

NOTE

La Revue internationale de la Croix-Rouge et la protection des civils entre 1919 et 1939

Ben Holmes

Ben Holmes est chercheur post-doctoral à l'université d'Exeter. Ses recherches portent en particulier sur l'histoire de l'engagement humanitaire et des conflits armés au début du XX^e siècle. Il finalise actuellement un projet portant sur l'aide humanitaire britannique apportée à la population civile allemande pendant la Première Guerre mondiale et sur ses conséquences.

Traduit de l'anglais

Résumé

Le présent article examine la manière dont le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement) s'est mobilisé en faveur de la protection des civils au cours de son histoire, en s'appuyant sur d'anciens numéros de la Revue internationale de la Croix-Rouge. Bien qu'ils aient été institués pour apporter un secours humanitaire et une protection juridique aux combattants blessés et aux malades, le Comité international de la Croix-Rouge et, plus largement, le Mouvement ont, depuis leur création, progressivement intégré les victimes civiles de guerre dans leurs mandats. Toutefois, comme cet article le montre, ce processus fut loin d'être simple. En s'appuyant sur les numéros de la Revue parus pendant la période critique de l'entre-deux-guerres, cet article analyse les raisons qui ont poussé la Croix-Rouge à s'intéresser à la « civilianisation » des conflits face à la menace des nouvelles technologies comme les gaz ou les bombardements aériens. L'article s'appuie aussi sur les numéros de la Revue pour mettre en relief les principaux défis alors rencontrés par le Mouvement pour protéger les civils. Il analyse aussi les insuffisances dans l'idée que la Croix-Rouge se faisait alors, de qui étaient les « civils », pourquoi les belligérants les attaquaient et comment les protéger au mieux.

Mots clés : bombardements aériens, guerre chimique, civils, civilianisation, Première Guerre mondiale, Seconde Guerre mondiale, droit international humanitaire, protection.



« Pourquoi protéger les populations civiles ? » Hugo Slim pose ici une question simple, mais néanmoins provocatrice¹. La notion même de « civil » relève d'un contrat social tacite de l'éthique en temps de guerre : les armées ne doivent pas exercer de violences sur des individus qui ne sont pas armés et qui ne représentent pas une menace pour elles. Ainsi que l'indique Geoffrey Best, il est non seulement immoral, mais contre-productif pour les belligérants, de tuer ou de blesser des populations qui, « théoriquement, ne présentent aucun intérêt dans un affrontement militaire [traduction CICR]² ». Toutefois, ici, l'emploi du terme « théoriquement » n'est pas anodin. Comme l'ont souligné de nombreux spécialistes, face aux réalités complexes de la guerre, préserver une distinction simpliste entre des soldats et des civils « innocents », n'est pas chose aisée. Que ce soit en pleine connaissance de cause ou involontairement, les civils peuvent participer à des conflits en apportant un soutien économique (en fournissant du matériel ou de l'argent aux belligérants), politique (en prenant part à des décisions politiques susceptibles d'avoir des répercussions d'ordre militaire), ou militaire (en cachant des soldats ou des guérilleros). Des belligérants peuvent donc recourir à la violence contre des civils dans le cas où, par divers moyens, ces populations « innocentes » apporteraient un « soutien » aux conflits. Le recours à la violence peut aussi avoir d'autres objectifs, comme semer la pagaille et déstabiliser la société de l'ennemi, réduisant ainsi sa capacité à faire la guerre ; les belligérants peuvent aussi voir les violences comme une vengeance légitime face aux « crimes » passés imputés à leurs ennemis³. Si les violences contre des civils ne datent pas du XX^e siècle, Andrew Barros et Martin Thomas affirment que la distinction entre civils et militaires est devenue plus « mouvante et imprévisible [traduction CICR] » au cours du siècle dernier. L'évolution de la guerre et des méthodes de mobilisation ont brouillé les frontières entre le front et l'arrière, les guerres internationales et les guerres civiles, les combattants et les non combattants⁴.

Si ces éléments expliquent pourquoi les civils peuvent avoir besoin de protection, on peut alors demander à Slim : « Comment fait-on pour protéger les civils ? »

- 1 Hugo Slim, « Why Protect Civilians? Innocence, Immunity and Enmity in War », *International Affairs*, vol. 79, n° 3, 2003.
- 2 Geoffrey Best, *Humanity in Warfare: The Modern History of the International Law of Armed Conflicts*, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1980, p. 271.
- 3 Concernant l'évolution de la violence et la justification de son emploi contre des civils, voir H. Slim, *op. cit.* note 1 ; Andreas Wenger et Simon J. A. Mason, « La "civilianisation" des conflits armés : tendances et conséquences », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 90, n° 872, 2008. Concernant plus particulièrement la violence dans les guerres civiles modernes, voir Stathis Kalyvas, « The Ontology of "Political Violence": Action and Identity in Civil Wars », *Perspectives on Politics*, vol. 1, n° 3, 2003 ; Christopher Cramer, *Civil War Is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*, Hurst, London, 2006.
- 4 Andrew Barros et Martin Thomas, « Introduction: The Civilianization of War and the Changing Civil–Military Divide, 1914–2014 », in Andrew Barros et Martin Thomas (dir.), *The Civilianization of War: The Changing Civil–Military Divide, 1914–2014*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, p. 2.

et « en quoi consiste vraiment cette protection ? » À l'instar de spécialistes et de professionnels de l'humanitaire tels Jean-Luc Blondel et Frédéric Mégret, le droit international humanitaire (DIH) moderne, de même que d'autres corpus normatifs comme le droit des droits de l'homme et le droit des réfugiés, garantissent une protection juridique aux civils dans les zones de conflit. Le DIH fixe des obligations à l'égard des « personnes protégées », notamment les civils, et établit les responsabilités des divers belligérants, des États et des intermédiaires comme la Croix-Rouge afin que ces obligations soient respectées. Blondel affirme que ce point est essentiel : « c'est le droit qui protège⁵ ». Pourtant, dans l'histoire des conflits armés, les populations civiles n'ont été que récemment introduites dans le DIH. En effet, la Quatrième Convention de Genève (CG IV), qui est le premier instrument juridique international complet traitant de la protection des civils, date seulement de 1949. Par ailleurs, comme Barros et Thomas le soulignent, bien que ces instruments juridiques aient certainement influencé l'histoire des guerres depuis le début du XX^e siècle, ils ont été élaborés parallèlement à la « civilianisation » de la guerre plutôt qu'ils ne l'ont empêchée⁶.

Le 150^e anniversaire de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* (et de son prédécesseur le *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*⁷) est une occasion importante de réfléchir à l'évolution de la protection des civils dans le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement). Le journal permet à lui seul d'avoir un aperçu de l'histoire complexe de la protection des civils par le Mouvement. C'est en examinant quand, comment et pourquoi la *Revue* a présenté la protection des civils comme un défi humanitaire que l'on découvre quelles furent exactement les priorités et les principes qui ont motivé des organisations comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à quelques grands moments de l'Histoire. À cette fin, cet article analyse principalement les numéros de la *Revue* (et du *Bulletin*) parus au début du XX^e siècle. Cette direction a été choisie pour des raisons méthodologiques. Compte tenu de l'ampleur des activités déployées par le CICR pour la protection des civils depuis le début du XX^e siècle, le choix a été fait, dans cet article, de proposer une analyse plus approfondie de la période à laquelle le Mouvement commença à s'intéresser à la protection des populations civiles.

Par l'étude des années qui vont de la création du *Bulletin* en 1869 à la Première Guerre mondiale, la première partie de cet article visera à démontrer que la protection des civils n'était pas une priorité pour la Croix-Rouge avant 1914, mais que l'expérience de la Grande Guerre inversa la situation. La deuxième partie s'intéressera de plus près à la *Revue* pendant la période de l'entre-deux-guerres. Le journal montre comment le Mouvement a pensé la protection des civils en se référant à l'essor de nouvelles technologies comme la guerre chimique et les bombardements aériens, mais aussi comment il s'est efforcé de constituer un réseau

5 Jean-Luc Blondel, « L'assistance aux personnes protégées », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 69, n° 767, 1987, p. 472 ; Frédéric Mégret, « The "Protection of Civilians": Peacekeeping's New Reason d'Être? », in A. Barros et M. Thomas (dir.), *op. cit.* note 4.

6 A. Barros et M. Thomas (dir.), *op. cit.* note 4, pp. 8-9.

7 Dans cet article, le *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge* (publié entre 1869 et 1918) sera désigné comme le *Bulletin*. La *Revue internationale de la Croix-Rouge* et le *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge* (publiée entre 1919 et aujourd'hui) sera ici désignée comme la *Revue*.

transnational d'expertise scientifique et technique visant à limiter les effets néfastes des armes sur les civils. La troisième partie analysera ce que quelques articles choisis de la *Revue* révèlent des premiers travaux de la Croix-Rouge sur la protection des civils, y compris les ambiguïtés et les limites dans la manière dont le Mouvement définissait les concepts mêmes de « civil » et de « protection ». La dernière partie offrira une vue d'ensemble de l'histoire de la protection des civils depuis 1945, en analysant ce que nous enseignent ces anciens articles de la *Revue* sur la protection des civils aujourd'hui. Elle mettra particulièrement l'accent sur l'un des principaux « enseignements » à tirer de la période de l'entre-deux-guerres, à savoir l'importance d'être attentif aux besoins de *tous* les civils, plutôt que de considérer le concept de « civil » comme un tout. L'histoire de l'action de la Croix-Rouge dans le domaine de la protection des civils n'offre aucun « modèle » qu'il serait possible d'appliquer en l'état à la pratique actuelle, mais elle montre bien l'importance d'être attentif aux environnements locaux et aux différentes voix, y compris celles des civils, afin de permettre aux praticiens d'élaborer des mécanismes de protection appropriés.

Le *Bulletin* et la protection des civils de 1869 à 1921

Tel qu'indiqué dans l'introduction de cet article, bien que les civils aient constamment été les victimes de conflits tout au long de l'histoire, la « civilianisation » de la guerre s'est rapidement accentuée au fil de l'histoire du CICR. Entre la première publication du *Bulletin* en 1869 et le début de la Première Guerre mondiale en 1914, de nombreux conflits étaient annonciateurs de tendances qui allaient se concrétiser plus tard, au XX^e siècle. À cette période, les conflits coloniaux à Cuba, en Afrique du Sud et aux Philippines, par exemple, avaient montré comment les distinctions entre civils et militaires pouvaient s'estomper dans les guerres asymétriques.

Dans ces conflits, les civils se sont trouvés au cœur des stratégies des rebelles et des armées impériales. Pour les insurgés, les civils (que ce soit de leur plein gré ou sous la contrainte) apportaient un soutien économique important en offrant le gîte et le couvert à des troupes rebelles très mobiles, mais également un soutien politique ; conscientes de cela, les armées impériales ont adopté des stratégies anti-insurrectionnelles en s'appuyant sur des politiques ostensiblement libérales pour « gagner les cœurs et les esprits » tout en faisant appel à des méthodes extrêmement répressives tels la destruction de biens civils, les déplacements de ces populations vers des camps et des exécutions sommaires à l'encontre de personnes soupçonnées d'aider les rebelles⁸. Si ces guerres coloniales ont montré que les stratégies des belligérants et les actions mêmes des civils érodaient la distinction entre civils et militaires, on

8 Pour une perspective d'ensemble sur ces conflits coloniaux, voir Iain R. Smith et Andreas Stucki, « The Colonial Development of Concentration Camps 1868–1902 », *Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 39, n° 3, 2011. Pour un aperçu général des stratégies américaines aux Philippines, voir Brian McAllister Linn, *The US Army and Counter-Insurgency in the Philippine War 1899–1902*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, Caroline du Nord, 1989. Concernant l'histoire moderne et pour plus d'informations sur les camps de concentration britanniques ainsi que sur la pensée humanitaires et les idées coercitives qui les ont confortés, voir Aidan Forth, *Barbed-Wire Imperialism: Britain's Empire of Camps, 1876–1903*, University of California Press, Oakland, Californie, 2017.

voyait émerger, au travers de la « guerre d’extermination » allemande contre les Héréros originaires du Sud-Ouest africain, une tendance plus inquiétante encore, qui préfigurait les idéologies génocidaires fondées sur la « race », lesquelles ont conduit des belligérants, dans certains conflits, à avoir pour but la totale extermination de leurs ennemis, qu’ils soient combattants ou non combattants⁹.

