement pour les bombardements. Les précautions à prendre par l'auteur de bombardements en général devraient, à notre avis, être d'autant plus grandes s'il bénéficie de la suprématie aérienne et que ses armes sont, en nombre et en précision, de loin supérieures à celles de son adversaire.

4. *Bombardements de zones*¹⁴⁶.

Comme le relevait déjà le C.I.C.R. dans le Commentaire de son Projet de Règles de 1956, ce phénomène nouveau et inquiétant est dû principalement à deux éléments : la faculté donnée par la guerre aérienne de mener les opérations armées sur l'ensemble du territoire ennemi, et l'extension de la portée destructive des armes. C'est pour lutter contre la tentation qu'offre cette double évolution aux belligérants, pour éviter que le bombardement de zones soit accepté par accoutumance ou résignation, qu'il avait paru opportun au C.I.C.R. de prévoir la règle de l'article 10 du Projet de Règles de 1956, et de souligner ainsi la prohibition des attaques indiscriminées. On a déjà vu que les bombardements de zones, qui avaient souvent pris, dans la seconde guerre mondiale, une ampleur terrifiante, ont été d'abord sommairement justifiés, puis contestés. Actuellement, certains milieux militaires eux-mêmes reconnaissent que non seulement les bombardements indiscriminés n'ont pas d'effet décisif sur le plan militaire, mais encore ont des conséquences contraires, parce qu'ils augmentent la volonté de défense de la partie affectée.

On peut également estimer à ce propos que les règles fondamentales proposées par le C.I.C.R. couvriraient déjà cette méthode implacable, mais on peut aussi estimer qu'il conviendrait d'interdire purement et simplement certains bombardement de zones de manière spécifique¹⁴⁷.

5. *Bombardements de terrorisation.*

Il s'agit là aussi d'un cas d'espèce, d'une part, parce qu'il peut y avoir toutes sortes d'attaques ayant pour but de terroriser la population civile (et pas seulement au moyen de bombardements) et, d'autre part, parce qu'il ne s'agit que d'un cas dont on a cherché à discerner le motif. Cependant, on peut relever que l'article 22 du Projet de Règles de la guerre aérienne de 1922 tentait déjà d'interdire ce genre de bombardement, et que l'article 6, al. 1, du Projet de Règles élargissait cette idée en proposant l'interdiction de toutes les *attaques* de terrorisation dirigées contre la population civile. Comme l'a relevé également l'Institut de Droit international, dans ses débats, on peut terroriser par d'autres moyens que par le bombardement, et c'est pourquoi la résolution, dans son article 6, emploie les termes « toutes les actions » à la place de « par les moyens de combat ». Une grande partie des experts consultés par le C.I.C.R. en 1970, tout en reconnaissant le caractère spécifique de ce genre d'interdiction, estiment qu'elle devrait néanmoins être sanctionnée dans un véritable instrument juridique.

¹⁴⁶ Cf. le Projet de Règles sur la guerre aérienne de 1922; le rapport du C.I.C.R. sur la Réaffirmation, aux pages 84 et suivantes; l'appel du C.I.C.R. du 12 mai 1940; le Mémoire du C.I.C.R. du 19 mai 1967.

¹⁴⁷ On peut encore à ce sujet se référer aux travaux de l'Institut de Droit international, et notamment à l'article 8 de la résolution d'Edimbourg.

6. *Comment régir les bombardements ?*

D'une manière générale, le C.I.C.R. a estimé que la multiplicité de règles spécifiques pourrait affaiblir la portée des règles fondamentales proposées à la première session de la Conférence d'experts gouvernementaux. Ces règles fondamentales seraient applicables dans toutes les situations de conflits armés, et couvriraient par conséquent le cas des bombardements. Cependant, pour tenir compte de l'avis de certains experts, le C.I.C.R. a relevé quelques idées, qui pourraient éventuellement compléter ses suggestions :

— Toute Partie ne devrait ordonner et entreprendre une attaque que dans la mesure où elle entraîne un avantage militaire immédiat pour son auteur.

— Les bombardements de zones, tels qu'ils sont définis par exemple aux articles 10 du Projet de Règles de 1956 et 8 de la Résolution de l'Institut de Droit international, pourraient être expressément interdits dans une règle fondamentale du protocole.

— Tous les bombardements indiscriminés, ou dirigés à dessein contre la population civile, pour la frapper, pour la terroriser ou pour tout autre motif, pourraient être expressément interdits. Les idées généralement émises, à propos des attaques, des articles 6 et 8 de la Résolution de l'Institut et 6, al. 1, du Projet de Règles de 1956 pourraient servir de référence, et s'exprimer dans une règle fondamentale.

B. PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE CONTRE LES EFFETS DE CERTAINES ARMES

1. *La question des armes dans le développement actuel du droit international humanitaire.*

On ne peut pas parler de la protection de la population civile contre les dangers des opérations militaires sans évoquer aussitôt les dangers, de plus en plus grands, que le développement des armes et leur utilisation fait courir, directement ou indirectement, aux personnes civiles en période de conflit armé¹⁴⁸.

- ¹⁴⁸ Cf. I. Principaux instruments internationaux relatifs à l'usage de certaines armes :
- Déclaration de St-Petersbourg de 1868, à l'effet d'interdire l'usage de certains projectiles en temps de guerre, notamment les considérants 4 et 6;
 - Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, notamment aux articles 22, 23 a) et e);
 - Protocole de Genève du 17 juin 1925 concernant la prohibition d'emploi, à la guerre, de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques.
- II. Principales résolutions des Nations Unies :
- 2162 (XXI), 2444 (XXIII), 2454 (XXIII), 2603 (XXV), 2674 et 2677 (XXV).
- III. Principales études entreprises récemment par des organisations intergouvernementales

Si la Croix-Rouge se préoccupe principalement du sort des personnes hors de combat, elle a été amenée, depuis longtemps, à porter également son attention sur certaines armes elles-mêmes. Elle s'est inquiétée de leur utilisation précisément à cause de leurs graves effets sur les personnes protégées; elle s'est prononcée parfois publiquement à ce sujet, comme ce fut le cas en 1918 à propos de l'emploi de gaz toxiques¹⁴⁹. Comme l'indiquait son rapport sur la réaffirmation, le C.I.C.R. s'est préoccupé notamment des armes chimiques et biologiques, et l'on peut considérer qu'il est un peu l'initiateur, par le rôle qu'il a joué sur l'opinion publique, du Protocole de Genève de 1925¹⁵⁰. Depuis lors, le C.I.C.R. n'a cessé d'inviter les Etats à adhérer à cet important instrument : encore en juin dernier, son Président s'adressa à septante gouvernements, dont quinze adhèrent au Protocole avant la fin de l'année 1970, et dont de nombreux autres répondirent qu'ils envisageaient avec attention leur prochaine participation. Il s'est, à plus forte raison, et comme un complément à son œuvre pour le développement des Conventions de Genève, soucieux des armes atomiques dès septembre 1945¹⁵¹; dans son appel du 5 avril 1950 aux Hautes Parties contractantes des Conventions de Genève, le C.I.C.R. écrivait ceci :

ou non gouvernementales :

- Rapport du Secrétaire général « Effets de l'utilisation éventuelle des armes nucléaires et incidences que pourraient avoir pour les Etats, tant sur le plan économique que sur celui de leur sécurité, l'acquisition et le perfectionnement de ces armes », A/6868.
- Rapport du Secrétaire général « sur les armes chimiques et bactériologiques (biologiques) et les effets de leur utilisation éventuelle », A/7575.
- Rapport « Santé publique et armes chimiques et biologiques », O.M.S., janvier 1970;
- Rapport préliminaire du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) : « The Problem of Chemical and Biological Warfare ».
- Rapports du C.I.C.R. : « Protection juridique des populations civiles contre les dangers de la guerre indiscriminée » (juin 1963 et mars 1965); « Réaffirmation des lois et coutumes applicables dans les conflits armés » (mai 1969, 2^e partie, 3, a).

¹⁴⁹ Depuis 1921 la Conférence internationale de la Croix-Rouge n'a pas adopté moins de quatorze résolutions sur les armes indiscriminées; cf. MIRIMANOFF-CHILIKINE, J., « La Croix-Rouge et les armes biologiques et chimiques », *Revue internationale de criminologie et de police technique*, n° 2, vol. XXIV, 1970.

