

La protection civile 1977-1997 — du droit à la pratique¹

par Stéphane Jeannet

Il semble que les règles du droit international humanitaire relatives à la protection civile² aient été tant soit peu négligées depuis 1977 et que le moment était venu, vingt ans après, d'examiner si ces règles étaient suffisamment réalistes et si elles restaient valables. Le but de la protection civile est clair, puisqu'il consiste à « atténuer les pertes, dommages et souffrances engendrés, au sein de la population civile, par l'évolution dramatique des méthodes et moyens de guerre »³. Toutefois, si le but primordial des règles de protection civile peut être formulé assez simplement, les moyens et méthodes d'atteindre ce but sont naturellement beaucoup plus complexes. De fait, leur complexité ne cesse de s'accroître en raison des effets toujours plus destructeurs des méthodes de guerre, ainsi que du changement de la nature des conflits qui se soldent par un pourcentage plus élevé de tués parmi la population civile. Il a été aussi reconnu que les règles régissant la protection civile resteraient lettre morte si ceux à qui elles sont destinées continuaient à les ignorer. La situation actuelle

Stéphane Jeannet est membre de la Division juridique du CICR.

¹ Une version abrégée du présent article a été publiée dans la *Revue internationale de protection civile*, vol. X, n° 4, décembre 1997, pp. 11 à 13. Le rapport complet sur la réunion d'experts qui s'est tenue du 30 juin au 2 juillet 1997 (*La protection civile de 1977 à 1997 — du droit à la pratique*, S. Jeannet (éd.), 1997, 89 pages, en anglais, avec un résumé en français), peut être obtenu auprès de l'OIPC ou du CICR.

² Articles 61 à 67 du Protocole I, qui accordent à la protection civile un statut comparable à celui des unités médicales. Voir ci-dessous, section 1.

³ Voir *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Y. Sandoz, C. Swinarski et B. Zimmermann (éds), CICR, Genève, 1987, para. 2319.

rend par conséquent hautement nécessaires les efforts pour faire mieux connaître ces règles.

L'Organisation internationale de Protection civile (OIPC) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ont donc organisé conjointement une réunion d'experts sur la mise en œuvre des règles du droit international humanitaire relatives à la protection civile. Cette réunion, qui s'est tenue du 30 juin au juillet 1997 à Gollion (Suisse), a été motivée par la Résolution 2 (A, lettre j) de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1995), qui invitait les États parties au Protocole additionnel I à mettre en œuvre et à diffuser les règles du Protocole concernant la protection civile et recommandait que le CICR, en collaboration avec l'OIPC, encourage la coopération internationale dans ce domaine, ainsi que l'inscription de cette question à l'ordre du jour des réunions internationales sur le droit international humanitaire⁴.

Avant d'examiner les principales conclusions de la réunion d'experts, il est sans doute utile d'évoquer les grandes lignes du cadre juridique dans lequel s'inscrit la protection civile.

Le cadre juridique: Protocole I, titre IV, section I, chapitre VI⁵

Le rôle assigné aux organismes de protection civile consiste à protéger la population civile contre les dangers liés à la guerre et à d'autres catastrophes et à l'aider à en surmonter les effets immédiats, ainsi qu'à assurer les conditions nécessaires à sa survie (alerte, évacuation, abris, sauvetage, services sanitaires, lutte contre le feu, services publics, etc.). Ces organismes et leur personnel ont le droit de s'acquitter de leurs tâches, sauf en cas de nécessité militaire impérieuse. Le personnel de la protection civile doit être respecté et protégé. Les biens utilisés à des fins de protection civile ne peuvent être ni détruits ni détournés de leur destination, sauf par l'État auquel ils appartiennent⁶. Ces règles s'appliquent aussi aux territoires occupés, où les organismes de protection civile doivent recevoir des autorités les facilités nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.

⁴ Reproduit dans la *RICR*, No. 817, janvier-février 1996, p. 63.

⁵ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I). Concernant la première section, voir Jean de Preux, « Protection des populations civiles contre les effets des hostilités », Tableau synoptique II, *RICR*, mai-juin 1985.

⁶ Protocole I, articles 61 et 62.