Si ces conflits auguraient des difficultés qui allaient mettre à l’épreuve la protection des civils au XX^e siècle, ils attestaient également de l’absence d’intérêt du CICR pour les victimes civiles de guerre, au cours de ses cinquante premières années d’existence. En atteste le silence du *Bulletin* au sujet de la « civilianisation » de ces conflits, même s’il est vrai que le journal avait souligné les difficultés soulevées par les personnes « hors de combat », par exemple à propos des soins aux soldats blessés¹⁰. Seuls quelques articles sur des guerres civiles ont analysé les possibles difficultés que poserait la définition des rebelles qui n’étaient pas membres des forces militaires régulières et le journal a effectivement attiré l’attention sur les « massacres sans nom » des Arméniens en 1909 ; le *Bulletin* a également appelé les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales) à envoyer une aide matérielle aux réfugiés en Macédoine en 1904¹¹. Ceci étant, le CICR resta prudent quant à une intervention en faveur des civils dans les conflits coloniaux. Par exemple, en 1899, la Croix-Rouge espagnole demanda au CICR d’intervenir en faveur de citoyens espagnols qui étaient prisonniers aux Philippines depuis le début de la révolution anticolonialiste dans l’archipel. Dans le *Bulletin*, le CICR indiqua que la situation de ces prisonniers était « digne d’intérêt », mais que cet « acte de philanthropie » n’entraînait pas dans son « programme » ; cette réponse ajoutait même que ce serait « compromettre l’existence de cette institution [le CICR] que d’en faire un instrument pour la solution de tous les problèmes humanitaires que la guerre peut soulever¹² ». Selon Matthias Schulz, avant 1914, le CICR craignait, de manière générale, de diluer sa mission et ses principes humanitaires en outrepassant les limites de son mandat dont l’enjeu principal était d’assurer la protection juridique des soldats blessés et malades¹³. Cependant, la prudence à propos de son mandat n’a pas nécessairement été le seul élément qui ait freiné l’intérêt du CICR pour la protection des civils. Par exemple, la façon dont le CICR a fermé les yeux sur les souffrances causées aux civils au cours des guerres coloniales, peut avoir été, le signe de sa réserve,

9 Isabel Hull, « The Military Campaign in German Southwest Africa, 1904–1907 », *Bulletin of the German Historical Institute*, n° 37, 2005.

10 Voir par exemple, le rapport de Frédéric Ferrière sur la guerre des Boers : Frédéric Ferrière, « Pertes de l’armée anglaise dans le sud de l’Afrique et ressources sanitaires », *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 32, n° 126, 1901.

11 Voir, par exemple, « La charité dans les guerres civiles », *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 1, n° 4, 1870. Concernant l’Arménie, voir « Le Comité de Constantinople et les massacres arméniens », *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 40, n° 159, 1909. Concernant les appels pour les victimes en Macédoine, voir « Appel en faveur des victimes de l’insurrection macédonienne », *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 35, n° 137, 1904.

12 « Les Prisonniers de Guerre aux Philippines », *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 30, n° 118, 1899, p. 90.

13 Matthias Schulz, « Dilemmas of “Geneva” Humanitarian Internationalism: The International Committee of the Red Cross and the Red Cross Movement, 1863–1918 », in Johannes Paulmann (dir.), *Dilemmas of Humanitarian Aid in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

plus large, d'intervenir dans ce type de conflits. Selon Daniel Palmieri, avant 1914, « la volonté du CICR [était] avant tout d'humaniser la belligérance » entre « États dits civilisés ». Comme le précise Palmieri, le CICR avait, à ses débuts, une vision binaire et plutôt simpliste des distinctions entre « guerre/paix », « national/international », « civilisation/barbarie » et « militaire/civil », des distinctions théoriques qui ne correspondaient pas forcément aux réalités de la guerre telle qu'elle était vécue par ceux qui y participaient¹⁴. Le CICR était loin d'être la seule organisation à considérer que les guerres coloniales étaient une « exception » aux lois des guerres « civilisées » et cette posture peut expliquer pourquoi le CICR fut plus soucieux de régler les guerres entre les puissances européennes, que celles entre les impérialistes européens et les « peuples barbares ».

Quelles que soient exactement les raisons qui expliquent le peu d'intérêt du CICR pour la protection des civils avant 1914, Palmieri affirme que la Première Guerre mondiale a fait voler en éclats la perception, jusqu'ici simpliste, que l'organisation pouvait avoir de la guerre¹⁵. Bien que le CICR ait grandement contribué à l'élaboration du DIH au cours des décennies ayant précédé la guerre, la définition des populations civiles faisait défaut dans les Conventions de Genève et de La Haye et leur protection juridique se limitait au domaine plus nébuleux du « droit coutumier [traduction CICR]¹⁶ ». La plupart des contemporains européens voyaient l'exclusion des civils des conflits comme le résultat d'un accord militaire tacite entre les nations « civilisées ». La nature de la guerre industrielle vint rapidement remettre en cause cette hypothèse. Les méthodes de mobilisation de la population pour la guerre en 1914, ont, en partie, posé la question de la séparation entre le front et l'arrière, puisque des sociétés entières se ralliaient spontanément à l'effort de guerre national¹⁷. De plus, les formes nouvelles de violences engendrées par la Grande Guerre ont abouti à ce que les civils soient directement attaqués par tous les belligérants des deux camps¹⁸.

L'importance de « l'arrière » pour les opérations se déroulant sur le front et le développement de cultures de guerre de plus en plus agressives, ont abouti à casser la distinction entre civils et militaires : le fait qu'un individu soit soldat ou civil, importait désormais moins que sa nationalité ou son appartenance ethnique lorsqu'il s'agissait de définir qui était « ennemi », « allié » ou « neutre »¹⁹. La répression violente

14 Daniel Palmieri, « La perception de l'évolution de la guerre par une organisation humanitaire : le cas du CICR, 1863-1960 », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 97, *Sélection française*, 2015/4, n° 900, 2016, p. 34 reprenant une formule de Louis Appia.

15 *Ibid*, pp. 40-41.

16 A. Barros et M. Thomas, *op. cit.* note 4, pp. 8-9 ; Isabel Hull, *A Scrap of Paper: Breaking and Making International Law during the Great War*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2014, pp. 88-94.

17 John Horne (dir.), *State, Society, and Mobilization in Europe during the First World War*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

18 Annette Becker, « La Grande Guerre : guerre mondiale, guerre totale », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 97, n° 900, *Sélection française*, 2015/4 ; Alan Kramer, *Dynamic of Destruction: Culture and Mass Killing in the First World War*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

19 Pour une étude portant sur cette évolution de la guerre, voir, par exemple, l'analyse de Nicoletta Gullace sur les communautés en temps de guerre au Royaume-Uni, qui montre notamment comment la nationalité et l'appartenance ethnique ont supplanté des approches libérales de l'avant-guerre vis-à-vis de l'immigration : Nicoletta Gullace, « Friends, Aliens, and Enemies: Fictive Communities and the Lusitania Riots of 1915 », *Journal of Social History*, vol. 39, n° 2, 2005.

conduite par l'Allemagne dans les territoires occupés et ses bombardements au moyen de Zeppelins sur les villes britanniques, les tentatives de ces mêmes Britanniques d'affamer la population allemande par un blocus maritime et, dans les cas les plus extrêmes, le génocide de la population arménienne par l'Empire ottoman²⁰, sont autant d'exemples qui ont montré aux contemporains que la distinction morale soi-disant évidente entre civils « innocents » et soldats, si essentielle au concept de « guerre civilisée » d'avant-guerre, était, par essence, précaire²¹.

Le *Bulletin* permet d'avoir un aperçu de la manière dont les belligérants et le CICR ont compris cette flambée de violences à l'encontre des populations civiles et comment ils y ont répondu. Tout au long de la Première Guerre mondiale, le *Bulletin* a permis aux États de publier leurs propres comptes rendus et leurs perceptions du conflit. Concrètement, ceci signifiait que le journal offrait souvent un espace aux belligérants où ils s'efforçaient de convaincre l'opinion internationale neutre de la légitimité morale de leur comportement dans la guerre, en accusant leurs ennemis de violer le DIH ou le droit coutumier (alors désigné par l'expression « les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées »). Par exemple, le *Bulletin* a permis à l'Allemagne de répondre aux accusations de l'Entente à propos des atrocités présumées avoir été commises par son armée contre des civils dans les territoires occupés belges et dans le nord de la France. Tel fut le cas en 1916, lorsque le ministère allemand des Affaires étrangères publia un rapport dans le *Bulletin* pour défendre son action militaire en Belgique. Ce rapport affirmait que tout civil qui prenait les armes contre l'armée de l'invasisseur allemand ne pouvait pas être considéré comme un combattant, car il n'appartenait pas à une armée reconnue et que, par conséquent, il n'avait pas droit à bénéficier des garanties offertes au personnel militaire²². Selon la majorité des études historiques récentes, les représailles massives de l'armée allemande contre les civils dans les territoires occupés furent disproportionnées par rapport à la résistance, en l'occurrence limitée, qui lui était opposée. Des historiens ont étudié ces représailles de l'armée allemande afin de savoir si la violence s'était amplifiée « sur le terrain » en raison d'une surestimation de la présence de « francs-tireurs » par les troupes allemandes ou à cause d'une certaine culture du militarisme allemand²³. Bien que le *Bulletin* n'apporte pas de réponse catégorique à cette question, il indique en revanche comment les belligérants ont exploité le flou juridique entourant l'identité des civils dans les zones de conflit pour justifier

20 Il convient de noter la majorité des analyses historiques contemporaines qualifient les massacres des Arméniens par l'Empire ottoman de « génocide ». Néanmoins, certaines parlent plutôt de « massacre » ou « d'atrocités » pour désigner cette violence à l'encontre des Arméniens. Le terme de « génocide » a lui-même été inventé par Raphael Lemkin dans son étude *Axis Rule in Occupied Europe*, publiée en 1944. Voir Keith Watenpaugh, *Bread From Stones: The Middle East and the Making of Modern Humanitarianism*, University of California Press, Oakland, Californie, 2015, pp. 76-86.

21 Pour une analyse de la licéité des frappes allemandes et britanniques commises à l'encontre des civils en vertu du droit international contemporain, voir I. Hull, *op. cit.* note 16, pp. 317-332. Concernant le génocide arménien, voir Donald Bloxham, *The Great Game of Genocide: Imperialism, Nationalism, and the Destruction of the Ottoman Armenians*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

22 « La conduite de la guerre en Belgique », *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 47, n° 186, 1916.

23 John Horne et Alan Kramer, *German Atrocities, 1914: A History of Denial*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 2001 ; I. Hull, *op. cit.* note 16, pp. 51-57

des attaques contre les populations, même celles qui n'étaient pas armées, qu'ils considéraient comme une « menace ».

Le *Bulletin* montrait aussi comment le CICR admettait que les soldats n'étaient pas les seules victimes de la guerre industrielle. Bien que l'organisation ne soit pas intervenue en faveur de toutes les victimes civiles de guerre, l'expérience de la guerre 1914-1918 a montré qu'elle pouvait agir en faveur de ces « nouvelles » victimes de guerre sans nuire à sa mission première au bénéfice des personnes « hors de combat ». Plus spécifiquement, les travaux du CICR sur la détention en temps de guerre, *via* son Agence des prisonniers de guerre, ont révélé comment l'organisation pouvait s'emparer d'un problème qui affectait tant les combattants que les populations non combattantes. La détention de civils pendant la guerre a connu une expansion sans précédent, les belligérants internant des ressortissants ennemis sur leur propre territoire ou prenant des personnes dans les territoires occupés pour les contraindre au travail ou les retenir comme otages. En dehors de ses activités au bénéfice des militaires qui étaient prisonniers de guerre, l'Agence des prisonniers de guerre prit l'initiative de prendre en charge la protection de diverses catégories de prisonniers civils, allant des internés retenus dans de grands camps pénitentiaires, aux déportés et aux otages capturés par les belligérants dans les territoires occupés, ainsi que de collecter des informations à leur sujet²⁴. Le *Bulletin* était un outil indispensable aux activités de l'Agence. En janvier 1915, le journal publia un appel de Gustave Ador à l'adresse de tous les belligérants, afin qu'ils assurent une égalité de traitement pour les prisonniers de guerre militaires ou civils²⁵. Les numéros suivants du *Bulletin* publièrent des résumés des rapports émanant de délégués du CICR sur les camps d'internement de civils²⁶. En partageant des informations sur les conditions de détention des prisonniers dans les différents pays et en essayant ainsi de montrer aux belligérants que leurs ennemis traitaient les prisonniers civils avec « humanité », le CICR espérait ainsi briser le cycle infernal de représailles et de contre-représailles qui s'était intensifié suite aux allégations de mauvais traitements des prisonniers²⁷. Non seulement le CICR surveillait les camps et proposait des améliorations aux autorités en charge de l'internement, mais il faisait également des déclarations plus fermes pour condamner l'internement des civils. En 1917, le Dr Frédéric Ferrière, alors

24 Pour plus d'informations sur les différentes catégories de prisonniers civils pendant la guerre et sur la réponse du CICR, voir Matthew Stibbe, « The Internment of Civilians by Belligerent States during the First World War and the Response of the International Committee of the Red Cross », *Journal of Contemporary History*, vol. 41, n° 1, 2006.