¹⁵⁰ Cependant, les travaux y relatifs, comme ceux relatifs aux armes et au désarmement en général, ont toujours été entrepris et poursuivis par et au sein de la Société des Nations (Conférence pour la réduction et la limitation des armements), puis des Nations Unies (Conférence du Comité du Désarmement). Dans les « documents relatifs à la guerre chimique et aérienne » présentés aux membres de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, le 18 février 1932, le C.I.C.R. écrivait déjà ceci : « ... Se plaçant au point de vue humanitaire qui inspire toutes ses initiatives, le Comité international estime que la seule manière de mettre les populations civiles à l'abri de certains des plus graves périls créés par l'état de guerre est l'interdiction pure et simple du bombardement aérien et de la guerre chimique et bactériologique. Il adresse dans ce sens un appel pressant à la Conférence. »

¹⁵¹ Cf. Circulaire aux comités centraux des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et du Lion-et-Soleil-Rouge, n° 370 du 5 septembre 1945.

« Le C.I.C.R. demande maintenant aux gouvernements qui viennent de signer les Conventions de Genève de 1949, et comme un complément naturel à ces Conventions — ainsi qu'au Protocole de Genève de 1925 — de tout mettre en œuvre pour aboutir à une entente sur la prohibition de l'arme atomique et, d'une manière générale, des armes aveugles. Le Comité international de la Croix-Rouge, encore une fois, doit s'interdire toute considération politique et militaire. Mais si ce concours, sur le plan strictement humanitaire, peut contribuer à la solution du problème, il se déclare prêt à s'y employer selon les principes mêmes de la Croix-Rouge¹⁵². »

Tout progrès dans l'interdiction de certaines armes qui paraissent particulièrement cruelles et perfides, et notamment les armes de destruction massive, représente donc une diminution des risques que court la population civile. Le C.I.C.R. souhaite ardemment de tels progrès. Actuellement, le problème de l'interdiction de certaines armes et les questions connexes (fabrication, stockage, etc.) sont étudiés spécialement par le Comité de la Conférence du Désarmement des Nations Unies. Cependant cet examen dure depuis plus d'un demi-siècle — du temps de la S.D.N. déjà — et il serait urgent que le Comité de la Conférence du Désarmement parvienne à des solutions encore plus concrètes, plus précises et plus larges. De ce fait, le C.I.C.R. a estimé que la Conférence d'experts gouvernementaux risquerait de faire double emploi avec les autres organismes en traitant les interdictions d'armes pour elles-mêmes¹⁵³.

En outre, si l'interdiction des armes pour elles-mêmes (*per se*) dépend pour l'instant d'autres organismes, le C.I.C.R. a continué, comme le lui demande la résolution XIV d'Istanbul, à porter une grande attention à ces problèmes, et, afin de se tenir au courant de leur évolution, il a également interrogé à ce sujet les experts consultés en 1970. Sur la base de ces consultations et de ces études, nous mentionnerons ici quelques-uns des problèmes qui continuent de faire l'objet de ses préoccupations et qui devraient, d'une façon ou d'une autre, recevoir ou voir confirmée une solution par des organismes compétents, dès que possible, pour qu'une protection plus efficace soit assurée en cas de conflit armé à la population civile.

¹⁵² Cf. Rapport du C.I.C.R. sur la Réaffirmation, notamment pp. 62 et ss.

¹⁵³ Cependant, on peut relever que la C.C.D., malgré la compétence très large qui lui a été conférée, ne s'est encore jamais penchée sur les armes dites conventionnelles dont certaines, dans la pratique actuelle, revêtent un caractère particulièrement cruel et perfide (ex. : certaines variétés de « bombes à billes » semblent provoquer des blessures inguérissables). De tels problèmes concernent en premier lieu les combattants, et il nous semble plus approprié de considérer ces types d'armes dans ce contexte, et non celui de la protection de la population civile; cette dernière, par définition, ne saurait faire l'objet d'attaque. En revanche, le problème se pose différemment pour les armes indiscriminées qui la menacent toujours, directement ou indirectement. Notons qu'à la Conférence d'experts de la Croix-Rouge (La Haye, 1-6 mars 1970), on a proposé d'affirmer ou de réaffirmer l'interdiction de ces armes non plus en spécifiant leur nature (interdiction des armes dite *per se*, cf. art. 14, Projet de Règles de 1956), mais à cause de leurs effets indiscriminés sur les personnes protégées (interdiction des armes dites « *quo ad usum* », cf. art. 7, rés. d'Edimbourg).

2. Quelques problèmes relatifs au Protocole de Genève de 1925 et à certaines armes¹⁵⁴.

L'ensemble des experts consultés par le C.I.C.R. en 1970 a reconnu au Protocole de Genève de 1925 une très grande valeur, mais a relevé qu'il comporte certaines limites :

- a) Il n'interdit que l'usage des armes bactériologiques et chimiques, sans traiter la question de la fabrication et du stockage¹⁵⁵.
- b) Il n'a pas encore été ratifié par la quasi-universalité des Etats, comme c'est le cas pour les Conventions de Genève¹⁵⁶.
- c) Il ne prévoit pas expressément le cas des conflits armés non internationaux¹⁵⁷.
- d) Il a souvent été accepté avec des réserves¹⁵⁸.
- e) Il ne prévoit pas de procédure de contrôle¹⁵⁹.

