LE NOUVEAU CODE DE PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE ET DES BIENS DE CARACTÈRE CIVIL DANS LES CONFLITS ARMÉS

par Ionel Cloşcă

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Un des principes à la base du droit international applicable dans les conflits armés est qu'envers la population civile, composée, par définition, de personnes ne prenant pas part aux hostilités, aucun acte de guerre n'est permis.

Jusqu'à la grande conflagration des années 1939-1945, le droit international n'assurait pratiquement pas à la population civile une protection efficace en cas de conflit armé et ne se proposait même pas un tel objectif, étant donné que la guerre était alors conçue comme une activité étatique et que les civils restaient en dehors de la lutte. Il y avait cependant des principes et des règles à caractère général, consacrés dans diverses conventions internationales, qui visaient, d'une manière ou d'une autre, la population civile aussi.

Le principe, inscrit dans la Déclaration de Pétersbourg de 1868, selon lequel « le seul but légitime que les Etats doivent se fixer en temps de guerre est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi », est interprétable en ce sens que les auteurs du document ont envisagé la protection de la population civile contre les risques d'un conflit armé.

Les articles 25-27 du Règlement annexe de la IV^{e} Convention de La Haye, de 1907, interdisent le bombardement des villes, des villages, des habitations ou des bâtiments qui ne sont pas défendus et obligent le commandant des troupes attaquantes de prendre toutes les mesures avant le bombardement pour prévenir les autorités et épargner autant que pos-

sible les édifices culturels, ceux destinés aux arts, à la science, aux œuvres de bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les endroits qui abritent des malades et des blessés; dans la IIIe section du même document, intitulée « De l'autorité militaire sur le territoire de l'Etat ennemi », sont consacrées quelques règles de protection de la population civile (art. 43-46).

Celles-ci étaient les réglementations en vigueur au début de la seconde guerre mondiale concernant la protection de la population civile; les pertes enregistrées au cours de cette guerre ont pleinement témoigné de leur inefficacité. Si, dans la première guerre mondiale, environ 10 millions d'hommes ont perdu leur vie, dont un demi-million de civils, au cours de la seconde guerre mondiale, ont été tués, selon des évaluations prudentes, 50 millions de personnes, dont 26 millions dans les rangs de l'armée et 24 millions de civils. Ce résultat catastrophique pour la population civile a été causé par l'évolution irréversible des moyens de lutte vers une forme toujours plus totale, des bombardements classiques aux bombardements à V1 et V2 et ensuite aux bombes atomiques, ayant tous un caractère terroriste indiscriminé.

L'initiative de protéger la population civile contre les immenses dangers qu'elle court en cas de guerre a été prise par le CICR qui, n'admettant pas l'idée de considérer la pratique des bombardements indiscriminés au temps de la première guerre mondiale comme une expression valable du droit international, a avancé de nombreuses propositions à cet égard.

En 1920, il a adressé à la première Assemblée de la Société des Nations une note où l'on proposait: « La Société des Nations doit s'occuper de divers problèmes touchant la guerre et principalement des moyens de la rendre plus humanitaire; le Comité International, organe central de la Croix-Rouge, auquel incombe cette tâche, a l'honneur de vous faire les propositions suivantes...: 1. La limitation de la guerre aérienne à des fins exclusivement militaires, telles les missions des avions de reconnaissance et l'interdiction du lancement au-dessus des villes de projectiles qui sèment la mort parmi des gens pacifiques, femmes et enfants, qui ne participent pas à la guerre » [1]... La proposition était inspirée par l'idée que les règles relatives aux bombardements, figurant dans les articles 25-27 du Règlement de la IVe Convention de La Haye, conservent leur valeur entière, bien qu'apparemment elles puissent difficilement être

[1] Doc. D.S. 4 a, b, e, de la XXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, Istanbul, sept. 1969: *Réaffirmation et développement des lois et coutumes applicables dans les conflits armés*, Genève, mai 1969, p. 76.

adaptées à l'évolution technique de la guerre, surtout des bombardements stratégiques; cependant des principes de nature coutumière subsistent qui fixent les limites impérieuses des hostilités.

D'autres propositions avancées à cette occasion portaient sur l'interdiction des gaz asphyxiants, sur la définition de la notion de « localités non défendues », établie par la IVe Convention de La Haye, de 1907.

L'interdiction de certains abus des autorités d'occupation à l'égard de la population civile (déportations massives d'otages, etc.) a fait l'objet de quelques initiatives du CICR, formulées à la Xe Conférence internationale de la Croix-Rouge, en 1921. La XIIe Conférence (1925) a traité, elle aussi, du problème du sort de la population civile en territoire occupé par l'ennemi. A cette occasion, on a proposé la création d'une commission médicale mixte, ayant la tâche de dresser les listes des civils retenus et de les communiquer au CICR, de constater l'incapacité de lutte des prisonniers, d'accélérer les enquêtes, de visiter les lieux d'internement, de faciliter la conclusion d'accords entre les belligérants en faveur des civils, etc.