25 Gustave Ador, « Égalité de traitement pour les prisonniers de guerre militaires ou civils (Cent soixante-troisième circulaire aux Comités centraux) », *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 46, n° 181, 1915.

26 Voir, par exemple, « Les internés civils en Hongrie », *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 46, n° 183, 1915 ; « Rapports de MM. Ed. Naville et J. Martin sur leur voyage en Angleterre ; MM. Blanchod et Speiser, Vernet et de Muralt, Schazmann et Cramer sur leurs voyages au Nord de l'Afrique, Maroc, Tunisie, Algérie ; de MM. Thormeyer et Ferrière sur leur voyage en Russie », *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 47, n° 186, 1916.

27 Néanmoins, les rapports du CICR se cantonnaient essentiellement aux camps d'internement les plus importants. Il était plus difficile d'avoir accès aux bataillons de travailleurs forcés, plus petits, ce qui signifie que les violences contre ces prisonniers ont suscité moins d'attention de la part de la communauté internationale.

chef de la Section civile de l'Agence internationale, utilisa le *Bulletin* pour dénoncer le recours continu à l'internement de civils par toutes les parties. Il exhorta les États à rapatrier tous les prisonniers civils « retenus en violation du principe admis de tous temps en vertu du droit des gens » ou, du moins, à leur accorder les mêmes avantages que pour les militaires qui étaient prisonniers de guerre²⁸. Si les belligérants ne répondirent pas à l'appel de Ferrière et qu'ils n'abolirent pas l'internement, toutes ces démarches montrent comment les auteurs ont utilisé le *Bulletin* pour évoquer les problèmes majeurs auxquels les victimes civiles de guerre étaient confrontés et comment ils ont tenté de changer le comportement et les pratiques des belligérants à l'égard de ces victimes de guerre.

Dans les années qui ont immédiatement suivi la guerre, le CICR a poursuivi l'assistance aux victimes civiles de guerre. Comme Bruno Cabanes le fait remarquer, le passage de la guerre à la paix a généré d'autres défis pour les nations « déjà profondément affectées par la guerre [traduction CICR] », comme le déplacement des populations, la famine, les maladies et la violence paramilitaire²⁹. Dans une circulaire adressée aux Sociétés nationales quelques jours seulement après la fin de la guerre, le CICR déclara que la Croix-Rouge se devait « de faire quelque chose en faveur des infortunées victimes du fléau terrible » et « des misères en tout genre que la guerre a entraînées³⁰ ». Aux côtés de nouvelles organisations humanitaires transnationales comme l'Union Internationale de Secours aux Enfants (parrainée par le CICR) et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge (LSCR), l'organisation a participé à la coordination de quelques-unes des plus importantes actions internationales de secours aux civils au début des années 1920, notamment lors de la famine russe de 1921 et du déplacement des réfugiés pendant la guerre gréco-turque³¹. Comme de nombreux historiens l'ont souligné, ce n'est pas seulement par charité que le CICR a commencé à fournir une assistance aux civils après la guerre. L'apparition de nouvelles organisations rivales, notamment la LSCR, menaçait de rendre le CICR obsolète dans ce que de nombreux contemporains pensaient être une nouvelle ère dans les relations internationales pacifiques³². Selon cette analyse, l'intérêt du CICR pour ces « nouvelles » victimes de guerre se résumait surtout à une campagne lui

28 « Les Civils. Rapport présenté par M. le Dr Ferrière à la Conférence des Croix-Rouges neutres à Genève », *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 48, n° 192, 1917, pp. 374-376.

29 Bruno Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918–1924*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 5.

30 Cité in John Hutchinson, *Champions of Charity: War and the Rise of the Red Cross*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1996, p. 604. Voir circulaire n° 176 du Comité, publiée en 1919, *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 1, n° 1, 1919, p. 75.

31 Concernant le rôle de chef de file du CICR dans la coordination des secours dans la Russie soviétique, voir « La famine en Russie soviétique », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 3, n° 32, 1921 ; B. Cabanes, *op. cit.* note 29, pp. 191-194. Au sujet des travaux de l'organisation en faveur des réfugiés civils en Grèce, voir Davide Rodogno, « The American Red Cross and the International Committee of the Red Cross' Humanitarian Politics and Policies in Asia Minor and Greece (1922–1923) », *First World War Studies*, vol. 5, n° 1, 2014. Le Comte de Chabannes la Palice, délégué du CICR au Proche-Orient, a également participé à coordonner l'envoi du matériel de secours destiné aux réfugiés arméniens : voir « Les actions de secours en faveur des Arméniens », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 2, n° 15, 1920.

32 M. Schulz, *op. cit.* note 13, pp. 60-61 ; J. Hutchinson, *op. cit.* note 30.

permettant de gagner en visibilité et en pertinence dans le système humanitaire d'après-guerre. Selon Irène Herrmann, l'activité du CICR « vis[ait] non seulement à soulager les victimes mais aussi à grignoter des prérogatives et de la popularité sur la Ligue [des Sociétés de la Croix-Rouge]³³ ».

Au cours de ses cinquante années d'existence, le *Bulletin* était resté muet sur les souffrances endurées par les civils pendant les conflits. La Grande Guerre et ses conséquences avaient remis en question ce silence et ce, pour au moins trois grandes raisons : elle avait montré que les civils avaient besoin, autant que les soldats, d'être protégés des horreurs de la guerre ; d'un point de vue structurel, elle montra que le CICR pouvait, en pratique, intégrer la question des civils dans sa mission plus générale d'« humanisation » de la guerre ; et la rivalité avec de nouvelles organisations concurrentes incita l'organisation à démontrer qu'elle savait s'adapter aux nouvelles réalités de la guerre. Témoignant du nouvel intérêt porté par le Mouvement aux populations civiles, la 10^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (la première depuis la fin de la guerre) convenu que l'un des principaux moyens de rendre les guerres futures « moins inhumaine[s] » était de préserver « la population civile des effets de la lutte armée, dans laquelle elle ne d[evait] pas être impliquée³⁴ ». La Conférence appela également tous les gouvernements à modifier le Règlement de La Haye en vigueur afin de prohiber l'usage des gaz asphyxiants ; de limiter la guerre aérienne afin de préserver la population civile des effets de ce nouveau moyen de combat ; et, directement en lien avec ceci, d'appliquer plus strictement l'article 25 relatif au bombardement des « localités non défendues³⁵ ». Comme ce sera exposé dans la partie suivante, le rapport qu'entretenait la Croix-Rouge avec ces questions (civilianisation de la guerre, guerre chimique et bombardement aérien) a influencé la manière dont le Mouvement a abordé la protection des civils pendant la période de l'entre-deux-guerres.

La *Revue* et la protection des civils entre 1919 et 1939

En 1919, année qui marque l'avènement de la nouvelle époque d'après-guerre, le CICR publie le premier numéro de son nouveau journal, la *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge* (qui sera suivie plus tard de sa version en anglais, l'*International Review of the Red Cross*). Les membres du Comité de Direction de la *Revue* affirmaient que cette nouvelle publication resserrerait l'« un des seuls liens que la guerre n'a[vait] pas rompu [entre les nations]³⁶ ». La place importante accordée à la *Revue* comme moyen de préserver

33 Irène Herrmann, « Décrypter la concurrence humanitaire : le conflit entre Croix-Rouge(s) après 1918 », *Relations Internationales*, n° 151, 2012, p. 99 ; voir également Francesca Piana, « Photography, Cinema, and the Quest for Influence: The International Committee of the Red Cross in the Wake of the First World War », in Heide Fehrenbach et Davide Rodogno (dir.), *Humanitarian Photography: A History*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

34 « Résolutions et vœux de la 10^e Conférence internationale de la Croix-Rouge », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 3, n° 28, 1921, p. 336.

35 *Ibid.*

36 Paul Des Gouttes, Étienne Clouzot et de K. Watteville, « Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 1, n° 1, 1919, p. 2.

et de développer la coopération transnationale au sein du Mouvement n'était pas vide de sens. Au lendemain de la guerre, on nota l'apparition ou la réapparition de groupes et de mouvements internationalistes. Pour ces organisations, la coopération internationale était indispensable pour atténuer les rivalités nationales qui avaient contribué au déclenchement de guerre en 1914³⁷. Dans la période de l'entre-deux-guerres, les articles de la *Revue* se firent l'écho des tentatives de la Croix-Rouge d'utiliser le Mouvement et de s'appuyer sur son vaste réseau d'« experts » techniques, militaires, politiques et juridiques, dans le but de résoudre ce qu'ils considéraient comme des obstacles majeurs à la protection des civils³⁸. Comme nous l'exposerons, le journal lui-même joua un rôle pour tisser des liens au sein de ce réseau transnational, en diffusant des informations au sein du Mouvement ; toutefois, ces articles mettent aussi en lumière les frustrations et les obstacles auxquels s'est heurtée la Croix-Rouge au cours de sa mission.

La première moitié des années 1920 semblait être synonyme de progrès pour les contemporains qui cherchaient à empêcher et à humaniser les guerres. L'article 5 du Traité de Washington relatif à l'emploi des sous-marins et des gaz asphyxiants en temps de guerre (Traité de Washington), signé en 1922 par les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Italie et le Japon, disposait que la guerre chimique était contraire au droit international et à « l'opinion universelle du monde civilisé³⁹ ». Bien que cette disposition du traité n'ait pas été ratifiée par les puissances signataires, elle fut reprise par le Protocole de Genève, plus détaillé, concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques (Protocole de Genève) signé en juin 1925 par 30 États⁴⁰.

Les articles parus dans la *Revue* au début des années 1920 font ressortir à la fois l'optimisme et l'appréhension qu'éprouvaient les membres du CICR face à cette évolution dans la volonté de limiter certaines armes. Dans leur étude, Lucien Cramer et Horace Micheli firent l'éloge des « travaux importants » réalisés par le Traité de Washington et le Protocole de Genève. Néanmoins, leur article, qui s'appuie sur les projections des « experts » ayant contribué à la rédaction de ces traités, montre également leur crainte que ces accords internationaux s'en remettraient trop à la bonne volonté des États signataires pour en respecter, ou non, les

37 Pour des travaux récents sur l'internationalisme dans l'entre-deux-guerres, voir Daniel Gorman, *The Emergence of International Society in the 1920s*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012 ; Patricia Clavin et Glenda Sluga (dir.), *Internationalisms: A Twentieth Century History*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.

38 Les guillemets pour entourer dans cet article le mot « expert » sont utilisés pour dire que les organisations et les personnels humanitaires ont souvent tendance à recourir à une définition quelque peu fragile de leur « expertise » ou de leur expérience pour justifier leur contrôle des opérations humanitaires, donc pour préserver ce contrôle face une éventuelle opposition d'autres organisations humanitaires, de gouvernements ou de bénéficiaires de l'aide.

39 Voir l'article 5 et l'intégralité du Traité de Washington dans la base de données du CICR sur les traités, les États parties et les Commentaires, disponible sur : <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=43696B78DFD1ABD9C12563BD002BC1D6>.

40 Sur la non ratification de l'article du Traité de Washington sur les « gaz asphyxiants », voir Dietrich Schindler et Jiří Toman, *Droit des conflits armés : recueil des conventions, résolutions et autres documents*, CICR et Institut Henry Dunant, Genève, 1996, p. 113.

termes⁴¹. En montrant comment la Grande Guerre avait ébranlé la confiance dans la véritable efficacité du DIH, Cramer et Micheli affirmaient que les belligérants étaient susceptibles de transgresser des instruments juridiques comme les Conventions de La Haye, en cas de guerre totale, à grande échelle⁴². Faisant référence aux travaux de Joaquin Enrique Zanetti, membre de la commission temporaire mixte sur la guerre chimique créée par la Société des Nations, l'article soutenait qu'il était relativement facile pour des nations possédant des industries chimiques et une infrastructure bien développées de fabriquer des armes « en une nuit ». En outre, à propos de la récente conférence de Genève pour le contrôle du commerce international des armes, munitions et matériels de guerre, Cramer et Micheli faisaient état des réactions des délégués présents qui pensaient qu'il était inacceptable sinon impossible pour les autorités internationales de contrôler les entreprises privées de chaque pays⁴³. Dans la mesure où tous les pays n'avaient pas signé le Protocole de Genève et que bon nombre d'entre eux s'étaient réservé le droit d'utiliser les armes chimiques en représailles à des attaques, les auteurs doutaient qu'on y renoncât dans les guerres futures. Ils affirmaient que même un grand État qui aurait « signé les engagements les plus solennels n'hésiterait pas, dans un moment de désespoir, à recourir, comme dernier moyen de défense à l'arme chimique », étant donné la puissance de ces armes et la relative facilité à les fabriquer⁴⁴.