¹⁵⁴ MEYROWITZ, H., *Les armes biologiques et le droit international*, 1968; BAXTER, R., et BUERGENTHAL, T., « Legal Aspects of the Geneva Protocol of 1925 », *A.J.I.L.*, October 1970; FARER, T.J., « The Laws of War 25 Years after Nuremberg », *Carnegie Endowment for International Peace*, mai 1971, n° 583, pp. 18-24.

¹⁵⁵ Le Protocole de Genève de 1925 touche donc au droit de la guerre, mais non au droit du désarmement; cette question est examinée actuellement par le C.C.D., qui n'est pas encore arrivé à un accord à ce sujet.

¹⁵⁶ Ce manque d'universalité ne devrait pas avoir d'incidence sur l'application de la norme du droit coutumier relative à l'interdiction des armes empoisonnées, [que l'on trouvait déjà reflétée dans l'art. 70 du « Code du comportement des armées en campagne » promulgué en 1863, dû à F. Lieber, qu'ont reprise les Conventions en vigueur, notamment le Règlement de La Haye de 1907 en son art. 23 a et e)], ni sur les principes généraux du droit qui ont été mentionnés à cet égard dans la résolution 2603 (XXIV); reste à déterminer quel est le contenu de la norme coutumière, problème encore plus délicat que celui de l'interprétation du Protocole de Genève de 1925 !

¹⁵⁷ De l'avis du C.I.C.R., d'ailleurs contesté par certains auteurs, la norme du droit coutumier s'applique également à tous les conflits armés. En février 1970, le Comité des O.N.G. sur le désarmement a adopté une résolution dans laquelle il demande aux gouvernements d'appliquer le Protocole de Genève dans tous les conflits armés. Lors de sa XIII^e Assemblée générale à Vienne du 31 août au 4 septembre 1970, la Fédération mondiale des anciens combattants a adopté une résolution n° XII « Interdiction des armes chimiques et biologiques », alinéa 9, dans laquelle elle « insiste auprès de tous les gouvernements pour qu'ils assurent l'application de ce Protocole à tous les conflits armés ».

¹⁵⁸ Les réserves, du fait du jeu des alliances militaires, affaiblissent considérablement la portée du Protocole de Genève.

¹⁵⁹ L'O.M.S. s'est montrée disposée, si l'O.N.U. lui en faisait la demande, à l'aider à juger du bien-fondé d'allégations relatives à l'emploi d'armes chimiques dans les conflits entre nations, et même pour l'action qu'elle mène en faveur de la limitation des armes chimiques et biologiques, grâce aux moyens techniques et scientifiques dont elle dispose. (Voir rapport O.M.S. « Santé publique et armes chimiques et biologiques », chiffre 9, édité à Genève en 1970). Il serait donc souhaitable que l'O.M.S. puisse proposer ses offices

f) Il engendre des divergences d'interprétation quant à l'interdiction des armes chimiques¹⁶⁰. A ce sujet, il convient d'avoir à l'esprit les problèmes suivants, qui affectent d'une manière directe ou indirecte la population civile :

1° *Gaz dits non toxiques* :

Les experts ont souligné qu'on ne pouvait comparer l'emploi de ces agents à des fins policières à celui en cas de conflit armé, notamment pour deux raisons : en période de conflit armé, quiconque, et en particulier la population civile, risque de subir des atteintes dans sa santé, sa descendance ou sa vie à la suite d'expositions qui peuvent être fréquentes, concentrées ou prolongées; en période de conflit armé, d'ailleurs, ils ne sont jamais employés isolément, mais en conjonction avec les armes classiques, rendues d'autant plus redoutables.

2° *Gaz dits défeuillants* :

Certains experts ont relevé les effets indirects possibles de ces gaz sur la population civile, effets qui peuvent revêtir deux aspects différents : dans la mesure où ils menacent, ou détruisent effectivement, les objets indispensables à la survie de la population civile, ces gaz peuvent avoir des effets comparables à ceux du blocus; lorsqu'ils se répandent dans la nature, ils peuvent atteindre encore l'être humain par l'absorption de l'eau et des aliments contaminés, et l'on a des motifs de craindre qu'ils risquent de lui causer des troubles dans sa santé ou dans sa descendance¹⁶¹.