A la suite du refus des Etats de ratifier le Code rédigé par la commission des juristes de La Haye, en 1923, et destiné à limiter les bombardements aériens, le CICR a réuni sous ses auspices, entre 1928 et 1931, quatre commissions d'experts, afin de trouver des moyens à même de protéger la population civile contre les dangers de la guerre chimique et bactériologique, contre la guerre en général. Les conclusions de ces commissions ont été soumises aux débats de la première Conférence sur la réduction et la limitaion des armements, convoquée à la Société des Nations, en 1931. Dans un rapport adressé à la conférence, on exigeait l'interdiction catégorique du bombardement aérien des centres habités. En 1934, à Tokyo, la XVe Conférence internationale de la Croix-Rouge a adopté un projet de convention internationale, rédigé par une commission d'experts du CICR. Connu sous le nom de « Projet de Tokyo », il allait être soumis à une conférence internationale diplomatique en vue de son adoption. Le déclenchement de la guerre mondiale a arrêté cette initiative.

L'échec de cette tentative a orienté les efforts du CICR dans une autre direction: vers la création de « localités, zones sanitaires et de sécurité ». En 1938, l'Assemblée de la Société des Nations a adopté une résolution, par laquelle elle condamnait fermement le bombardement intentionnel de la population civile et rappelait les précautions à prendre — parmi lesquelles figurait la création de pareilles zones de protection — en cas de bombardement des objectifs militaires.

Le 12 mars 1940, peu après le déclenchement de la seconde guerre mondiale, le CICR a adressé aux Etats un appel solennel, leur proposant de confirmer l'immunité générale de la population civile et de définir les objectifs militaires, de renoncer aux bombardements indiscriminés et de s'abstenir de représailles. Approuvé formellement par 14 Etats, dont les principaux belligérants, l'appel ne fut pas mis en œuvre. Face à cette situation, le CICR a renouvelé l'appel à plusieurs reprises — le 12 mai 1940, le 23 juillet et le 30 décembre 1943 — sans succès pourtant.

Les événements terribles vécus par l'humanité au cours de la seconde guerre mondiale, qui s'est soldée par des dizaines de millions de victimes et par d'incommensurables dégâts, ont ramené à l'ordre du jour, en tant que problème impérieux et actuel, la protection de la population civile contre les effets toujours plus destructifs de la guerre. « La guerre totalitaire — déclare le CICR dans un appel [2] du 5 septembre 1945 — a fait naître de nouvelles techniques. Faut-il en conséquence admettre que l'individu cessera d'être juridiquement protégé et ne sera plus considéré que comme un simple élément de collectivités en lutte? Ce serait là l'écroulement des principes sur lesquels repose le droit international qui tend à la protection physique et spirituelle de la personne. »

Mais les choses n'allaient pas évoluer en ce sens. En 1946, le Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg incriminait une série d'actes inhumains dirigés contre la population civile: l'assassinat, l'extermination, l'esclavage, la déportation, les persécutions politiques, raciales ou religieuses. Le 9 décembre 1948, fut adoptée la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide [3]. Puis, la Conférence diplomatique sur le droit humanitaire a essayé, en 1949, d'inscrire dans les Conventions adoptées des règles plus efficaces de protection de la population civile dans les conflits armés. En raison de l'opposition de certains Etats à une réglementation complexe du problème de la protection des droits de l'homme, la conférence s'est limitée finalement à une approche unilatérale du problème, à savoir la protection de la population civile en territoire occupé par l'ennemi; la matérialisation

---

[2] *Revue internationale de la Croix-Rouge*, septembre 1945, p. 657-661.

[3] Déclarant que le génocide, qui au cours de l'histoire a causé beaucoup de pertes à l'humanité, constitue un crime de droit international, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, la Convention étend l'incrimination aux actes suivants, commis dans l'intention de détruire entièrement ou partiellement: un groupe national, ethnique, social ou religieux; le meurtre des membres du groupe; l'atteinte grave portée à leur intégrité physique ou mentale; la soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence menant à la destruction physique totale ou partielle; des mesures visant à empêcher les accouchements; le transfert forcé des enfants d'un groupe à un autre.

en est la « Convention de Genève du 12 août 1949 sur la protection des personnes civiles en temps de guerre » [4].

La vie internationale a prouvé cependant qu'une approche bien fondée et une réglementation efficace de la protection de la population civile doivent partir des situations spécifiques dans lesquelles se trouvent les civils en cas de conflit armé, à savoir:

1. En territoire national, lorsqu'ils sont directement exposés aux opérations militaires (bombardements, attaques, etc.);
2. En territoire ennemi, au début des hostilités (résidents, touristes, en mission, etc.);
3. En territoire national occupé par l'ennemi, lorsqu'ils sont livrés aux abus de celui-ci (déportations, internements, prises d'otages, etc.).