La puissance occupante ne doit pas réquisitionner les bâtiments ou le matériel appartenant à des organismes de protection civile, ni les détourner de leur usage propre⁷. Les mêmes règles s'appliquent aux organismes de protection civile d'États neutres qui opèrent sur le territoire d'une partie au conflit, avec le consentement et sous le contrôle de cette partie⁸.

Cette protection ne cesse que si les organismes de protection civile commettent, ou sont utilisés pour commettre, en dehors de leurs tâches propres, des actes nuisibles à l'ennemi, mais seulement après qu'une sommation fixant un délai raisonnable ait été donnée et soit demeurée sans effet. Les organismes de protection civile peuvent être organisés sur le modèle militaire, coopérer avec du personnel militaire ou être placés sous la direction d'autorités militaires ; leurs tâches peuvent aussi incidemment profiter à des victimes militaires. Aucun de ces actes ne peut être considéré comme nuisible à l'ennemi. Il en va de même pour le port d'armes légères individuelles par le personnel civil, que ce soit en vue du maintien de l'ordre ou pour sa propre protection⁹. Le signe distinctif des organismes de protection civile consiste en un triangle équilatéral bleu sur fond orange¹⁰.

Les membres des forces armées et des unités militaires affectés en permanence et exclusivement aux organismes de protection civile doivent être respectés et protégés, pour autant que les conditions énoncées ci-dessus sont respectées et que ces individus portent bien en vue le signe international distinctif de la protection civile. S'ils tombent au pouvoir de l'ennemi, ils deviennent prisonniers de guerre¹¹.

1977-1997 — un monde en mutation

Les participants à la réunion de Gollion ont exprimé l'avis que notre monde et la manière dont il est perçu avaient considérablement changé depuis la signature du Protocole additionnel I, en 1977. Les éléments suivants sont notamment apparus :

⁷ Protocole I, article 63

⁸ Protocole I, article 64.

⁹ Protocole I, article 65.

¹⁰ Protocole I, article 66 et Annexe I.

¹¹ Protocole I, article 67.

- une présence largement renforcée des Nations Unies sur le terrain, par le biais d'opérations humanitaires et de maintien de la paix ;
- une prolifération d'organisations non gouvernementales (ONG) engagées dans l'action humanitaire ;
- une diminution manifeste de la menace d'un conflit nucléaire et, par conséquent, une attention moindre accordée par les organismes de protection civile à ce problème ;
- un changement dans le type de conflits menés actuellement, avec pour effet des problèmes différents de ceux rencontrés à l'époque de la signature du Protocole ;
- une nouvelle manière de percevoir la protection civile elle-même, en particulier en Europe orientale, où elle est désormais moins étroitement liée aux structures militaires.

Les participants ont estimé que les organismes de protection civile avaient eu, par le passé, un rôle important à jouer dans les situations de conflit armé. Or, ce rôle — en particulier tel qu'il est prévu dans le droit international humanitaire — est relativement méconnu, même au sein du CICR, et trop peu a été fait jusqu'ici pour le faire mieux connaître.

La réunion de Gollion est, en outre, parvenue aux conclusions suivantes.

Tâches assignées à la protection civile

Il convient d'établir une distinction entre les tâches de protection civile énoncées dans le Protocole I — qui sont menées par un certain nombre d'organisations différentes — et les organismes de protection civile eux-mêmes. La liste des tâches prévues par le Protocole est relativement complète (il convient cependant de noter que les avis divergent sur ce point). Certaines activités comme la protection de l'environnement et des biens culturels ne sont pas couvertes par l'article 61 du Protocole I, sans être exclues pour autant. La liste des tâches énumérées dans cet article reste donc valable. Il faut en outre préciser que les tâches et les priorités varient en fonction des conditions prévalant dans différentes régions, ainsi qu'en fonction du niveau de développement économique, et qu'elles peuvent par conséquent être interprétées et conduites différemment. Si, en temps de paix, les organismes de protection civile peuvent exercer toutes sortes d'activités, il convient de définir clairement leurs tâches en temps de conflit armé, car celles-ci bénéficient de la protection du droit international. Toute activité pouvant être considérée comme ayant des impli-

cations militaires ne peut s'attendre à bénéficier d'une protection en temps de guerre. Dans les conflits de longue durée, la réparation d'habitations endommagées — contrairement à la construction d'abris provisoires (la méthode habituelle) — est une pratique qui doit être examinée de manière plus approfondie, mais qui ne semble pas à priori incompatible avec la fonction de la protection civile.