3° *Armes incendiaires* :

Ces armes peuvent être particulièrement redoutables suivant les régions où elles sont employées, notamment parce qu'elles peuvent faire de nombreuses victimes parmi la population civile en propageant un incendie¹⁶². Parmi les experts

à toutes les Parties en cause, qu'il s'agisse de conflits armés de caractère international ou non. Pour les conflits armés de caractère non international, on pourrait suggérer une procédure semblable à celle de l'article 3 commun des quatre Conventions de Genève de 1949, ou 19 de la Convention de La Haye de 1954.

¹⁶⁰ Certains auteurs ont proposé que l'Assemblée générale des Nations Unies soumette le Protocole de Genève à la Cour internationale de Justice pour qu'elle donne un avis consultatif relatif à l'interprétation, extensive ou restrictive, que l'on doit donner à l'interdiction des agents chimiques.

¹⁶¹ Voir rapport de l'O.M.S. « Santé publique et armes biologiques et chimiques », annexe I, lettre D.

¹⁶² Certains prétendent, à propos du napalm, qu'il s'agit d'une arme licite dans la mesure où elle est dirigée contre des objectifs militaires, ou contre certains objectifs militaires déterminés (les blindés). D'autres affirment son illicéité à plusieurs titres : vu ses effets chimiques, il est prohibé par le Protocole de Genève, vu ses effets causant des souffrances atroces et inutiles, par la Déclaration de St-Petersbourg de 1868. La XXIII^e résolution de la Conférence internationale des Droits de l'Homme de Téhéran l'a considéré comme étant une arme interdite. Le Secrétaire général des Nations Unies, dans son deuxième rapport, exprimait le vœu que l'Assemblée générale le prie d'établir un rapport sur les armes au napalm et sur les effets de leur emploi éventuel, mais cette idée n'a pas été reprise à la XXV^e Assemblée générale. (Cf. Rapport Secrétaire général, A/8052, par. 122 à 126).

consultés par le C.I.C.R. une grande majorité s'est dessinée en faveur de l'interdiction absolue du napalm, soit qu'il est déjà prohibé par le droit en vigueur, soit qu'il devrait l'être; elle a précisé toutefois que si une étude devait être entreprise par le Secrétaire général, elle devrait traiter les armes incendiaires d'une manière globale, sans se limiter au napalm.

On ne peut que prendre note des différences qui se sont exprimées au sujet de l'interdiction des armes chimiques, dans les différents milieux, sur le plan juridique, relativement à l'interprétation du Protocole de Genève. En revanche, d'un point de vue strictement humanitaire, on doit être attentif à l'opinion exprimée par des milieux scientifiques dont l'impartialité et le sérieux ne peuvent être mis en doute, et qui s'est exprimée notamment dans le rapport de l'O.M.S. précité. Comme l'indique ce rapport, la classification des différents agents sous les rubriques « agents mortels », « agents incapacitants » et « agents neutralisants », ne repose pas sur des critères toxicologiques, car les effets d'une arme chimique dépendent tout autant de son mode d'emploi que de ses propriétés toxicologiques. Utilisé en trop grande quantité, un neutralisant peut être mortel ou provoquer des lésions graves; de même, répandu à faible concentration, un agent mortel peut ne produire que des effets incapacitants ou neutralisants. Puisque, sur le plan scientifique, il n'est pas démontré d'une manière impartiale et incontestable qu'un gaz déterminé ne risque pas de produire de lésion sur la santé, la vie ou la descendance de l'homme, et dans toutes les situations possibles, le C.I.C.R., comme il l'avait déjà fait en 1932¹⁶⁸, continue d'émettre le vœu que les Puissances renoncent à l'emploi de toute arme chimique, quelle qu'elle soit, et dans tous les conflits armés.

3. *Procédure(s) relative(s) à l'interdiction et à l'emploi des armes.*

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le C.I.C.R. n'est pas pour l'instant entré en matière, parce qu'actuellement plusieurs de ces questions sont traitées au sein des Nations Unies, notamment par le Comité de la Conférence du Désarmement. Cependant, si les travaux de ce dernier ne devaient pas aboutir dans un proche avenir, le C.I.C.R. reviendrait sur sa position, si son concours peut contribuer à la solution des problèmes. A propos des précautions « actives », il a fait une proposition relative au choix des armes et des moyens de nuire à l'adversaire, que nous avons déjà citée (cf. ch. IV/1). En attendant, le C.I.C.R. poursuit son action morale en proclamant que les armes indiscriminées sont incompatibles avec le respect dû à la population et aux personnes civiles.