La pratique des conflits armés, dans la seconde guerre mondiale et surtout dans l'après-guerre, prouve que le plus grand nombre de victimes est enregistré parmi les civils, c'est-à-dire en territoire national. Or, c'est justement à la population civile qu'on a refusé toute protection sur le plan du droit international.

Qu'est-ce que la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre a apporté de neuf à ce propos?

Comprenant 159 articles et trois annexes, la Convention était destinée à compléter les IIe et IIIe sections du Règlement de La Haye de 1907, sans se substituer à celui-ci, qui reste en vigueur.

En substance, les dispositions de la Convention pourraient être divisées en deux groupes: les dispositions protégeant les civils contre les abus de la puissance d'occupation et les dispositions protégeant ces personnes contre « certains effets de la guerre ».

Le principe qui domine le premier groupe est inscrit dans l'article 38: « La situation des personnes protégées est théoriquement réglementée par les dispositions concernant le traitement des étrangers en temps de paix ». En ce sens, la Convention interdit catégoriquement toute atteinte portée à la vie ou à l'intégrité corporelle et surtout les tortures, les traitements cruels, la prise d'otages, les déportations, les préjudices à la dignité humaine, les traitements humiliants et dégradants, les traitements discriminatoires basés sur les différences de race, nationalité, religion, sexe, fortune, etc. En même temps, la Convention établit un régime d'internement — conçu comme mesure exceptionnelle, imposée par la

[4] A la base de la Convention, il y a un projet élaboré par une conférence d'experts gouvernementaux, convoquée à Genève en 1947; le projet a été soumis, en 1948, à l'examen de la XVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, à Stockholm.

sauvegarde des intérêts de l'Etat détenteur — comportant les garanties d'un traitement humain de toutes les personnes internées.

Parmi les dispositions de la deuxième catégorie figurent celles qui consacrent la création de zones et localités sanitaires et de sécurité (article 14) et de zones neutralisées (article 15), la protection des hôpitaux civils (article 18), des enfants (article 24) et l'échange de lettres familiales.

Une première conclusion qui se dégage de l'analyse de cette Convention est que, en général, elle représente un progrès important dans le domaine de la protection des civils. Instrument complètement nouveau du droit international humanitaire, la Convention, résultat d'une triste expérience vécue par beaucoup d'Etats se trouvant au temps de la seconde guerre mondiale sous la domination d'autres Etats, lorsque 48% des morts étaient des civils, exprimait à l'époque une nécessité: celle de ne plus répéter de pareilles horreurs. Pourtant elle présentait aussi des limites et des lacunes. Ayant comme but la protection de la population civile contre les abus de la puissance d'occupation en territoire ennemi, la Convention a fait très peu pour protéger la population civile des dangers qu'elle court dans les conflits armés du fait des bombardements aériens, des nouveaux moyens et méthodes de guerre, etc. Les problèmes relatifs à l'interdiction des armes de destruction massive et des nouvelles armes n'ont pas fait l'objet de la préoccupation de la conférence diplomatique; ils ont été transférés à la Commission du désarmement de Genève, sous le prétexte que de pareils problèmes étaient de la compétence du *jus ad bellum* et que la conférence diplomatique devait s'occuper de problèmes essentiellement humanitaires, telle la protection des personnes au pouvoir de l'ennemi.

D'autre part, certaines dispositions de la Convention de Genève de 1949, surtout celles relatives à la création de zones et de localités sanitaires, de zones neutralisées, n'ont que rarement été appliquées. Si l'on pense que, dans les conflits armés qui ont eu lieu depuis l'adoption de la Convention et jusqu'à présent, ont péri, selon des statistiques, plus d'hommes que pendant la seconde guerre mondiale et que la proportion des civils tués est impressionnante, allant dans certaines situations jusqu'à 90%, on peut voir que le problème de la protection de la population civile dans les conflits armés reste ouvert, devenant même toujours plus actuel et pressant.

C'est à partir de 1956-1957 que des efforts seront fournis pour la réalisation de cet objectif; et c'est toujours le CICR qui en a pris l'initiative. Un tournant s'est produit à la XX^e^ Conférence internationale de la Croix-Rouge à Vienne, en 1965, lorsqu'on a adopté la résolution sur la « protection des populations civiles contre les dangers de la guerre

indiscriminée », où figuraient quelques principes de protection. C'était la suite des efforts du CICR, qui avait déjà élaboré, en 1956, avec le concours d'experts, un « Projet de règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre », projet qui avait été soumis, en 1957, à la XIX[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge, à New Delhi.