Action des organisations extérieures

Dans de nombreuses situations, les activités nationales de protection civile ont bénéficié d'un soutien international. Néanmoins, les choses se passent rarement comme le prévoit le Protocole I (des organismes étrangers intervenant sous la direction de l'organisme national de protection civile). Dans la réalité, le soutien international prend, en général, la forme d'une action de secours ou de maintien de la paix. Les organismes humanitaires des Nations Unies (en particulier le HCR), le CICR et diverses ONG apportent souvent leur appui aux organismes locaux de protection civile, mais ces organisations internationales conservent en principe leur identité propre. Cela semble préférable car, si elles acceptaient d'être assimilées à un organisme de protection civile dans l'exercice de certaines tâches, il pourrait en résulter une certaine confusion. Une identité partagée présenterait alors plus d'inconvénients que d'avantages.

Il convient de développer et d'encourager cette coopération en temps de guerre. En temps de paix, les organismes de protection civile coopèrent souvent avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans des domaines tels que la formation aux premiers secours. Il est important que ces divers organismes se reconnaissent mutuellement et agissent de manière complémentaire, et non comme des rivaux.

Rôle de l'armée

Il convient également d'envisager la possibilité d'utiliser des militaires pour des tâches de protection civile. Le fait de placer des organismes de protection civile sous la direction de l'armée — ou même de les fusionner avec elle (ce que tolère le Protocole I) — semble présenter un certain nombre d'inconvénients. Il deviendrait, en effet, plus difficile de reconnaître le rôle distinct joué par la protection civile, et la tentation d'utiliser les organismes de protection civile à des fins militaires serait encore plus forte. Il serait en outre plus difficile pour ces organismes d'obtenir une protection, compte tenu de l'impression qu'ils donneraient au monde

extérieur. La tendance générale est donc de recommander que l'accent soit mis sur le caractère civil des organismes de protection civile. En Russie et dans d'autres pays de l'Europe orientale, la protection civile — qui était soumise au contrôle militaire — tend à passer sous contrôle civil, ce dont les participants à la réunion de Gollion ont pris note avec satisfaction.

Toutefois, le fait de placer la protection civile sous commandement militaire (comme cela se produit de plus en plus, en Afrique notamment) présente aussi parfois certains avantages, vu les installations et les moyens dont disposent les forces armées. De l'avis des participants, cette question doit être approfondie, d'autant plus qu'il est difficile d'imaginer qui, dans ce cas, remplacerait l'armée pour les tâches conventionnelles de protection dans les situations de conflit armé.

Questions relatives à la sécurité

Les organismes de protection civile devraient-ils être armés ? Cette question a été débattue à Gollion et les participants ont estimé que si les membres de ces organismes sont autorisés, en vertu du Protocole I, à porter des armes légères, cela pourrait leur donner un sentiment de sécurité infondé. Plus grave encore, ils pourraient facilement perdre la protection que leur confère le droit humanitaire s'ils utilisaient leurs armes de manière inappropriée ou à mauvais escient. De surcroît, en portant ces armes, ils pourraient être perçus comme une menace et devenir la cible d'attaques militaires. Il a donc été recommandé, dans la mesure du possible, de ne pas envisager d'armer le personnel de la protection civile.

La sécurité du personnel, tant des organismes de protection civile que des organisations humanitaires, reste un problème délicat, surtout lorsque les structures étatiques se sont effondrées. Il n'existe pas, en l'occurrence, de solution idéale ou simple : chaque conflit actuel a un caractère spécifique et doit être examiné séparément.

Conflits armés non internationaux

De nos jours, les conflits armés non internationaux constituent le type de conflit le plus courant. Si les règles internationales qui s'y appliquent ne prévoient pas spécifiquement de protéger les activités de protection civile, elles n'interdisent pas pour autant ces activités. Manifestement, certaines dispositions applicables aux conflits internationaux (comme celles concernant les territoires occupés) ne sont pas, à strictement parler, applicables aux conflits internes. Néanmoins, la tendance générale vise à les appliquer *mutatis mutandis* et à conférer une protection similaire en

cas de conflit interne. Il convient bien sûr d'encourager cette tendance en ce qui concerne les dispositions relatives à la protection civile, conformément à l'article 18 du Protocole additionnel II, qui traite des sociétés de secours et des actions de secours dans les conflits armés non internationaux.