Nous pensons d'ailleurs que l'idée du Secrétaire général d'établir un rapport sur le napalm pourrait être reprise, mais qu'il serait très utile que toutes les armes incendiaires en général fassent l'objet de cette étude, ainsi que des armes dites conventionnelles, de caractère particulièrement cruel et perfide.

¹⁶⁸ Cf. *supra*, note 151.

C. PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE CONTRE
CERTAINES METHODES DE LA GUERRE ECONOMIQUE

1. *Généralités.*

Dans ce domaine, le droit international ne fournit guère d'indication expresse sur la licéité ou l'illicéité de certaines méthodes de la guerre économique. On ne peut donc se référer qu'au principe général de l'article 22 du Règlement de La Haye de 1907, repris et développé dans de nombreuses résolutions internationales¹⁶⁴. Certains ont évoqué à ce sujet la Convention sur le génocide, à laquelle quatre-vingts Etats environ sont actuellement parties. Nous nous limiterons encore ici à survoler deux problèmes importants relatifs à certains moyens de la guerre économique : la destruction des objets non militaires indispensables à la survie de la population civile et le blocus¹⁶⁵.

2. *Destruction des objets non militaires indispensables à la survie de la population civile.*

On a parfois tenté de justifier la destruction des objets non militaires, et notamment de la subsistance indispensable à la survie de la population civile, telle la destruction des cultures par des moyens classiques ou chimiques, en arguant que cette destruction était destinée à empêcher la consommation par les troupes ennemies. Cependant, dans la plupart des cas, il n'est évidemment pas possible de distinguer les cultures « destinées à la population civile » des cultures « destinées aux combattants ». L'expérience de nombreux conflits montre que lorsque la réserve de vivres est limitée ce sont les civils et non les combattants qui sont le plus vite mis à la portion congrue : les enfants, en particulier, sont atteints par la malnutrition. L'ensemble des textes que l'on a évoqués dans le paragraphe précédent garde sa valeur, mais il a paru opportun de préciser de manière expresse, dans une règle fondamentale, l'interdiction de détruire les objets non militaires indispensables à la survie de la population civile; nous l'avons vue plus haut, mais il convient de souligner ici la valeur particulière qu'elle revêt en ce qui concerne la prohibition de la famine comme moyen de guerre¹⁶⁶. On peut se demander d'ailleurs si l'on ne pourrait pas

¹⁶⁴ Cf. les résolutions XXVIII de Vienne et XXVI d'Istanbul; 2444 (XXIII) et 2675 (XXV) des Nations Unies.

¹⁶⁵ L'action de secours revêt une importance et une acuité particulières à cet égard; cf. *supra*, IV/3.

¹⁶⁶ Cette proposition est contenue dans le deuxième alinéa de l'article sur la protection générale des objets non militaires, qui dispose : « Parmi les objets non militaires, ceux qui sont indispensables à la survie de la population civile ne peuvent être ni détruits, ni endommagés, ni faire l'objet de représailles dans la mesure où la survie de la population civile s'en trouverait menacée. »

On se reportera à notre commentaire à ce sujet, sachant que les objets non militaires en question sont notamment ceux qui sont mentionnés à titre exemplatif dans la proposition relative à la définition des objets non militaires : les denrées et les cultures alimentaires, les sources d'eau, etc. Cf. *supra*, III/3.

la compléter par une règle — dispositive ou impérative — selon laquelle la partie qui, par inadvertance, aurait détruit de tels biens, devrait prendre les mesures propres à empêcher que la population civile ne soit victime de la famine.