En 1968, l'Assemblée Générale de l'ONU a adopté la Résolution 2444/XXIII, dont le dispositif comporte les principes généraux de protection, valables pour tous les conflits armés. Ces principes consistent: 1) en l'interdiction d'attaquer la population civile en tant que telle (chiffre 1, lettre b), ce qui ne figurait jusqu'alors dans nul document international, et 2) en la nécessité d'épargner autant que possible dans les opérations militaires la population civile (chiffre 1, lettre c).

Depuis lors, l'Assemblée Générale de l'ONU a adopté annuellement une résolution encourageant les efforts en cette direction. A son tour, le CICR a préparé une documentation détaillée, qu'il a présentée comme point de départ des discussions à la Conférence diplomatique de Genève sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire, sous forme de projets de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949. Sur cette base, on a adopté, le 8 juin 1977, le Protocole I de Genève, qui au Titre IV propose une réglementation plus complète de la protection des civils.

2. LA DÉFINITION DES CONCEPTS

L'innovation essentielle du Protocole I de Genève réside dans le fait que, outre l'immunité qu'il accorde à la population civile en général dans les conflits armés, il apporte dans le droit positif nombre de définitions de notions fondamentales, éléments indispensables à une protection efficace.

a) La définition des personnes civiles et de la population civile

Le droit international humanitaire repose sur la distinction fondamentale entre les personnes qui participent directement à un conflit armé, c'est-à-dire les combattants, et les personnes qui ne prennent pas directement part aux hostilités. Bien que cette distinction ait été unanimement reconnue dans le droit international [5], la population civile s'est

[5] Ce principe a été, entre autres, réaffirmé dans la Résolution XXVIII de la XX[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge, ainsi que dans les Résolutions 2444/XXIII et 2675/XXV de l'Assemblée Générale de l'ONU.

trouvée dans une situation malheureuse: il était difficile d'opérer cette distinction, car les concepts de base n'en étaient pas définis. Le droit international positif ne répondait pas aux questions: Qu'est-ce qu'on entend par la population civile? Que sont les objectifs militaires, etc.

La difficulté devient encore plus grande dans la pratique: il est vraiment difficile d'établir une délimitation stricte entre combattants et civils, surtout dans les conflits armés contemporains — ce que prouve d'ailleurs l'analyse de la catégorie de combattant. C'est pourquoi les débats à ce propos se sont orientés vers la formulation d'une définition négative. Ainsi, dès le début, on a proposé d'exclure de cette catégorie les personnes qui participent directement aux hostilités. Dans une interprétation restrictive, le terme de « participation directe aux hostilités », action distincte de l'effort de guerre [6], suppose que l'on commette un acte de guerre qui frappe concrètement le potentiel militaire de l'adversaire [7]; « les personnes participant directement aux hostilités, estimaient les experts du CICR, même si elles contribuent indirectement à l'effort de guerre, ne sauraient être attaquées à titre de « quasi-combattants », car cela ouvrirait la voie aux abus. En effet, si un ouvrier dans une usine pouvait être attaqué, pourquoi sa femme qui viendrait lui apporter à manger ne pourrait-elle être attaquée aussi? » [8]. Au contraire, si des personnes civiles se trouvent à l'intérieur d'un objectif militaire ou à proximité, elles courent des risques à part, résultant des attaques dirigées contre cet objectif [9].

Se basant sur les conclusions tirées, le CICR a présenté, à la IIIe Commission de la seconde session de la Conférence des experts gouvernementaux, un projet d'instrument où la définition de la population civile était formulée de cette manière:

« *Article 41.* 1) Est considérée comme civile toute personne qui ne fait pas partie des forces armées et qui, en outre, ne participe pas directement à des hostilités. 2) La population civile est constituée par l'ensemble des personnes civiles satisfaisant aux conditions de l'alinéa premier. 3. *Proposition I*: La présence, dans la population civile, de per-

---

[6] L'effort de guerre est défini comme l'ensemble des activités qui de près ou de loin contribuent à la poursuite des hostilités. La population civile peut participer à l'effort de guerre sans perdre pourtant le droit à la protection.

[7] *Projets de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire*, CICR, Genève, 1973, p. 60.

[8] Doc. D.S.4 a, b, e: *Réaffirmation et développement des lois et coutumes applicables dans les conflits armés*, Genève, 1969, p. 80.

[9] *Ibidem.* — Cette conclusion est tirée par le CICR dans l'article 6 du projet de règles limitant les risques qui menacent la population civile en temps de guerre.

sonnes isolées ne satisfaisant pas à la définition de l'alinéa premier ne prive pas la population civile de sa qualité, les articles 45 (alinéa 5), 49, 50 et 51 du présent Protocole étant réservés. *Proposition II*: La présence, au sein de la population civile, de combattants isolés ne prive pas la population civile de sa qualité, les articles 45 (alinéa 5), 49, 50 et 51 du présent Protocole étant réservés » [10].