L'article de Cramer et Micheli était axé sur les armes chimiques en général plutôt que sur leurs conséquences sur les civils. Toutefois, leurs analyses ont inspiré des auteurs d'articles sur la protection des civils qui ont été ensuite publiés dans la *Revue*, lesquels, pour la plupart, partageaient leur pessimisme, estimant que les armes chimiques seraient presque inévitablement utilisées dans les conflits futurs, en dépit de l'existence de traités tels que le Protocole de Genève. Selon ces articles, la principale différence entre la Première Guerre mondiale et les conflits à venir, était que ces armes chimiques n'affecteraient pas seulement les combattants se trouvant au front, comme ce fût le cas lors de la Première Guerre mondiale. Selon le baron K. de Drachenfels, membre du Secrétariat du CICR, la Grande Guerre a enseigné au monde que, « dans les guerres modernes, [...] toute la population d'un pays se trouve plus ou moins directement engagée », ce qui signifie que « des belligérants peu scrupuleux ne f[ont] pas de différence » entre combattants et non combattants⁴⁵. Comme Drachenfels l'affirmait, « du point de vue technique, il ne semble pas qu'il y ait une impossibilité à ce que de grandes cités soient attaquées au moyen de gaz

41 Pour l'avis d'un autre auteur sur les aspects positifs et les limites du Protocole de Genève, voir Andrew Webster, « The League of Nations, Disarmament and Internationalism », in P. Clavin et G. Sluga (dir.), *op. cit.* note 37, pp. 159-160.

42 Lucien Cramer et Horace Micheli, « La guerre chimique et ses conséquences », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 7, n° 81, 1925, pp. 678-679.

43 *Ibid.*, pp. 687-689. Pour plus d'informations sur les raisons qui ont conduit les délégués présents à cette conférence à rejeter la possibilité de contrôler l'industrie et le commerce chimiques, voir « Conférence internationale pour le contrôle du commerce des armes, munitions et instruments de guerre ; Commission générale, armes chimiques et bactériologiques », Société des Nations (SDN), Archives, R188/8/32639/43927.

44 L. Cramer et H. Micheli, *op. cit.* note 42, p. 692.

45 K. de Drachenfels, « La Croix-Rouge et la guerre chimique », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 9, n° 107, 1927, p. 818.

toxiques par la voie des airs ou par les armes à portée de plus en plus longue⁴⁶ ». Préfigurant l'analyse du politicien britannique Stanley Baldwin, selon lequel « le bombardier parviendra toujours à passer [traduction CICR] », le Dr Sieur de la Croix-Rouge française soutenait que les progrès de l'aviation avaient révolutionné la guerre : maintenant, les belligérants pouvaient passer au-dessus des lignes de défense ennemies et « attaquer la *volonté* ennemie dans ses œuvres vives que sont : le moral de la population et la production de guerre du pays⁴⁷ ». Le fait que les belligérants avaient maintenant des moyens d'attaquer les civils avec des armes chimiques inquiétait des humanitaires tels que Cramer qui considérait hautement probable que « les interdictions envisagées par les Conférences diplomatiques viendraient à être violées⁴⁸ ». De même, le professeur L. Demolis, dont le conseil fut essentiel aux travaux du CICR sur la protection des civils dans les années 1930, soutenait qu'il était nécessaire que la Croix-Rouge envisage le cas où la « prohibition juridique » telle qu'énoncée dans le Protocole de Genève, quoique « dûment paraphée et solennellement ratifiée, viendrait à être violée » au cours des conflits internationaux futurs⁴⁹.

Avec le recul, on s'aperçoit que ces prévisions pessimistes ne se sont pas concrétisées : si, depuis 1925, le Protocole de Genève a été violé à maintes reprises, l'emploi des armes chimiques est demeuré exceptionnel et n'est pas devenu la norme dans les guerres contemporaines. Pour autant, ces sombres prédictions indiquent, premièrement, comment la Croix-Rouge comprenait le phénomène toujours plus complexe de la mobilisation des nations pour la guerre totale et comment cette mobilisation exposait les populations civiles à de plus grands risques en cas de conflit. Deuxièmement, ces articles montrent également le pragmatisme et le pessimisme qui caractérisaient l'internationalisme de ces auteurs. L'expérience de la Grande Guerre avait mis fin au credo naïf selon lequel les nations « civilisées » respecteraient sans nul doute le DIH sous la pression de la guerre totale. La puissance destructrice des armes qui ne faisait que croître était en soi préoccupante, mais ce qui inquiétait davantage des personnes comme Sieur n'était pas tant l'évolution des techniques comme le bombardement aérien, mais ce qu'elle révélait du nouveau « but » de la guerre⁵⁰. Ces armes semblaient indiquer le jeu « à somme nulle » de la guerre moderne, justifiant alors n'importe quelle méthode et n'importe quelle attaque contre des populations pour remporter la victoire : elles menaçaient les civils, mais également la mission fondamentale de la Croix-Rouge visant à l'humanisation de la guerre.

Aussi, une question était au cœur de ces articles : si le DIH en vigueur ne pouvait pas garantir aux civils une protection totale contre les attaques chimiques, comment le Mouvement pouvait-il l'améliorer ? Cramer et Micheli proposèrent que

46 *Ibid.*, p. 817.

47 Dr Sieur, « Des instructions à donner aux populations civiles par conférences, affiches, tracts et films, sur les moyens de se protéger contre la guerre chimique », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 11, n° 125, 1929, p. 349.

48 Lucien Cramer, « La guerre chimique », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 10, n° 110, 1928, p. 93.

49 L. Demolis, « II^e réunion de la Commission internationale des experts (Rome 1929) », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 11, n° 121, 1929, p. 22.

50 Sieur, *op. cit.* note 47, p. 350.

le CICR constitue un réseau d'experts civils et militaires dans divers pays, chargé de formuler des propositions concrètes pour protéger le « personnel [de la Croix-Rouge], les armées belligérantes et tout spécialement les populations civiles » en cas d'attaques chimiques⁵¹. Le mois suivant, la 12^e Conférence internationale de la Croix-Rouge reprit cette proposition⁵². L'année suivante, le CICR invita les Sociétés nationales à désigner des « experts » pour qu'ils participent à une conférence à Bruxelles en avril 1927⁵³. Drachenfels expliqua dans la *Revue* que, contrairement aux précédentes commissions sur la guerre chimique convoquées par la Société des Nations, cette commission « ne s'occupera[it] que du point de vue de la protection des populations civiles ». Par ailleurs, elle consulterait des « experts » aux compétences variées et serait composée associant « d'éminents chimistes », de médecins, d'aviateurs, d'architectes, d'ingénieurs, de policiers et de pompiers ; ces experts pourraient donner leur avis sur des mesures de protection « techniques » tels les abris collectifs ou la conception des masques à gaz, ainsi que sur la façon dont les autorités civiles et médicales pourraient répondre aux attaques⁵⁴. Dans son rapport concernant la réunion de Bruxelles, Cramer a rappelé aux lecteurs que

[p]uisque l'humanité n'a trouvé jusqu'ici que d'une façon très imparfaite les moyens envisagés pour se protéger contre [les armes chimiques], la Commission estime qu'il n'y a qu'un moyen pratique de parer à ce redoutable danger, en poursuivant sans retard l'étude des moyens qui permettront de sauver le plus grand nombre de vies humaines en cas d'une attaque des gaz⁵⁵.

La première réunion des experts ne présenta que des recommandations préliminaires sur chacune de ces questions, tout en préconisant de prendre deux mesures générales : tous les pays devraient immédiatement créer une « commission mixte » composée de membres du personnel civil et militaire afin élaborer des mesures permettant de protéger les civils dans leur propre pays ; et ces « commissions mixtes » devraient adresser au CICR les informations techniques relatives à la protection des civils obtenues dans leur pays, après quoi l'organisation recueillerait et diffuserait autant de renseignements utiles que possible dans la *Revue*⁵⁶. Les numéros suivants de la *Revue* attestent de l'écho positif suscité par cet appel, de nombreuses Sociétés nationales européennes ayant créé des commissions constituées d'« experts » issus de l'armée, des autorités locales, des milieux médicaux et caritatifs⁵⁷. À côté des

51 L. Cramer et H. Micheli, *op. cit.* note 42, p. 693.

52 « Résolutions et vœux votés par la XII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 7, n° 82, 1925, pp. 818-819.

53 Voir la circulaire envoyée aux Sociétés nationales, in « Lettre du CICR adressée à M. Dronsart (Croix-Rouge de Belgique), 3 octobre 1927 », archives du CICR (ACICR) CR159/120.

54 K. de Drachenfels, *op. cit.* note 45, p. 812.

55 L. Cramer, *op. cit.* note 48, pp. 105-106

56 *Ibid.*, pp. 100-101.

57 Voir, par exemple, « Protection des populations civiles contre la guerre chimique », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 10, n° 114, 1928 ; L. Demolis, « À propos des Commissions mixtes nationales », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 10, n° 118, 1928 ; « Commissions mixtes nationales pour la protection des populations civiles contre la guerre chimique », *Revue*

actualités relatives à la création de ces commissions, la *Revue* diffusait aussi les informations que les différentes Sociétés nationales envoyaient au CICR comme sur la conception de masques à gaz⁵⁸, sur des exercices de simulation effectués par les Sociétés nationales qui expérimentaient leurs dispositifs d'intervention civils et sanitaires en cas d'attaque au gaz⁵⁹ ou sur des bibliographies et autres publications relatives à la protection des civils⁶⁰.

La décision de centrer les travaux de la Croix-Rouge sur la protection des civils en cas d'attaques chimiques traduit le pessimisme, évoqué ci-dessus, des humanitaires tels que Sieur, qui affirmait que puisque « la guerre chimique jouera indubitablement, dans les conflits futurs, non seulement un rôle considérable, mais décisif [...] il serait vain de s'indigner de ce que l'on ne peut empêcher⁶¹ ». Toutefois, cette stratégie n'était pas nécessairement l'expression d'un cynisme absolu vis-à-vis de la capacité des institutions et des traités internationaux à empêcher une guerre « inhumaine ». Si les craintes de Cramer, Micheli et Drachenfels sur le droit international traduisaient un certain pragmatisme, ils avaient aussi la conviction que la Croix-Rouge pouvait contribuer à la « lutte morale » pour humaniser la guerre⁶². À l'instar d'autres internationalistes contemporains, le CICR espérait que la coopération internationale puisse promouvoir le « désarmement moral » qui reposait sur l'idée que les sociétés devaient non seulement arrêter la fabrication des armes, mais qu'elles devraient également « désarmer » les cultures et les mentalités qui encourageaient la guerre⁶³. Pour conclure, Cramer et Micheli assuraient que, « le seul moyen de tuer la guerre chimique c'est de tuer l'idée même de cette guerre⁶⁴ ». Par conséquent, la décision de concentrer les efforts sur une protection « technique » des civils ne rompait pas totalement avec les idéaux de l'« internationalisme genevois ». En recourant à des réseaux d'« experts » pour sensibiliser le grand public, la Croix-Rouge mettrait l'accent sur les dangers que poseraient les futurs conflits, contribuant ainsi au processus de « désarmement moral » et réduisant les risques

internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, vol. 12, n° 141, 1930 ; « Commissions mixtes nationales pour la protection des populations civiles contre la guerre aérochimique, Commission internationale des experts », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 13, n° 156, 1931.