3. *Le blocus.*

D'une manière générale, les experts consultés par le C.I.C.R. en 1970 ont estimé que le blocus, en tant que tel, n'était pas un moyen de guerre illicite, mais généralement admis, tout au moins lorsqu'il était exclusivement dirigé contre les combattants. Là aussi, l'expérience des conflits armés enseigne que, dans l'immense majorité des cas, les combattants et la population civile se trouvent mêlés, et qu'alors la question du blocus se pose avec une très grande acuité. On peut faire les mêmes remarques qu'au paragraphe précédent, à savoir que, lorsque les vivres et les rations diminuent, ce sont en premier lieu les civils — en particulier les enfants — qui en subissent les effets fâcheux, et non pas les combattants. Dans le droit en vigueur, on se souvient que la question est réglée, tout au moins partiellement, par l'article 23 de la IV^e Convention de Genève de 1949. Cependant, cette disposition n'est pas applicable directement dans tous les conflits armés, et elle soulève différents problèmes pratiques. Le Secrétaire général, dans son deuxième rapport, avait proposé un projet de règle minimale type :

« L'obligation, assumée par tous les intéressés, de ne pas organiser de blocus militaire risquant de causer des souffrances inutiles à la population civile en la privant des produits alimentaires et des fournitures médicales essentielles ainsi que d'autres éléments nécessaires à sa survie¹⁶⁷. »

Il semble donc souhaitable qu'une disposition semblable régitte le cas des conflits armés de caractère non international¹⁶⁸.

VI. CONCLUSIONS

Au cours de cette étude, nous avons parcouru, parfois bien rapidement, les principaux problèmes relatifs à la protection de la population et des personnes civiles contre les dangers des opérations militaires; l'accent a été mis sur les objectifs illicites — personnels et matériels — de manière à mieux affirmer le caractère humanitaire du but vers lequel nous tendons; puis, nous avons considéré les mesures complémentaires qui renforceraient le respect et la

¹⁶⁷ Rapport Secrétaire général, A/8052, par. 42, lettre i).

¹⁶⁸ Cf. MERTENS, P., « Les modalités de l'intervention du C.I.C.R. dans le conflit du Nigéria », *A.F.D.I.*, vol. XV, 1969, pp. 183-209. ZORGIBE, Ch., « L'O.N.U. peut-elle et doit-elle intervenir dans l'affaire du Nigéria ? », *Le Monde* du 16 octobre 1969.

sauvegarde de la population et des personnes civiles, et enfin les moyens illicites qui ruinent toute protection.

Nous avons tenté de démontrer que le droit en vigueur consacrait déjà la protection des civils contre les périls des hostilités et, dans une moindre mesure, des objets non militaires, tout en estimant que, malgré leur importance respective, les normes — imprécises — du droit coutumier, les règles — inadaptées — des Conventions de La Haye, et celles — parfois très spécifiques — des Actes de Genève devraient être réaffirmées ou développées dans un véritable instrument juridique, et non plus seulement dans des résolutions internationales.

La nécessité et l'urgence d'une législation dans ce domaine ont conduit le C.I.C.R. à proposer à la première session de la Conférence d'experts gouvernementaux, sur la base de consultations et de son expérience propre, un certain nombre de règles fondamentales. Celles-ci ne sont, pour l'instant, ni complètes, ni définitives¹⁶⁹; elles ne représentent que les éléments d'un futur protocole; destinées à servir d'instrument de travail; elles n'expriment pas, sous leur forme actuelle, un point de vue doctrinal et intangible. Au moment où ces lignes paraîtront, la première session de la Conférence d'experts gouvernementaux aura discuté les propositions et les suggestions du C.I.C.R., et probablement les aura critiquées, amendées et complétées. Dans la mesure où les débats seront fructueux, le C.I.C.R. pourra alors rédiger un ou plusieurs projet(s) de protocole(s) relatif(s) à la protection de la population et des personnes civiles¹⁷⁰, suivi(s) d'un commentaire, afin de le(s) soumettre à la deuxième session d'experts gouvernementaux¹⁷¹. Il en ira sans doute de même pour d'autres domaines importants du droit international humanitaire¹⁷².

¹⁶⁹ Nous avons omis d'étudier ici les propositions relatives aux organismes non militaires de protection civile, qui peuvent jouer un rôle très important en faveur des personnes protégées. Cf. C.I.C.R., Statut du personnel des Services de protection civile, rapports présentés respectivement à la XX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Vienne, 1965) et à la XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Istanbul, 1969).

¹⁷⁰ A propos de la question de rattachement d'un protocole sur la protection de la population et des personnes civiles, on peut envisager trois possibilités : parmi les experts consultés, à titre particulier ou officieux, en 1970, et ceux des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, une tendance légèrement majoritaire s'est montrée favorable au rattachement à la IV^e Convention de Genève de 1949, tandis qu'une autre tendance préconisait le rattachement au Règlement de La Haye de 1907; certains ont également fait remarquer que l'on pouvait concevoir un instrument juridique indépendant.

¹⁷¹ La deuxième session d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire se tiendra à Genève, en avril ou en mai 1972.