Partant de l'idée de définir cette notion en tenant compte des nécessités de l'application du droit humanitaire, la majorité des délégations présentes à la Conférence diplomatique ont opté pour l'adoption d'un texte plus ample:

« *Article 50. Définition des personnes civiles et de la population civile.* 1. Est considérée comme civile toute personne n'appartenant pas à l'une des catégories visées à l'article 4 A. 1), 2), 3) et 6) de la IIIe Convention et à l'article 43 du présent Protocole. En cas de doute, ladite personne sera considérée comme civile. 2. La population civile comprend toutes les personnes civiles. 3. La présence au sein de la population civile de personnes isolées ne répondant pas à la définition de personne civile ne prive pas cette population de sa qualité » [11].

La définition que donne le Protocole dans l'article susmentionné a un caractère assez large, tenant également compte du but envisagé, qui lui imprime un critère fonctionnel, et des personnes qui doivent être protégées. Le Protocole définit ainsi tant les personnes civiles prises individuellement que la population civile dans son ensemble. Dans la catégorie des « civils », le Protocole inclut toutes les personnes se trouvant sur le territoire des parties au conflit, qui ne font pas partie des forces armées. C'est ce qui résulte de l'article 4 A de la IIIe Convention de Genève du 12 août 1949 sur le statut des prisonniers de guerre, qui ne porte que sur les catégories de personnes protégées contre l'arbitraire de la puissance d'occupation et non pas sur la population civile dans son ensemble, et de l'article 43 du Protocole, qui définit le concept de forces armées. Par conséquent, toutes les personnes bénéficiant de protection, sur la base de l'article 4 A de la IIIe Convention de Genève, ainsi que celles qui ne sont pas comprises dans la catégorie de forces armées, sur la base de l'article 43 du Protocole, sont des personnes civiles. Celles-ci forment, toutes, la population civile. Se proposant surtout un but huma-

---

[10] *Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, seconde session, 3 mai-3 juin 1972. Rapport sur les travaux de la Conférence*, volume II (Annexes), Genève, juillet 1972, p. 7.

[11] Une telle définition de la population civile ne figure pas dans le Protocole II, bien que la Conférence ait débattu ce problème.

nitaire, celui de tenir les personnes civiles à l'abri des hostilités, les auteurs du Protocole ont essayé de surmonter les difficultés surgies dans la pratique pour distinguer un combattant d'un civil; ils ont présumé non combattante et traité comme telle toute personne au sujet de laquelle il y avait des doutes.

Le troisième paragraphe est inspiré par l'idée qu'il arrive que des éléments isolés des forces armées se mêlent aux civils en cas de conflit armé. Dans une telle situation, le statut de la population civile reste le même, le droit de protection étant conservé. La situation change pourtant et la protection cesse, lorsque dans les rangs de la population civile se trouvent des unités et formations militaires complètes.

b) **La définition du terme « attaque »**

Afin de fixer les critères objectifs de la protection de la population civile dans les conflits armés et de préserver la population civile contre les effets des hostilités, la Conférence diplomatique de Genève s'est proposé de définir encore plus nettement un nombre accru de concepts utilisés, visant à identifier plus facilement les actions illégales commises par une partie belligérante. Etant donné que l'une des règles de base de la protection est l'interdiction d'attaquer la population civile, la Conférence a essayé de définir ce terme. Ainsi, l'article 49, paragraphe 1, du Protocole I, prévoit que l'expression « attaques » s'entend des actes de violence, que ces actes soient offensifs ou défensifs.

Le paragraphe 2 stipule: « Les dispositions du présent Protocole concernant les attaques s'appliquent à toutes les attaques, quel que soit le territoire où elles ont lieu, y compris le territoire national appartenant à une partie au conflit mais se trouvant sous le contrôle d'une partie adverse ».

Une limitation sérieuse est apportée à cette définition dans le paragraphe 3, où de pareilles attaques sont interdites uniquement *sur terre*, non pas sur mer, dans les airs, ou dans l'espace extra-atmosphérique [12].

De nombreux Etats ont milité, dans le cadre de la Conférence, pour la suppression de cette limitation et pour l'extension du concept d'attaque, en sorte qu'il puisse protéger aussi les biens de caractère civil se

---

[12] Ce paragraphe a été ainsi formulé: « Les dispositions de la présente section s'appliquent à toute opération terrestre, aérienne ou navale pouvant affecter sur terre la population civile, les personnes civiles et les biens de caractère civil. Elles s'appliquent en outre à toutes les attaques navales ou aériennes contre des objectifs sur terre, mais n'affectent pas autrement les règles du droit international applicables dans les conflits armés sur mer ou dans les airs ».

trouvant sur mer ou dans les autres milieux; les Etats occidentaux [13] s'y sont opposés, appréciant que la guerre navale a ses règles spéciales.