- 58 Voir, par exemple Rudolf Hanslian, « L'appareil de protection contre les gaz à l'usage de la population civile », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 11, n° 126, 1929 ; Anton Wagner, « La fabrication, le dépôt et l'entretien des masques contre les gaz et des vêtements de protection », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 11, n° 126, 1929 ; L. Demolis, « Le masque de protection contre l'oxyde de carbone », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 12, n° 144, 1930.
- 59 Voir, par exemple, « Défense aérienne et protection des civils », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 14, n° 160, 1932.
- 60 Voir, par exemple L. Demolis, « Une bibliographie de la guerre chimique ; publication de la Croix-Rouge espagnole », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 13, n° 152, 1931.
- 61 Sieur, *op. cit.* note 47, p. 349.
- 62 L. Cramer et H. Micheli, *op. cit.* note 42, p. 693.
- 63 Concernant l'importance du désarmement moral dans l'internationalisme de l'entre-deux-guerres, voir Andrew Barros, « Turn Everyone into a Civilian: René Cassin and the UNESCO Project, 1919–1945 » in A. Barros et M. Thomas (dir.), *op. cit.* note 4.
- 64 L. Cramer et H. Micheli, *op. cit.* note 42, p. 689.

d'une guerre aérochimique. En plus de consolider la paix, ce réseau d'« experts » renforça également le rôle central du CICR au sein du Mouvement. Comme ceci avait été initialement mis en avant par Cramer et Micheli, l'autorité morale du CICR et ses relations avec toutes les Sociétés nationales faisaient que le CICR s'imposait tout naturellement pour diriger ce projet (à la différence de sa rivale, la LSCR).

Toutefois, le comité des experts se heurta à des difficultés majeures tant pour sensibiliser le public que pour proposer des mesures « pratiques ». Premièrement, alors que le grand public semblait enclin au « désarmement moral », certains humanitaires comme Sieur restaient dubitatifs sur la manière dont le Mouvement devait « sensibiliser » le public à la menace d'une guerre aérochimique. Dans un article présentant les différents moyens de diffusion, qu'il s'agisse de publications, de conférences et de films que pourraient utiliser les Sociétés nationales pour informer le public sur la guerre aérochimique, Sieur soulignait que les Sociétés nationales devraient être « prudente[s] et modérée[s] dans l'exposé des dangers possibles, afin d'éviter l'affolement et les craintes excessives⁶⁵ ». Bien que Sieur était sans doute plus soucieux de maintenir l'ordre public, d'autres contemporains craignaient qu'informer le public des dangers d'une guerre aérienne puisse conduire les civils à demander un renforcement de l'armement pour se protéger des forces ennemies, ce qui aurait été à l'encontre du « désarmement moral » souhaité par le Mouvement⁶⁶. On peut également se demander si les différents exercices de simulation d'attaques aériennes et la large place accordée à la « préparation » des civils aux attaques ont favorisé la consolidation de la paix ou si, au contraire, elles n'ont pas eu pour effet que les sociétés ont été en permanence sur le pied de guerre. Il convient ici de s'intéresser de plus près aux Sociétés nationales pour trouver les véritables raisons qui ont conduit certains pays à mettre en place des exercices de préparation aux bombardements. La *Revue* décrit, par exemple, comment, dès 1929, les futures puissances de l'Axe (Allemagne et Japon), mais aussi, à la même période, la Grande-Bretagne, la France et la Norvège, ont procédé à de tels exercices⁶⁷.

En revanche, l'idée de se concentrer sur une défense « pratique » ou « technique » posait un défi bien plus important, car elle n'en rendait pas la protection des civils moins complexe, bien au contraire. Lors de la conférence de Bruxelles, le délégué allemand, de Moellendorff, affirma que le mandat de la commission était trop

65 Sieur, *op. cit.* note 47, p. 357.

66 Voir les craintes exprimées dans le projet de proposition britannique sur le désarmement aéronautique élaboré en 1932, tel que résumé in Andrew Barros, « The Problems of Opening Pandora's Box: Strategic Bombing and the Civil-Military Divide, 1916–1939 », in A. Barros et M. Thomas (dir.), *op. cit.* note 4, pp. 169-170.

67 Concernant l'Allemagne, voir les exercices effectués avant et après la naissance du III^e Reich : « Défense aérienne », *op. cit.* note 59 ; L. Demolis, « Les manœuvres aériennes et la protection des populations civiles », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 17, n° 196, 1935. Concernant le Japon, voir L. Demolis, « Exercices de protection de la population civile contre l'aérochimie effectués au Japon », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 10, n° 120, 1928. Concernant le Royaume-Uni et la France, voir L. Demolis, « Les manœuvres aériennes et la Défense des populations civiles », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 16, n° 188, 1934. Concernant la Norvège, voir « Exercices de protection aérienne en Norvège », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 14, n° 166, 1932.

limité car elle s'intéressait uniquement à l'emploi des armes chimiques pendant une attaque aérienne : visionnaire et anticipant l'évolution du bombardement stratégique pendant les années 1930 et lors de la Seconde Guerre mondiale, de Moellendorff considérait que les bombardements aériens auraient plutôt tendance à employer des explosifs classiques, ce qui provoquerait autant, voire plus, de pertes chez les civils⁶⁸. Si la conférence de Bruxelles ne tint pas compte des observations de Moellendorff, la commission, lors de la deuxième réunion des « experts » organisée à Rome en 1929, insista sur le fait que la question des attaques chimiques sur les populations civiles ne pouvait pas être dissociée du problème, plus large, du bombardement aérien⁶⁹. Les participants à la réunion s'accordèrent pour dire que l'emploi des explosifs classiques compliquait grandement leur tâche. Tout en admettant qu'« il serait possible d'abriter une grande partie de la population civile » en cas d'attaque au gaz dans des abris spécifiquement conçus à cet effet, la commission fut unanime pour déclarer qu'il était improbable que de tels abris puissent résister à des bombes explosives ; de même, si les masques pouvaient protéger les individus des gaz, ils ne pouvaient en aucun cas les protéger des explosifs classiques et il serait presque impossible de mettre en œuvre, de manière efficace, d'autres mesures « pratiques » telles que l'évacuation de très grandes villes, dans un délai très court⁷⁰. Compte tenu des limites que présentaient toutes les mesures « techniques » de protection, la commission estima que le CICR devait « étudier les moyens d'améliorer les instruments diplomatiques qui protègent les populations ».

Cette recommandation obligea le CICR à reconsidérer sa position, jusque là empreinte de scepticisme, d'une approche de la protection par le droit. L'organisation constitua une nouvelle commission composée d'experts juridiques européens indépendants et convoqua une réunion qui se tint à Genève en décembre 1931, dans la perspective de la 14^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et la Conférence mondiale du désarmement (CMD), l'année suivante. Cette réunion insista de nouveau sur les multiples difficultés et les probables lacunes que comportait la protection des civils par des moyens juridiques et il semble qu'elle ait soulevé plus de questions et de problèmes qu'elle n'apporta de solutions⁷¹. Néanmoins, même si cette réunion n'a pas immédiatement débouché sur des résultats, elle marqua un pas décisif dans l'histoire de la protection des civils par le CICR. Les discussions et les conclusions de la commission dégagèrent les principaux points de droit qui nécessitaient d'être réexaminés par le CICR et par la communauté internationale au cas où ils soient chargés d'améliorer les Conventions internationales sur la protection des civils. Il s'agirait notamment de réfléchir à ce que recouvrait véritablement la notion de

68 Sidney H. Brown, « La protection de la population civile contre les dangers de la guerre aéro-chimique par des instruments diplomatiques », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 13, n° 153, 1931, p. 702.

69 *Ibid.*, pp. 702-703.

70 « Commission internationale d'experts pour la protection des populations civiles contre la guerre chimique. II^e Session – Rome, 22–27 avril 1929. Résolutions », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 11, n° 125, 1929.

71 Pour les actes de cette conférence, voir « Commission internationale d'experts pour la protection juridique des populations civiles contre les dangers de la guerre aérochimique. II^e séance, mardi 1^{er} décembre 1931 », ACICR, CR159j.

civils et quel était leur rôle dans les sociétés en guerre ; de déterminer comment des instruments juridiques pourraient distinguer les cibles « légitimes » telles que les bases et les industries militaires des « zones protégées » ou des bâtiments tels que les camps de réfugiés ou les hôpitaux ; et de déterminer les moyens les plus efficaces pour veiller à l'application d'éventuelles conventions ou pour imposer des sanctions en cas de violation⁷². La réunion ne donna pas de réponses à ces questions, mais elle put identifier des sujets sur lesquels le CICR revint plusieurs années plus tard et qui permirent à l'organisation d'avoir une approche plus fine dans sa conception de la protection des civils.

Cependant, le Mouvement n'abandonna pas l'approche « technique » de la protection des civils. La 15^e Conférence internationale, en 1935, souligna que le CICR devait « continuer les recherches techniques entreprises jusqu'à présent » et invita les Sociétés nationales à continuer de contribuer au développement du Centre de documentation de Genève. Toutefois, la conférence souligna aussi l'importance d'obtenir « les moyens de protection légale de la population civile⁷³ ». À l'ouverture de la CMD (Conférence mondiale pour le désarmement) en 1932, le CICR lança un appel aux délégués pour améliorer la protection juridique des civils, en insistant sur le fait que les travaux de recherche du Mouvement avaient montré qu'envisager la protection sous un angle uniquement technique, avait des limites : tout en reconnaissant que les mesures juridiques d'interdiction des bombardements aériens avaient pu sembler « utopiques » et se heurteraient à des résistances, l'organisation exhorta néanmoins la CMD de s'efforcer de parvenir à un accord interdisant efficacement les attaques aériennes sur les populations civiles⁷⁴.

Or, pour des raisons indépendantes de la volonté du CICR, la CMD échoua dans la plupart de ses objectifs et aucun accord sur la protection des civils ne put être trouvé⁷⁵. Ce nouveau revers conduisit les rédacteurs de la *Revue*, comme le médecin suisse Heinrich Zangger, à demander aux Sociétés nationales de préparer la défense passive (c'est-à-dire civile) des grandes villes⁷⁶. Au milieu des années 1930, les Sociétés nationales continuaient d'envoyer des rapports et des informations sur ces mesures de défense, ce qui permettait à la *Revue* de continuer à informer les pays des mesures que pouvaient prendre les sociétés pour protéger les civils⁷⁷. Cependant, il devenait

72 S. H. Brown, *op. cit.* note 68.

73 « Résolutions et vœux adoptés par la XV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge Tokyo, 20-29 octobre 1934 », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 16, n° 191, 1934, p. 898.

74 « Projet pour l'appel à la conférence de désarmement », ACICR, CR159j.

75 La CMD espérait aboutir à des accords majeurs sur la limitation des armes et, bien que les représentants des différents États furent unanimes sur la nécessité de réduire la production d'armes, ils n'ont pas pu s'entendre sur les mécanismes à mettre en place pour y parvenir. Selon Zara Steiner, le retrait de l'Allemagne nazie lors de la conférence a marqué « la fin du mouvement de désarmement de l'entre-deux-guerres » : voir Zara Steiner, *The Lights that Failed: European International History, 1919-1933*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 796.

76 Heinrich Zangger, « Considérations sur les tâches des Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans le domaine de la sauvegarde des populations et du secours aux gazés de guerre », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 16, n° 190, 1934, pp. 790-791.

77 Pour avoir un aperçu des nombreux articles consacrés à la « défense civile », voir « La défense passive en Italie », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 16, n° 192, 1934 ; « La défense passive en France », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin*

de plus en plus difficile de maintenir ce réseau d'information transnational. Comme Zangger le releva, les Sociétés nationales hésitaient à partager des données plus techniques, sur les masques à gaz par exemple, car elles ne voulaient pas dévoiler à leurs ennemis de possibles points faibles⁷⁸. Le Centre de documentation dépendait également des dons des Sociétés nationales et la *Revue* lança ainsi plusieurs appels⁷⁹. Si le Centre survécut tant bien que mal jusqu'en 1938, il a dû fermer ses portes, faute de moyens financiers⁸⁰.