Dans la plupart des cas, les organismes de protection civile sont des entités de l'État. Il leur est donc difficile de continuer d'exercer leurs activités dans un territoire placé sous le contrôle d'une partie dissidente engagée dans un conflit interne. Ils doivent néanmoins faire tout ce qu'ils peuvent pour accomplir leur mission. Si cela n'est pas possible, une autre solution pourrait être envisagée : la mise en place, par la partie dissidente, de services de protection civile.

Un autre problème, plus aigu encore, est celui des conflits où les règles humanitaires élémentaires sont elles-mêmes remises en question et où les activités de protection civile (de même que l'action humanitaire en général) vont à l'encontre d'objectifs militaires. C'est précisément ce qui se produit en cas de déplacement forcé de populations et de génocide. Il s'agit là évidemment d'un très vaste problème qui sort du cadre de la protection civile et qui demande une étude plus poussée permettant, notamment, d'établir ses causes profondes. En droit international humanitaire, la seule manière de traiter ce problème consiste à agir préventivement et à promouvoir le respect des règles et des principes essentiels de ce droit. De tels programmes devraient aussi avoir pour objectif de permettre aux membres des organismes de protection civile de prendre davantage conscience du sens de leur mission dans les conflits internes. Bien qu'ils soient souvent employés par l'État, ils ont un rôle humanitaire à jouer, c'est-à-dire un rôle empreint de valeur morale. Il convient de beaucoup insister sur ce fait.

Encourager le respect du droit

Il est important que les règles relatives à la protection civile soient connues et respectées et que son signe distinctif international soit largement reconnu. Il faut donc sensibiliser le public aux règles régissant les activités de protection civile.

Il est également important que la législation nationale énonce clairement les dispositions qui doivent être prises pour protéger les organismes de protection civile en temps de guerre, et que les mesures visant à réprimer les violations du droit international humanitaire prévoient notamment de protéger les activités de protection civile.

Par ailleurs, la coopération entre les organismes de protection civile de différents pays est souhaitable, de même qu'un échange de vues à propos de leurs activités de promotion. L'OIPC pourrait servir d'intermédiaire en la matière.

En ce qui concerne le respect, par les forces armées, des règles du droit international humanitaire relatives à la protection civile, les participants ont insisté sur la nécessité de faire mieux connaître ces règles et la signification du signe distinctif de la protection civile dans le cadre des activités générales de diffusion menées par les États. De la même manière, il est important que les membres des forces des Nations Unies connaissent bien les règles et le signe distinctif. Le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies a un rôle à jouer dans ce domaine, en rappelant leurs responsabilités en la matière aux États qui mettent à disposition des forces de maintien de la paix.

Afin de rassurer leurs ennemis potentiels, il conviendrait d'inviter les États à déclarer clairement et publiquement (éventuellement par le biais d'une notification que le dépositaire ferait circuler parmi les États parties au Protocole I) que leurs organismes de protection civile accompliront les tâches énoncées à l'article 61 de ce traité et qu'ils observeront les règles du droit international humanitaire. Même les États qui ne sont pas encore parties au Protocole I pourraient faire une telle déclaration.

Quant au rôle des organisations qui ont convoqué la réunion de Gollion, les participants ont estimé que le CICR, dans le cadre de ses activités de diffusion du droit international humanitaire, devrait insister davantage sur la protection civile et son signe distinctif. Il pourrait aussi faire bénéficier d'autres organismes de ses connaissances spécialisées dans ce domaine. De son côté, en tant qu'organe chapeautant les divers organismes de protection civile dans le monde, l'OIPC a un rôle important à jouer en encourageant ses membres à partager leurs expériences et en faisant mieux connaître le signe distinctif international.

Le signe distinctif de la protection civile

Le signe distinctif — « le signe distinctif international de la protection civile » mentionné dans le Protocole I — ne doit faire l'objet d'aucune adjonction. Il convient de rappeler cette règle aux gouvernements qui en ont fait, en les priant de modifier leur législation en conséquence.