Définissant le terme « attaque », et lui donnant une interprétation minimisante, la Conférence diplomatique de Genève n'a pas élucidé une série de concepts utilisés dans le dispositif du Protocole, tels: opérations militaires, hostilités, actes de violence négatifs pour la protection qui se veut accordée à la population civile, etc.

c) La distinction entre biens de caractère civil et objectifs militaires

En rapport direct avec la protection de la population civile dans les conflits armés, il y a aussi la distinction entre les objectifs militaires pouvant être attaqués par l'ennemi et les biens de caractère civil entrant dans la catégorie des objectifs protégés par le droit international humanitaire.

Le droit international positif ne contient aucune norme relative à cette distinction, qui est pourtant reconnue comme principe coutumier dans la Déclaration de Pétersbourg de 1869 (Considération 2), le Règlement de La Haye de 1907 (article 23, lettre g), la Résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU 2675/XXV (chiffre 5). Dans la doctrine, le principe a été défini clairement par l'Institut de droit international, à la session d'Edimbourg, par la Résolution du 9 septembre 1969 [14].

L'existence de ce principe étant unanimement reconnue, on s'est posé le problème de sa fonction et de sa sphère: est-ce qu'il répond aux réalités que revêtent actuellement les conflits armés? Si oui, la simple existence du principe suffit-elle pour assurer la protection de la population civile? Est-il nécessaire de préciser dans le droit d'autres concepts, tels objectif militaire, objectif non militaire, etc.?

A la première question, certains spécialistes et experts ont répondu négativement. Les armes de destruction massive et certains moyens de combat, tels les bombardements aveugles, affirment-ils, rendent cette

---

[13] La Grande-Bretagne a invoqué le Protocole de Londres, de 1936, qui stipulait l'obligation pour les sous-marins de recueillir les passagers des navires commerciaux naufragés.

[14] La définition a été reprise par le CICR dans l'article 43 du projet de Protocole, avec la formulation suivante: « Afin d'assurer le respect de la population civile, les Parties au conflit limiteront leurs opérations à la destruction ou à l'affaiblissement du potentiel militaire de l'adversaire et feront la distinction entre population civile et combattants et entre biens de caractère civil et objectifs militaires ». Doc. CDDH/1 du Comité international de la Croix-Rouge. *Projets de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949.*

distinction caduque [15]. D'autres ont proposé que l'on omette les aspects liés aux armes nucléaires, qui correspondent à « un équilibre spécifique » destiné à rendre improbable ou impossible un conflit généralisé et que l'on se préoccupe des méthodes militaires utilisées effectivement à l'heure actuelle [16]. Enfin une troisième catégorie d'experts fut d'avis, à juste titre, que les règles juridiques en vigueur relatives à la protection de la population civile et aux objectifs non militaires s'appliquent à tous les types de conflits armés [17]. D'autres opinions ont été également exprimées: opter pour une formulation plus souple du principe, car son respect tel quel est très difficile, en raison des informations forcément limitées dont dispose l'attaquant sur les objectifs à attaquer.

La formulation d'une définition n'est pas simple; les choses se compliquent davantage lorsqu'il s'agit d'une définition de *lege lata*. Une telle définition doit partir des réalités objectives, tenir compte des possibilités de sa traduction dans les faits, mais surtout viser un objectif précis et clair.

Voyons quelles sont, dans ce cas, les données objectives du problème. D'abord l'existence du principe de la distinction. A partir du moment de sa formulation et de sa reconnaissance unanime, il représente une norme juridique obligatoire pour tous les Etats. Il exerce sa fonction exclusivement dans les conflits armés. Ses potentialités éminemment humanitaires lui confèrent une fonction universelle: il agit dans tous les conflits armés.

La mise en œuvre de ce principe est intimement liée aux conditions des combats actuels et futurs; des armes, des méthodes de combat, etc. Le problème sur ce point est résolu. Les moyens de destruction massive et les méthodes de la guerre totale sont déjà interdits et condamnés par le droit international. Les arguments métajuridiques que nous avons déjà invoqués, telle l'existence d'un équilibre de la force, qui déterminerait un découragement réciproque quant au recours à des moyens et méthodes interdits, sont des éléments de fait; ce qui nous intéresse pourtant sont les éléments de droit auxquels nous nous sommes rapportés ci-dessus.

L'objectif que nous poursuivons en formulant une telle définition est de conférer une immunité efficace et plus parfaite aux personnes pro-

---

[15] *Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (Genève, 24 mai-12 juin 1971), Rapport sur les travaux de la Conférence*, CICR, Genève, août 1971, p. 90.

[16] *Ibidem*, p. 90.