L'éclatement de la guerre civile en Espagne fut porteur de nouvelles décourageantes. Demolis observa notamment que les attaques aériennes sur les populations civiles et l'exode sans précédent qu'elles provoquaient, semblaient confirmer les pires craintes suscitées par la guerre aérienne, à l'exception du recours à des armes chimiques. Les civils n'étaient plus seulement vus comme des dommages collatéraux des violences, mais « la guerre maintenant les atteignaient directement » : citant Philippe Pétain, Demolis releva que le but de la guerre moderne était devenu « la destruction non d'une armée, mais d'une nation⁸¹ ». Les récits des bombardements aériens sur les territoires républicains espagnols provoquèrent l'indignation de la communauté internationale et poussèrent les diplomates à réaffirmer leur engagement en faveur d'une limitation ou d'une interdiction des bombardements aériens sur des zones civiles. En septembre 1938, presque un an avant le début de la Seconde Guerre mondiale, une commission de la Société des Nations se réunit pour « pour mettre un terme à cette pratique inhumaine⁸² ». Avec le recul, cette commission peut apparaître comme une dernière et vaine tentative des internationalistes de l'entre-deux-guerres pour mettre fin à ce qui est aujourd'hui considéré comme la voie inexorable vers un conflit, entraînant avec elle la destruction de vies civiles. De même, si l'on considère les destructions provoquées par les bombardements stratégiques des belligérants entre 1939 et 1945, l'appel du CICR aux combattants en 1940 en vue d'éviter les bombardements de la population civile peut, avec le recul, apparaître comme un coup d'épée dans l'eau⁸³. Toutefois, comme la dernière partie du présent article le montrera, les activités du CICR pour la protection des civils dans l'entre-deux-guerres se sont révélées plus complexes que le discours « décliniste » ambiant l'avait présagé.

international des Sociétés de la Croix-Rouge, vol. 17, n° 194, 1935 ; « La défense passive en Allemagne », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, et *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 17, n° 199, 1935.

78 H. Zangger, *op. cit.* note 76, p. 792.

79 Voir, par exemple, « Résolutions et vœux adoptés par la 15^e Conférence internationale de la Croix-Rouge Tokyo, 20–29 octobre 1934 », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 16, n° 191, 1934, p. 898.

80 D. Palmieri, *op. cit.* note 14, p. 42.

81 L. Demolis, « À propos de la "Guerre Totale" », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 19, n° 222, 1937, p. 603.

82 « Compte-rendu de la 19^e session ordinaire de l'Assemblée des Nations », p. 14, LNA, R424/30988/36395, Archives de la Société des Nations.

83 « Appel concernant la protection de la population civile contre les bombardements aériens », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 22, n° 256, 1940, pp. 321 et s.

Bilan de l'action du CICR pendant l'entre-deux-guerres (1919-1939)

Pendant la période de l'entre-deux-guerres, le Mouvement s'est efforcé d'améliorer la protection des civils, tout d'abord en recherchant des mesures techniques pour limiter les effets des armes aériennes et chimiques et, plus tard, en appelant à des mesures juridiques plus concrètes telle l'interdiction des bombardements aériens. Au vu du nombre considérable de victimes civiles causé par les seuls bombardements aériens durant la Seconde Guerre mondiale, ces tentatives semblent avoir échoué⁸⁴. Néanmoins, cette analyse présente quelques limites, au vu des événements survenus entre 1939 et 1945. Il est certain que les premières tentatives du Mouvement pour protéger les civils posaient des problèmes majeurs en son sein, mais on ne saurait les réduire simplement à des « réussites » ou à des « échecs ».

D'un côté, on peut avancer que la guerre a démontré que les préoccupations de la Croix-Rouge concernant ces nouvelles armes de guerre étaient fondées. Les attaques tant redoutées sur les zones urbaines n'ont pas eu lieu, mais l'argument au cœur de la démonstration de Cramer et Micheli – selon lequel, les contraintes de la guerre amèneraient les pays à justifier les massacres de masse des « civils ennemis » en dépit de tous les accords convenus avant la guerre ou des idéologies libérales – s'est vérifié dans toute son horreur : les campagnes de bombardement des Alliés contre l'Allemagne et le Japon ont montré que les pays de l'axe n'étaient pas les seuls responsables de la « déshumanisation » des « civils ennemis ». Si ces prédictions étaient exactes, il serait erroné de reprocher au Mouvement d'avoir échoué à protéger les civils. Comme Blondel le souligne à juste titre, c'est aux États-nations qu'incombe la responsabilité première de la protection : le CICR peut certes encourager les États à respecter le droit ou les principes humanitaires, mais il ne peut pas endosser cette responsabilité lorsque ces États choisissent de l'ignorer⁸⁵. On ne peut non plus accuser la Croix-Rouge – comme l'a fait la critique « réaliste » classique de l'internationalisme – d'avoir été particulièrement naïve ou trop idéaliste en tentant de limiter les souffrances causées aux civils par les bombardements aériens⁸⁶. Comme cet article le montre, une grande partie des travaux de l'entre-deux-guerres partait du postulat que les institutions internationales ne limiteraient pas nécessairement le comportement des belligérants : c'est à la fois le fait de croire en l'efficacité de la coopération internationale et d'en douter, qui influencèrent le Mouvement dans son approche de la protection des civils.

Outre la « réussite » ou (les « échecs ») des travaux de la Croix-Rouge afin de protéger les civils des bombardements aériens, il importe de s'intéresser également, sous un angle plus conceptuel, à ce que révèlent ces travaux de l'entre-deux-guerres

84 Le rapport le plus complet sur la campagne de bombardements stratégiques pendant la Seconde Guerre mondiale a été produit par Richard Overy, *The Bombing War: Europe 1939–1945*, Allen Lane, London, 2013. Voir également « Entretien avec Richard Overy », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 97, n° 900, *Sélection française* 2015/4.

85 J.-L. Blondel, *op. cit.* note 5, p. 474.

86 A l'origine, la critique « réaliste » qui considère l'internationalisme de l'entre-deux-guerres comme une utopie, trouve ses origines dans les travaux d'E. H. Carr, fonctionnaire et historien britannique. Voir E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis: 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Macmillan, London, 1939.

sur la manière dont le Mouvement (et notamment le CICR) envisageait la « protection des civils » entendue au sens large. On peut ainsi constater les « progrès » ambigus de l'approche du Mouvement sur cette question. Pour sa part, la *Revue* a mis en avant la perception plus fine du CICR des difficultés et défis liés à la protection des populations civiles à la fin de la période de l'entre-deux-guerres⁸⁷. La réunion des experts juridiques à Genève avait pointé bon nombre d'entre eux et le CICR tenta de poursuivre ces réflexions en convoquant, en octobre 1937, une nouvelle réunion de juristes internationaux. Cette réunion réfléchit à la révision des Conventions de Genève en vigueur pour y ajouter les populations civiles. Toutefois, la commission conclut, par ailleurs, que « le nombre des points sur lesquels la Convention de Genève de 1929 mérit[ait] d'être améliorée ou précisée n'[était] pas suffisant pour légitimer une révision complète » de cette Convention », et qu'au vu de sa complexité, la protection de la population civile « devrait faire l'objet d'une convention particulière⁸⁸ ».

En 1939, Jean Pictet, l'un des experts juridiques du CICR, fit le résumé complet des principales lacunes du droit international qui menaçaient les civils pendant les conflits et mentionna l'imprécision des définitions permettant de distinguer les civils des soldats, les concepts obsolètes de « zone du front » et de « zone de l'arrière » et les insuffisances du droit à propos de la guerre aérienne⁸⁹. Pictet souligna que la « tâche [la plus] délicate, mais urgente », était de « définir clairement les catégories de personnes qui font partie de la population civile », définition qui servirait de fondement à l'élaboration de tout instrument juridique futur. Par ailleurs, il insista sur la nécessité d'interdire le bombardement de tous les objectifs qui ne sont pas militaires et sur l'importance d'instituer « une procédure de constatation des infractions éventuelles par un organisme neutre (...) » dont « l'autorité morale » garantirait le respect des règles⁹⁰. Pictet indiqua que, faute de mieux, une « amélioration modeste » des Conventions de Genève permettrait de garantir aux civils malades et blessés les mêmes avantages qu'aux combattants malades et blessés, les civils conservant par ailleurs « pleinement les bénéfices qui s'attachent à leur statut de non-combattants⁹¹ ». Dans un autre article de la *Revue* paru la même année, Pictet proposa sa propre définition des « civils » et des « militaires ». Ce qui était important dans ces définitions, c'est qu'elles reconnaissaient qu'il y avait différentes catégories de civils : il y avait en effet des différences majeures entre « la population civile active dont « l'activité est d'une utilité directe et déterminante aux besoins de la guerre », (par exemple, les employés qui travaillent dans les usines de matériel de guerre et de munitions) et la « population civile passive » qui ne contribuait quasiment pas aux efforts de guerre nationaux (comme les personnes âgées ou les enfants⁹²). Pictet

87 D. Palmieri, *op. cit.* note 14.

88 « Résolutions et vœux adoptés par la XVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Londres 20-25 juin 1938 », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 20, n° 235, 1938, p. 637.

89 Jean Pictet, « La protection juridique de la population civile en temps de guerre », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 21, n° 244, 1939.

90 *Ibid.*, pp. 283-286.

91 *Ibid.*, p. 273.

92 Jean Pictet, « La protection juridique de la population civile en temps de guerre », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 21, n° 246, 1939

admettait que certains « civils actifs » pouvaient être légitimement considérés comme des dommages collatéraux lorsqu'ils prenaient part à des activités qui contribuaient à l'effort de guerre de la nation, par exemple, quand ils travaillaient dans des fabriques de munitions. Toutefois, il affirmait que dès l'instant où ils interrompaient leurs activités ou quittaient les lieux dans lesquels ils pouvaient être considérés comme « actifs », les civils ne pouvaient plus être ciblés. En d'autres termes, les bâtiments pouvaient être bombardés, mais pas les individus qui y travaillaient⁹³. Pour Pictet, définir qui, des personnes et des lieux, pouvait être considéré comme un objectif légitime ou illégitime, permettait de concilier la distinction classique entre civils et militaires dans les guerres modernes⁹⁴. Bien que les recommandations de Pictet arrivèrent trop tard par rapport au début de la Seconde Guerre mondiale, son rôle fut capital dans l'élaboration de la Quatrième Convention de Genève de 1949 qui définit les civils de « personnes protégées » en vertu du droit international⁹⁵.

Si la place consacrée aux articles de Pictet montrent le vif intérêt de la *Revue* à la protection des civils, il convient de ne pas surévaluer les progrès accomplis par le Mouvement sur ce point. Dans ses articles, Pictet n'aborda que peu la situation des civils qui étaient détenus, ce que, d'ailleurs, il reconnaissait⁹⁶. Lors de la Première Guerre mondiale, les détenus civils furent l'objet de la toute première intervention du CICR dans le domaine la protection des civils. Cependant, dans l'entre-deux-guerres, l'organisation porta moins d'attention à cette question qu'à celle de la protection des civils face à une guerre aérochimique. En 1923, lors de la 11^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, il fut décidé d'établir une égalité de protection entre les civils et les militaires prisonniers en droit international⁹⁷. Dans un article de la *Revue* paru en 1921, Frédéric Ferrière exposa en détail les motifs qui poussaient les belligérants à interner des civils, le flou entourant la définition des différentes catégories juridiques de ces prisonniers et les divers problèmes humanitaires auxquels les internés civils étaient confrontés. Tout en affirmant « qu'il ne d[evait] pas y avoir d'autres prisonniers civils que ceux qui peuvent porter les armes », il reconnut les difficultés considérables des humanitaires dès lors que « la guerre moderne n'[était] plus une guerre entre armées mais une lutte entre peuples ». Ainsi, poursuivait-il, « [l]e civil a toutes chances, à l'avenir, d'être aussi peu épargné qu'il ne l'a été dans la dernière guerre⁹⁸ ».

93 *Ibid.*, pp. 468-469.

94 *Ibid.*, p. 469.

95 Concernant le rôle de Pictet dans l'élaboration de la Quatrième Convention de Genève et ses commentaires, voir Heinsch Robert, « The International Committee of the Red Cross and the Geneva Conventions of 1949 », in Robin Geiß et Andreas Zimmermann (dir.), *Humanizing the Laws of War: The Red Cross and the Development of International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

96 J. Pictet, *op. cit.* note 89, p. 268.

97 « Résolutions et vœux votés par la 11^e Conférence internationale de la Croix-Rouge », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 5, n° 57, 1923, pp. 899-900.

98 Frédéric Ferrière, « Projet d'une Convention internationale réglant la situation des civils tombés à la guerre au pouvoir de l'ennemi », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 5, n° 54, 1923.