¹⁷² Dans la phase préparatoire de la réaffirmation et du développement du droit international humanitaire, qui se déroule actuellement, on pourra consulter notamment les documents suivants, publiés par le C.I.C.R. depuis mai 1969, en français, en anglais et en espagnol :

— Rapport sur la Réaffirmation et le développement du droit international humanitaire

Ce dernier, qu'il soit écrit ou coutumier, qu'il s'agisse des Conventions de La Haye ou des Actes de Genève, forme un tout, et l'expérience de plus d'un siècle a suffisamment prouvé que la non-application ou la violation d'une partie des normes entraîne presque nécessairement des répercussions néfastes sur l'ensemble de l'édifice juridique¹⁷³. Comment s'imaginer que le refus, par une Partie au conflit, d'appliquer ou de se soumettre à tel ou tel ensemble de dispositions du droit international humanitaire, écrites ou coutumières, stimulera son adversaire à en respecter d'autres, et rigoureusement ? Comment s'étonner qu'une telle attitude puisse engendrer l'escalade des violations des normes humanitaires, c'est-à-dire l'escalade de l'arbitraire, de la violence et de la perversion ?

Dans le domaine de la protection de la population et des personnes civiles contre les dangers des opérations militaires, une législation permettra, ou permettrait, aux Parties au conflit de mieux connaître leurs obligations réciproques et, partant, de mieux s'y conformer. Cependant, aussi nécessaires qu'elles soient, les règles, actuelles ou futures, destinées à limiter les périls des hostilités, ne devraient pas entretenir la dangereuse illusion de croire que les civils ne courraient plus de risques en période de conflit armé. En effet, dans les circonstances du combat, les Parties ne seront jamais en mesure de garantir

applicable dans les conflits armés, Genève, mai 1969, document présenté par le C.I.C.R. à la XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge;

- Rapport sur la Réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, Genève, janvier 1971, huit fascicules, documentation présentée par le C.I.C.R. à la première session de la Conférence d'experts gouvernementaux;
- Rapports sur les travaux de la Conférence d'experts de la Croix-Rouge, Genève, avril 1971;
- Rapport sur les travaux de la Conférence d'experts gouvernementaux, première session, Genève, août 1971.

¹⁷³ Il s'agit bien entendu d'une constatation de fait. En ce qui concerne les Conventions de Genève de 1949, leur application ne dépend pas de la réciprocité. L'art. 1 commun aux quatre Conventions stipule : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances. »

Le Commentaire l'indique bien : « Une clause de cette nature figurait déjà, sous une forme légèrement différente, dans les Conventions de 1929. La place qui lui est assignée en tête de chacune des Conventions de 1949 lui confère une importance plus grande. En effet, en prenant d'emblée l'engagement de respecter les clauses du traité, les Parties contractantes montrent bien le caractère particulier que revêt la Convention. Il ne s'agit pas d'un contrat de réciprocité, qui lie un Etat avec son co-contractant dans la seule mesure où ce dernier respecte ses propres obligations, mais plutôt d'une série d'engagements unilatéraux, solennellement assumés à la face du monde représentée par les Hautes Parties contractantes. Chaque Etat s'oblige aussi bien vis-à-vis de lui-même que vis-à-vis des autres. Le motif de la Convention est tellement supérieur, il est si universellement reconnu comme un impératif de la civilisation, qu'on éprouve le besoin de le proclamer, autant et même plus pour le respect qu'on lui porte que pour celui que l'on attend de l'adversaire. » (Commentaire relatif à la IV^e Convention de Genève, ad art. 1, pages 20 et 21, publié sous la direction de M. J.S. Pictet, Genève, 1956.)

Cf. aussi Carnegie Endowment for International Peace, *Report of the Conference on contemporary problems of the law of armed conflicts*, New York, 1971, pp. 116-119.

aux personnes protégées une immunité absolue; que l'on songe seulement aux effets tiers des attaques. Les normes relatives au respect et à la sauvegarde des civils et de leurs biens ne constituent et ne constitueront donc qu'un palliatif, cependant indispensable aussi longtemps que l'on n'aura pas exploré, trouvé et accepté les procédures propres à régler pacifiquement les différends, et aussi longtemps qu'une paix authentique, universelle et définitive n'aura pas été instaurée. Aucun effort ne devrait non plus être ménagé pour favoriser et hâter l'avènement de cette dernière, seule à même de conférer à la population et aux personnes civiles une protection véritable, entière et absolue.