[17] *Ibidem*, p. 90.

tégées. Une définition « minimale » servirait-elle à un pareil but? Bien sûr que non. Elle ne ferait, à notre avis, que faciliter la transgression légale de ce principe. C'est pourquoi, nous considérons que la définition présentée par la délégation roumaine à la première session de la Conférence d'experts satisfaisait entièrement au but proposé. Elle était formulée de cette manière: « Dans la conduite des opérations militaires il faut faire *à tout moment une distinction* nette entre, d'un côté, les personnes qui participent directement et immédiatement aux opérations militaires et, de l'autre, les personnes qui appartiennent à la population civile, pour que ces dernières, ainsi que les logements, les biens, d'autres installations à leur service, ne soient jamais et en nulle circonstance l'objet des opérations militaires et qu'ils soient préservés des ravages de la guerre. Par conséquent, les attaques doivent en toute circonstance se limiter uniquement aux objectifs militaires » [18]. Pour rendre efficace ce principe, il est nécessaire d'élaborer une définition exacte des concepts d'objectif militaire [19] et d'objectif non militaire; cela également dans le but de distinguer les actes illicites des actes permis.

Qu'est-ce qu'un *objectif militaire*?

En 1957, le CICR a élaboré un texte qu'il a soumis au débat et à l'approbation de la Commission de droit international. Depuis, on discute toujours de ce problème et on cherche à en déterminer le contenu exact. En général, on considère comme objectif militaire: les forces combattantes de l'ennemi, les moyens de combat, les installations spécifiques militaires. Au contraire, les objectifs non militaires sont les personnes et la population civiles, les objets et les installations protégés par les Conventions humanitaires, les biens culturels, etc.

Dans le projet de règles limitant les risques qui menacent la population civile en temps de guerre, élaboré à la XIX[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge, deux conditions étaient énoncées pour définir un objectif comme militaire: 1. que ledit objectif soit *par sa nature* reconnu comme étant *d'intérêt militaire*; 2. que sa destruction, totale ou partielle, assure, *en l'occurrence, un avantage militaire* substantiel à l'attaquant.

La définition du CICR, considérée par les experts comme un bon point de départ, n'a pas rencontré l'adhésion des spécialistes. Les uns ont suggéré la division des objectifs en deux catégories: objectifs militaires

---

[18] Doc. CE/COM.III/6, p. 102.

[19] Divers textes de droit international font allusion au terme d'objectif militaire, mais sans le définir (voir l'art. 8 de la Convention de La Haye du 14 juillet 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé et l'art. 19 de la IV[e] Convention de Genève du 12 août 1949 sur la protection de la population civile en cas de guerre).

directs et objectifs militaires indirects; ces derniers, incluant les fabriques de produits alimentaires et les récoltes, dont la destruction affaiblirait la capacité de résistance de l'ennemi, seraient parfois plus importants que les objectifs militaires directs [20].

Georg Schwartzenberger proposait, dans le cadre de l'Institut de droit international, que l'on fasse une distinction, en trois points, ayant comme objet exclusivement les personnes atteintes par la guerre et non pas les objets et objectifs: 1. Toutes les personnes en relation avec l'effort de guerre [21], qu'elles soient des membres des forces armées ou des civils, sont des objectifs militaires; 2. Les personnes se trouvant dans les zones considérées comme but de guerre, c'est-à-dire les zones des opérations effectives ou possibles, tels les objectifs décrits par les Conventions de 1949 et 1954, doivent supporter tous les risques qu'implique leur présence; 3. Les personnes n'étant pas visées aux points a) et b) sont les seules qui ne puissent pas être légitimement atteintes par la guerre [22].

Quelles seraient donc les personnes protégées par cette définition? Dans le premier cas: à l'exception des enfants et des vieillards, toute la population participe d'une manière ou d'une autre à l'effort de guerre; dans le deuxième cas: en raison des moyens de combat, notamment de l'aviation, des fusées, etc., dans les conflits contemporains, le territoire *entier* d'un Etat est zone de guerre, du moins une possible zone de guerre. En conclusion, puisque dans les conditions des conflits actuels, toute la population d'un Etat participe à l'effort de guerre et tout le territoire de l'Etat est une possible zone d'opérations, l'occupation d'une personne dans le mécanisme des conflits et le lieu où elle se trouve ne peuvent constituer, à notre avis, un critère de distinction entre les objectifs militaires et non militaires.

Les débats menés aux Nations Unies, bien qu'ils n'aient pas abouti à la formulation d'une pareille définition, ont cristallisé comme critères essentiels de distinction l'*intérêt militaire* et la *valeur défensive*. Ces critères ont été également retenus par la résolution de l'Institut de droit international qui prévoit: « Sont seuls considérés comme militaires les objectifs qui, en raison de leur nature ou de leur utilisation militaire qui les désaf-

---

[20] Voir E. Giraud, dans *Les problèmes que pose l'existence des armes de destruction massive et la distinction entre les objectifs militaires et non militaires en général*, Rapport provisoire présenté à l'Institut de droit international, cinquième Commission, Genève, 1964, p. 30.

[21] Le terme vise tant les opérations militaires proprement dites que la production du matériel de guerre.