En 1934, la 15^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, chargea le CICR « de prendre toutes mesures et toutes initiatives qu'il jugera utiles » pour parvenir à la rédaction d'une Convention internationale visant à protéger les civils dans les territoires occupés et pour porter la question à l'attention des gouvernements nationaux⁹⁹. Le projet dit « de Tokyo » (ainsi appelé en référence à la ville où s'était tenue la conférence), jeta les bases de la Quatrième Convention de Genève de 1949¹⁰⁰. Cependant, l'adoption de ce projet par le Mouvement en 1934 visait à rattraper l'échec de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre de 1929 qui n'avait pas permis d'inclure les détenus civils¹⁰¹. Pour autant, les tentatives du Mouvement pour combler cette lacune du droit international ne permirent pas d'aboutir à la conclusion d'une Convention internationale avant la Seconde Guerre mondiale¹⁰². Outre l'échec du Mouvement à favoriser la conclusion d'accords internationaux relatifs aux prisonniers civils, on peut aussi affirmer qu'il ne tint pas compte de l'analyse détaillée de Ferrière dans ses travaux sur la protection des civils contre une guerre aérochimique, il ne tint pas davantage compte de l'analyse détaillée de Ferrière sur la protection des civils. Il fallut en effet attendre la réunion des experts juridiques en 1931, pour que le Mouvement s'attaque aux aspects complexes de l'identification des civils dans les zones de guerre.

Le silence sur la question de la protection des populations civiles non européennes est illustratif des sujets qui furent soigneusement éludés par la *Revue*, en particulier dans les années 1920. Comme indiqué ci-dessus, le CICR s'était, dans l'ensemble, désintéressé des guerres coloniales d'avant 1914 et, ce faisant, des souffrances des populations civiles exposées à ces formes particulières de conflit. Si la Première Guerre mondiale avait permis au CICR d'ouvrir les yeux sur les souffrances des victimes civiles de guerre, il lui fallut des années avant de pouvoir se départir de son eurocentrisme. En témoigne le fait que les « experts » consultés par la Croix-Rouge étaient, presque majoritairement, issus de puissances européennes, le Japon et le Brésil étant les seules puissances non européennes représentées à la première commission de Bruxelles¹⁰³. À cette époque, le Mouvement concevait la protection des civils sous l'angle de la protection des populations urbaines et industrialisées. Si cette approche n'était pas explicitement eurocentrique, appréhender ainsi la protection des civils privait le Mouvement de prendre effectivement conscience de l'emploi, moins impressionnant mais plus répandu, des forces aériennes dans les colonies. Par exemple, il n'a pas vu venir les méthodes de « *colonial policing* » qui permettaient aux nations impériales, tel le Royaume-Uni, de recourir à la force aérienne pour intimider et attaquer des populations dispersées et isolées¹⁰⁴. Plus

99 « Résolutions et vœux adoptés par la XV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge Tokio, 20-29 octobre 1934 », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 16, n° 191, 1934, pp. 899 et 900.

100 R. Heinsch, *op. cit.* note 95, p. 31.

101 D. Palmieri, *op. cit.* note 14, p. 42.

102 R. Heinsch, *op. cit.* note 95, p. 31.

103 « Liste des experts », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 10, n° 110, 1928.

104 David Killingray, « "A Swift Agent of Government": Air Power in British Colonial Africa, 1916-1939 », *Journal of African History*, vol. 25, n° 4, 1984.

généralement, dans les années 1920, le CICR eut du mal à répondre efficacement aux conflits coloniaux, lesquels n'entraient pas dans les définitions classiques des guerres internationales et que les puissances impériales souhaitaient cantonner à des affaires relevant uniquement de leur sécurité intérieure. L'exemple de la guerre du Rif, durant laquelle l'armée espagnole employa des gaz contre les populations civiles, montre le double discours du Mouvement à propos de l'emploi des armes chimiques et des civils¹⁰⁵. La *Revue* ne fit aucune place dans ses colonnes pour condamner ces attaques chimiques. Toutefois, en 1926, elle publia un rapport de la Croix-Rouge espagnole se félicitant d'avoir organisé des hôpitaux au Maroc, lesquels avaient apporté les « bienfaits de la science médicale moderne » à la région : non seulement ceux-ci avaient aidé à « propager [...] quelques principes fondamentaux d'hygiène » aux « indigènes » (une fois leur « méfiance instinctive » disparue), mais ils avaient également « [contribué] [...] de la façon la plus noble à [la] pacification définitive » des régions auparavant hostiles du pays¹⁰⁶.

Ceci ne veut pas dire que le CICR a totalement ignoré les souffrances de ceux qui n'étaient pas européens. En 1921, le délégué du CICR, Maurice Gehri, accompagna la commission interalliée chargée d'enquêter sur les atrocités commises contre les civils musulmans en Anatolie. Dans la *Revue*, Gehri conclut que « des éléments de l'armée grecque d'occupation poursuivaient depuis deux mois l'extermination de la population musulmane de la presqu'île [de Yalova]¹⁰⁷ ». En 1936, le CICR publia la protestation de la Croix-Rouge éthiopienne contre l'emploi de gaz moutarde et les attaques aériennes de l'Italie sur les villes et les villages¹⁰⁸. Le CICR utilisa ce même numéro de la *Revue*, pour demander à nouveau l'interdiction des armes chimiques et rappeler aux lecteurs ses travaux visant à protéger les civils de ces armes¹⁰⁹. Pourtant, malgré une évolution sensible de la *Revue* pour traiter de la protection des civils, le CICR ne condamna pas expressément les violations du Protocole de Genève par l'Italie et ce, en dépit de la Société des Nations qui l'exhortait à agir. Si, autrement que l'expression d'un racisme patent, ce silence peut être expliqué par le souhait de l'organisation de conserver une neutralité politique,

105 Pour en savoir plus sur l'action du Mouvement durant la guerre du Rif, voir Francisco Javier Martínez-Antonio, « Weak Nation-States and the Limits of Humanitarian Aid: The Case of Morocco's Rif War, 1921–27 », in Johannes Paulmann (dir.), *Dilemmas of Humanitarian Aid in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

106 Rodolphe Haccius, « L'œuvre de la Croix-Rouge espagnole au Maroc », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 8, n° 93, 1926, pp. 663-664. L'année suivante, la *Revue* fit part des timbres-poste commémoratifs émis par le gouvernement espagnol en reconnaissance des services rendus par la Croix-Rouge espagnole pendant le conflit, mais une fois encore, elle resta silencieuse sur la question des victimes civiles de la guerre. Voir Florian Wexel, « Timbres de Croix-Rouge », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 9, n° 97, 1927.

107 « Mission d'enquête en Anatolie (12–22 mai 1921) », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 3, n° 31, 1921, p. 723.

108 « "Protestation éthiopienne", Comité international », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 18, n° 208, 1936.

109 « "Le droit des gens dans le conflit italo-éthiopien", Comité international », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 18, n° 208, 1936, pp. 340-341.

il a mis en évidence l'impuissance de l'organisation face à des belligérants, comme l'Italie fasciste, qui ne respectaient pas le droit international¹¹⁰.

Associé au désintérêt manifesté à l'égard des populations non européennes, ceci est symptomatique de difficultés plus grandes dans la conception que la Croix-Rouge avait de la protection des civils. Si le CICR avait acquis une meilleure compréhension des aspects complexes de la « civilianisation » des conflits et de la guerre moderne dans l'entre-deux-guerres, sa réflexion reposait encore sur une vision binaire des catégories civils/militaires et combattants/non-combattants. Selon Palmieri, ce schéma mental montre que l'organisation avait encore une vision « traditionnelle » de la guerre¹¹¹. Si le Mouvement parlait de « la population civile », il s'intéressait avant tout à la menace qui pesait sur une seule catégorie de civils : les populations des villes vivant à proximité des centres industriels. De plus, même si les auteurs avaient écrit sur de « nouvelles » formes de guerre, le Mouvement resta attaché à l'idée que les belligérants n'attaquaient les civils que pour atteindre des « objectifs militaires » spécifiques, comme la destruction de l'économie de guerre d'un pays. Ces auteurs ne prenaient pas en compte d'autres éléments comme la race, l'appartenance politique ou le genre, qui pouvaient encourager certaines formes de violence contre certains civils. En 1922, le délégué du CICR en Grèce, Rodolphe de Reding Biberegg, nota, en observant les réfugiés débarquant au port du Pirée après la guerre gréco-turque, que la violence pouvait prendre différentes formes en fonction du genre. Dans la *Revue*, de Reding fit ainsi état du faible nombre d'hommes et de jeunes femmes parmi la population réfugiée, l'armée turque ayant massacré les premiers, tandis que les secondes étaient réduites à la prostitution¹¹². Pourtant, malgré les références euphémiques aux violences sexuelles dans les Conventions de La Haye, le Mouvement ne chercha ni à les définir plus précisément, ni à combler ces lacunes du DIH¹¹³. Dans les années 1930, notamment lors de la guerre civile espagnole et lors de la seconde guerre sino-japonaise, les atrocités commises contre les civils, notamment les violences sexuelles, la torture et les exécutions sommaires, furent largement alimentées par les appartenances raciales et politiques de ces civils¹¹⁴. Les réponses du CICR à ces violences furent inégales. Dans les territoires envahis en Chine, le CICR ne réitéra pas les activités de grande envergure qu'il

110 Rainer Baudendistel, « La force contre le droit : le Comité international de la Croix-Rouge et la guerre chimique dans le conflit italo-éthiopien 1935-1936 », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 80, n° 829, 1998, pp. 109-110.

111 D. Palmieri, *op. cit.* note 14, pp. 43-44.

112 « Secours aux réfugiés grecs », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 4, n° 47, 1922, p. 956. Voir également un rapport de suivi sur l'exploitation sexuelle de ces réfugiés, in « Traite des femmes et des enfants parmi les réfugiés d'Asie mineure », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 5, n° 54, 1923.

113 Concernant le DIH contemporain et les violences sexuelles, voir Gloria Gaggioli, « Les violences sexuelles dans les conflits armés : une violation du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, n° 894, *Sélection française* 2014/2, pp. 94-96.

114 Concernant les atrocités des Terreurs « rouges » et « blanches » commises durant la guerre civile espagnole, voir Antony Beevor, *La guerre d'Espagne*, traduit de l'anglais par Sené Jean-François, Calmann-Lévy, Paris, 2006.

avait déployées pour les réfugiés et les détenus politiques espagnols¹¹⁵. Peut-être encore plus frappant, si l'organisation lança des appels aux belligérants pour qu'ils ne bombardent pas des zones civiles, elle garda le silence face aux violences commises sur les personnes¹¹⁶. Comme l'affirme Palmieri, il semble que l'organisation ait ignoré ou qu'elle n'ait pas réalisé, la différence majeure entre des belligérants qui cherchaient simplement à vaincre leur ennemi et ceux qui cherchaient à le détruire en raison de son appartenance ethnique, nationale ou politique¹¹⁷. Cette lacune conceptuelle laissait déjà présager que la réponse du CICR face à la violence génocidaire des nazis serait insuffisante, car le massacre des civils ne s'inscrivait pas seulement dans un objectif militaire à atteindre, mais avait pour but d'anéantir totalement une « race » d'individus¹¹⁸.

Conclusions : quelles leçons pour l'avenir ?

Entre 1939 et 1945, le Mouvement fut de nouveau confronté à un cataclysme et à une guerre inhumaine. Tout comme en 1919, la période de l'après-guerre laissait entrevoir la perspective d'une arme encore plus meurtrière qui exposerait les populations civiles à des souffrances bien plus graves : la bombe atomique. Après l'adoption de la Quatrième Convention de Genève de 1949, le premier traité complet qui définit les populations civiles comme des « personnes protégées », le Mouvement porta de nouveau son attention sur les problèmes posés par les progrès réalisés dans la mise au point d'armes « aveugles¹¹⁹ ». Aujourd'hui encore, les problèmes soulevés par les nouvelles technologies continuent d'animer les débats la protection des civils. En 2012, la *Revue* a publié un numéro sur le thème des nouvelles technologies, dans lequel Vincent Bernard, rédacteur en chef, fait remarquer que « les progrès scientifiques et techniques fulgurants des dernières décennies ont permis l'apparition de moyens et méthodes de guerre inédits¹²⁰ ». Cette remarque de Bernard fait clairement écho à des auteurs des années 1930, tel Demolis qui considérait déjà qu'il vivait à « une époque où les progrès scientifiques et techniques des armements [étaient] sans analogie dans l'histoire¹²¹ ».

115 Concernant la réponse du CICR à ces deux conflits, voir David Forsythe, *The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 39-41.

116 En ce qui concerne ces appels, voir par exemple, « Conflit sino-japonais », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 20, n° 233, 1938, pp. 468 et 469.

117 D. Palmieri, *op. cit.* note 14, p. 43.

118 Pour ce qui est de l'action du CICR face à l'Holocauste, voir Jean-Claude Favez, *Une mission impossible ? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Éditions Payot, Lausanne, 1988.

119 « Réunion d'experts pour la protection juridique des populations civiles », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 36, n° 424, 1954. Voir également les nombreux dossiers d'archives sur les tentatives du CICR pour limiter ou à interdire les armes chimiques : ACICR, B AG 049-022.