Si des États non parties au Protocole I souhaitent utiliser le signe distinctif, il convient de les y autoriser et de les encourager à le faire, à condition qu'ils acceptent, dans son intégralité, le chapitre du Protocole I

consacré à la protection civile. Les participants ont beaucoup insisté sur le fait qu'il était important d'adopter une législation nationale appropriée, afin de réglementer l'usage du signe distinctif et d'imposer des sanctions en cas de mauvais usage ou d'abus. De l'avis général, il conviendrait de rappeler cette obligation aux États parties au Protocole. La législation nationale pourrait prendre pour modèle la loi type sur l'emblème de la croix rouge et du croissant rouge.

Les participants ont longuement discuté de l'utilisation d'autres signes distinctifs par le personnel de la protection civile, en plus du signe distinctif international de la protection civile. Il est clair que les services sanitaires dirigés par des organismes de protection civile doivent signaler qu'ils sont protégés, en arborant soit l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge, soit le signe distinctif international de la protection civile. Aucun autre signe ne confère une protection en vertu du droit international humanitaire.

Quant à la question de savoir si le signe distinctif international de la protection civile doit être le seul utilisé en temps de paix, il a été dit que les symboles et les signes d'identification existants suscitaient un fort sentiment d'identité parmi les membres de certains organismes. Il ne faut donc pas interdire aux organismes privés qui travaillent officiellement dans le domaine de la protection civile d'utiliser leurs propres signes ou symboles — qui, bien souvent, sont un moyen d'identification employé depuis longtemps et reconnu sur le plan national — en plus du signe distinctif international. Il a été relevé, au passage, que le logo de l'OIPC était différent du signe distinctif international.

Il faut toutefois préciser que seul le signe distinctif international de la protection civile confère une protection. Les autorités chargées de la protection civile doivent donc faire en sorte que ce signe soit uniquement utilisé lorsque les activités entreprises le justifient.

En temps de paix, l'éventail des activités de protection civile est plus large que celui des activités qui bénéficient d'une protection. Il faut donc veiller à ce que, en temps de guerre, le signe distinctif ne soit arboré que dans le cadre d'activités protégées en vertu du Protocole I.

Quant à la nécessité d'améliorer la visibilité et la reconnaissance de l'emblème protecteur, il a été convenu, d'une part, d'inviter les États à adopter des mesures pertinentes et à conclure des accords, comme le stipule le Protocole I et, d'autre part, de demander au CICR — qui a accompli un travail considérable dans ce domaine, à propos de l'emblème de la croix rouge et du croissant rouge — d'échanger avec l'OIPC des informations sur le sujet.

Conclusion

Lors de l'examen de l'un des points de l'ordre du jour de la réunion de Gollion, la question s'est posée de savoir si les règles relatives à la protection civile étaient suffisamment réalistes et si elles restaient valables dans les guerres modernes. Les experts sont arrivés à la conclusion que ces règles étaient toujours valables, et qu'il fallait s'efforcer de les faire appliquer. Il est donc important de confirmer ces règles afin de dissiper les doutes, quels qu'ils soient, et de faire en sorte qu'elles continuent de servir de base aux actions ultérieures.

Les participants ont estimé que, contrairement aux dispositions relatives aux activités de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les règles énoncées aux articles 61 à 67 du Protocole I ne sont pas suffisamment connues, même dans les milieux de la protection civile. Il est donc nécessaire d'entreprendre une action à plus grande échelle et avec davantage de détermination pour les faire connaître. Les activités de diffusion du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont certes bien connues, mais il conviendrait d'inciter d'autres institutions spécialisées dans ce domaine (comme l'Institut international de droit humanitaire de San Remo, qui organise des cours à l'attention, notamment, du personnel militaire, et l'OIPC) à accorder davantage d'attention aux règles relatives aux activités de protection civile destinées à protéger les victimes de conflits.

Enfin, certains États non parties au Protocole I ont marqué leur accord, pour des raisons humanitaires, afin que les règles énoncées dans le Protocole soient mises en œuvre et incluses dans leur législation nationale. Les autres États se trouvant dans une position similaire devraient être encouragés à faire de même.