120 Vincent Bernard, « Éditorial : la science ne peut pas être placée au-dessus de ses conséquences », vol. 94, n° 886, *Sélection française* 2012/2, p. 334.

121 L. Demolis, « Les armements modernes et la protection des populations civiles », *Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, vol. 21, n° 245, 1939, p. 403.

On peut observer que les problèmes relatifs à la protection des civils existant dans les colonies avant la guerre ont perduré après 1945. En dépit de l'adoption de la Quatrième Convention de Genève, le CICR eut le plus grand mal à protéger les civils au moment de la décolonisation européenne et des violences qui accompagnèrent ou qui suivirent la fin du règne impérial officiel. Lorsqu'il intervint dans les guerres anticoloniales en Algérie et au Kenya dans les années 1950, le CICR fut confronté à des États coloniaux qui cherchaient à contourner la Quatrième Convention de Genève en qualifiant certaines populations civiles de « terroristes » et les rebellions, d'affaires relevant de la « sécurité interne » plutôt que de guerre civile¹²². Même si le CICR porta davantage d'attention aux populations non européennes après 1945, les limites du droit international l'empêchaient encore de traduire son intérêt en actions¹²³.

L'histoire de la *Revue* et de l'engagement du Mouvement en faveur de la protection des civils est ambiguë, remettant en question tant les discours triomphalistes que les discours déclinistes. Il ne fait aucun doute que l'organisation de l'aide humanitaire internationale s'est grandement améliorée dans la seconde moitié du XX^e siècle, grâce à la prolifération d'ONG, à la multiplication d'institutions internationales et d'instruments juridiques internationaux, ainsi qu'à l'autorité morale de plus en plus incontestable de la « raison humanitaire » dans les politiques internationales et nationales¹²⁴. En outre, de récents articles de la *Revue* révèlent une réflexion académique plus aiguisée de politologues, d'anthropologues, d'historiens et de praticiens, qui conforte l'approche du Mouvement à propos des problèmes rencontrés par les civils dans les guerres¹²⁵. Pourtant, ces progrès ne peuvent occulter le fait que les civils sont plus exposés que jamais aux violences de la guerre. Bien que les universitaires et les humanitaires appréhendent aujourd'hui la protection des civils dans toute sa complexité, la communauté internationale est encore loin d'avoir trouvé des solutions. Comme l'indiquent Andreas Wenger et Simon Mason dans leur article récemment publié par la *Revue*, dans les guerres civiles et asymétriques modernes et dans les nouvelles « guerres numériques » faisant appel à une technologie de pointe, la frontière entre civils et combattants, entre guerre et paix, entre zone du front et zone de l'arrière, est de plus en plus mouvante et instable¹²⁶. Par conséquent, les acteurs du maintien de la paix et les humanitaires rencontrent certaines difficultés dans l'application du DIH existant lorsque l'autorité de l'État est faible, ou pratiquement inexistante dans le cas d'Internet. Ce ne sont pas des recommandations aux organisations humanitaires, par exemple se concentrer davantage sur le maintien de la paix ou moins, abandonner les principes humanitaires traditionnels comme la neutralité politique ou les renforcer, qui peuvent, à elles seules, résoudre ces questions

122 Fabian Klose, « The Colonial Testing Ground: The International Committee of the Red Cross and the Violent End of Empire », *Humanity*, vol. 2, n° 1, 2011.

123 L'adoption des Protocoles additionnels de 1977 a permis de remédier à certaines des lacunes juridiques dont souffrait la protection des civils dans les conflits armés non internationaux.

124 Didier Fassin, *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*, collection Hautes Études, Gallimard/Seuil, Paris, 2010.

125 Voir, par exemple, A. Wenger et S. J. A. Mason, *op. cit.* note 3 ; Haidi Willmot et Scott Sheeran, « The Protection of Civilians Mandate in UN Peacekeeping Operations: Reconciling Protection Concepts and Practices », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 95, n° 891-892, 2013.

126 A. Wenger et S. J. A. Mason, *op. cit.* note 3.

complexes. En effet, lorsqu'on comprend les diverses motivations qui font que les belligérants attaquent des civils, on voit combien il est difficile d'avoir une approche unique de la protection de ces populations¹²⁷.

Ainsi, quelles leçons pouvons-nous tirer des premières approches de la Croix-Rouge à propos de la protection des civils, compte tenu des environnements très divers dans lesquels opère le Mouvement aujourd'hui ? La première « leçon » est qu'il est nécessaire d'être attentif à l'ensemble des « complexités » qui ont été mentionnées, ainsi qu'aux menaces qui pèsent sur les civils en tenant compte de la diversité des situations auxquelles ils sont confrontés. L'approche de la protection des civils par la Croix-Rouge dans l'entre-deux-guerres montre les limites d'une interprétation qui considère les civils seulement sous l'angle de la « population civile » en tant qu'entité unique, ce qui peut conduire les humanitaires à donner la priorité aux besoins de certains civils par rapport à d'autres. Si le Mouvement n'avait pas tort de penser que les bombardements aériens représenteraient une menace considérable pour les civils dans les conflits futurs, en revanche, en se focalisant sur les menaces qui pesaient sur les civils dans les zones urbaines, il n'a pas élaboré suffisamment de moyens pour répondre aux violences infligées aux civils dans d'autres situations. Si la *Revue* a bien relevé des cas de violence contre des civils fondée sur l'appartenance ethnique ou sur le genre avant 1939, ces constats n'ont pas débouché sur des actions plus concertées pour combler les lacunes du droit international ou pour sensibiliser les Sociétés nationales à ces formes particulières de violences directes contre des personnes (« *face to face* »). De même, s'il est vrai que la Première Guerre mondiale avait soulevé certains problèmes auxquels se heurtaient les internés civils, le fait que le CICR n'ait pas fait de distinction entre les camps d'extermination nazis et les lieux de détention plus traditionnels, a montré que l'organisation avait toujours une compréhension lacunaire des raisons qui poussaient les belligérants à attaquer des civils et des formes particulières de violence qui en découlaient. Comme le montrent les travaux que le CICR a conduit ces 20 dernières années sur les violences fondées sur le genre, si les civils ont effectivement des besoins qui leur sont communs, en vives et en eau par exemple, « les conséquences des conflits armés ont des répercussions différentes sur les hommes [et] les femmes », auxquelles on pourrait aussi ajouter d'autres différences selon la nationalité ou l'appartenance ethnique : loin d'être contraire au principe d'impartialité, prendre conscience de ces différences permet aux humanitaires de reconnaître les « besoins et les vulnérabilités spécifiques de chaque catégorie de victimes afin de pouvoir les toucher, les aider et les protéger comme il convient¹²⁸ ».

Si la Croix-Rouge a eu, à cette période, une perception bien trop étroite des populations civiles et de la guerre, il est important de rappeler qu'elle a proposé des

127 Pour un résumé des débats sur le rôle du principe de neutralité et le rôle politique de humanitarisme, voir Kate M. Bridges, « Between Aid and Politics: Diagnosing the Challenge of Humanitarian Advocacy in Politically Complex Environments – The Case of Darfur, Sudan », *Third World Quarterly*, vol. 31, n° 8, 2010. Pour une analyse approfondie de cette discussion, voir aussi Stuart Gordon et Antonio Donini, « Romancing Principles and Human Rights: Are Humanitarian Principles Salvageable? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 97, n° 897-898, 2016.

128 Charlotte Lindsey, *Les femmes face à la guerre*, CICR, Genève, 2002, pp. 39-40.

moyens très détaillés pour protéger les civils. Consciente des problèmes spécifiques posés par une guerre aérochimique, la Croix-Rouge a cherché des solutions techniques et juridiques, en consultant une série d'« experts », tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Mouvement. C'est dans cette approche souple de la protection que réside la seconde « leçon » à tirer. Ce mélange de pragmatisme et d'idéalisme qui a inspiré le Mouvement dans les solutions qu'il proposa pour la protection des civils, demeure, aujourd'hui, fondamental pour les praticiens. Les humanitaires doivent rester fidèles aux principes juridiques et, plus généralement, aux valeurs qui sous-tendent le DIH, lesquels expliquent pourquoi les civils doivent être protégés. Mais, comme dans la période de l'entre-deux-guerres, les humanitaires interviennent dans un monde où des belligérants n'ont pas tous le même respect pour ces principes : les attaques chimiques en Syrie sont ainsi la preuve flagrante que les inquiétudes du Mouvement à propos des instruments juridiques réglementant l'emploi des gaz dans la guerre, étaient loin d'être fantaisistes. Dans ces circonstances, il est essentiel que ceux qui cherchent à protéger les civils adoptent une série de moyens juridiques et « techniques » adaptés à chaque situation : il peut s'agir pour le délégué, dans son rôle habituel, de maintenir une « présence » dans les zones de conflit, ou d'avoir une approche plus proactive, comme négociateur avec les chefs de guerre locaux et les forces du « maintien de la paix », la création de « zones de sécurité », ou initier des activités d'aide au développement afin de prévenir les facteurs matériels et psychologiques qui sont source de violences à l'encontre des populations civiles.

Les tentatives du Mouvement pour développer des réseaux d'experts dans l'entre-deux-guerres ont peut-être été marquées par sa conception étroite des civils et de la guerre, mais elles ont permis d'établir un constat solide : les efforts visant à résoudre les problèmes liés à la protection des civils ne relèvent pas du pouvoir des seuls acteurs humanitaires. Avec le recul, on s'aperçoit que, dans l'entre-deux-guerres, la Croix-Rouge n'aurait pas dû se borner à la consultation d'« experts » juridiques travaillant pour la Société des Nations ou de dirigeants militaires et de scientifiques liés aux Sociétés nationales. Les limites présentées par ces anciens réseaux permettent de réitérer les appels généraux lancés ces dernières années pour que les humanitaires rendent des comptes à leurs « bénéficiaires » et pour que ces populations, les ONG locales et le personnel national soient intégrés dans le processus décisionnel¹²⁹. De toute évidence, intégrer ces « acteurs locaux » et les civils eux-mêmes dans les structures de la gouvernance humanitaire internationale présente des défis majeurs¹³⁰, mais si les acteurs humanitaires internationaux veulent aboutir à des mesures de protection ciblées, ils doivent d'abord comprendre les différents facteurs qui engendrent des violences contre les civils dans ces contextes. Pour ce faire, ils doivent s'efforcer de tenir compte du point de vue et de l'avis des principaux

129 Voir, par exemple, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Rapport sur les catastrophes dans le monde 2015. Les acteurs locaux, clés de l'efficacité humanitaire, Genève, 2015, disponible sur : <http://ifrc-media.org/interactive/rapport-sur-les-catastrophes-dans-le-monde-2015/?lang=fr>.

130 Claudia McGoldrick, « The State of Conflicts Today: Can Humanitarian Action Adapt? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 97, n° 900, 2015, pp. 1200-1206.

acteurs dans ces conflits, ce qui comprend la participation des civils eux-mêmes¹³¹. Comme le rappelle très justement Charlotte Lindsey à propos des femmes dans les conflits, on note une incroyable diversité parmi les groupes généralement perçus par les humanitaires comme des « victimes » passives. Même si l'expression « population civile » peut apparaître comme une étiquette commode, il est plus confortable de distinguer les *civils* (au pluriel) du *civil* (au singulier). Ceci nous permet d'apprécier au plus près les « besoins » exacts de chaque individu ainsi que ses possibilités sociales ou économiques qui peuvent lui permettre de mieux résister face à la guerre et de comprendre précisément comment des personnes participent directement ou indirectement aux guerres (et ainsi pourquoi ils peuvent être la cible de violences¹³²). Pour ce qui est de la *Revue* et du rôle qu'elle joua dans ce processus, les articles parus dans les années 1920 et 1930 foisonnent d'experts et d'humanitaires qui se sont exprimés au nom des populations civiles. En revanche, il est frappant de constater que la voix des civils eux-mêmes était absente. À cet égard, de récents numéros de la *Revue* ont fait entendre les « voix » des civils témoins des guerres, ce qui marque un pas important pour redresser ce déséquilibre tacite des rapports de forces dans l'action humanitaire¹³³.

131 Concernant la capacité d'action des civils dans les zones de guerre, voir A. Wenger et S. J. A. Mason, *op. cit.* note 3, pp. 841-846.

132 C. Lindsey, *op. cit.* note 128, pp. 236-238.

133 Voir, par exemple, « Vivre dans une ville déchirée par la guerre : des habitants d'Alep témoignent », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 98, n° 901, *Sélection française*, 2016/1.