[22] Voir Georg Schwartzenberger, dans *Les problèmes que pose..., op. cit.* p. 22.

fecte, présentent un intérêt militaire généralement reconnu et dont la destruction intégrale ou partielle offre en l'occurrence un avantage militaire substantiel à l'attaquant » [23].

Après la seconde guerre mondiale l'intérêt à définir les *objectifs non militaires* s'est accru, car les grandes puissances occidentales surtout ont manifesté une tendance constante d'inclure dans le concept d'objectif militaire tout ce qui n'était pas expressément protégé par les Conventions de Genève. Cet intérêt s'est traduit par l'effort de donner une définition positive au terme. L'action s'est avérée pourtant difficile. D'abord parce que, dans les conditions d'un conflit armé auquel participe toute la population et dans lequel sont mises à contribution toutes les ressources d'un Etat, il est difficile de séparer nettement les objectifs militaires des objectifs non militaires. Ainsi, les experts ont relevé qu'il existe des objectifs qui ne sont pas militaires *par leur nature*, mais qui peuvent l'être dans des conditions *d'intérêt militaire réel* (par exemple, l'affaiblissement du moral de la population). Le lancement de la bombe atomique sur le Japon, disait un expert, témoigne d'une coutume internationale, fondée sur la conviction juridique qu'elle peut abroger les règles des conventions de guerre [24]. Il existe également des objectifs complexes associant, en même temps et par un lien presque indissoluble, objectifs militaires spéciaux et non militaires, voire protégés [25].

Partant de cette situation, certains spécialistes ont opté pour l'inclusion dans le concept d'objectif non militaire des catégories de personnes et de biens spécialement protégés, tels les prisonniers de guerre, les blessés, les malades, les naufragés, les femmes enceintes, les vieillards, le personnel sanitaire et de la Croix-Rouge, les hôpitaux civils, les ambulances, etc. [26]. Von der Heydte et Eustothiades identifient deux catégories d'objectifs non militaires: objectifs protégés en vertu des règles coutumières et conventionnelles et objectifs non militaires « simples », qui par leur destination naturelle ou occasionnelle ne peuvent pas servir à des fins militaires. La tentative de formuler une définition positive — qui aurait représenté une contribution importante au développement du

---

[23] *Les problèmes que pose..., op. cit.* p. 22.

[24] Un tel point de vue représente une inexactitude flagrante, car les seuls usages d'un Etat ne sauraient être droit international coutumier. Pour devenir coutume, l'usage doit être de longue durée, c'est-à-dire réitéré, constant et général, autrement dit, pratiqué par d'autres Etats aussi. Ensuite, il doit reposer sur un élément subjectif: la conviction publique générale que le droit admet un tel comportement des Etats.

[25] E. Giraud, *op. cit.* p. 26-27.

[26] Nagendra Singh, *Les problèmes que pose..., op. cit.* p. 26.

droit international humanitaire — a échoué, sous prétexte qu'elle était trop restrictive.

Ce n'est pas dans les difficultés, assez grandes d'ailleurs, qui devaient être surmontées, qu'il faut en rechercher les causes, mais dans les intérêts qui s'affrontaient. Des Etats occidentaux, qui exprimaient les intérêts de certains cercles militaires, cherchaient à imposer à la conférence une définition minimale, introduisant comme élément le terme de « nécessité militaire », qui aurait pratiquement privé de sens la définition, étant de nature à avantager les attaquants. Au contraire, les Etats petits et moyens, les Etats non alignés voulaient obtenir une définition qui engage, plus objectivée, qui ne laissât pas à l'attaquant la possibilité de l'interpréter en sa faveur. Dans le même sens va la proposition de la délégation roumaine qui suggérait la formulation suivante: « Est réputé objet non militaire tout ce qui ne produit pas directement et immédiatement des armes, des équipements militaires et des moyens de combat, ou qui n'est pas utilisé directement ou immédiatement par les forces armées, même si à la suite d'un changement survenant dans son utilisation, il peut revêtir ultérieurement un caractère militaire prépondérant » [27].

Finalement, la Conférence diplomatique a trouvé une solution de compromis en formulant les définitions des deux notions « objectifs militaires » et « biens de caractère civil » en une étroite interdépendance. Ainsi, au paragraphe 1er, article 52, du Protocole I, on précise: « Sont considérés comme biens de caractère civil tous les biens qui ne sont pas des objectifs militaires au sens du paragraphe 2 ». Le paragraphe 2 dispose: « Les objectifs militaires sont limités aux biens qui, par leur nature, leur emplacement, leur destination ou leur utilisation, contribuent effectivement aux actions militaires et dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation offre en l'occurrence un avantage militaire précis ».

Une première conclusion se détache: tandis qu'aux biens de caractère civil on donne une définition très vague, négative, les objectifs militaires sont très précisément définis, leur caractérisation retenant trois éléments essentiels: la nature, l'emplacement et la destination militaire; la contribution effective à l'action militaire; l'avantage militaire précis.

Visant à limiter davantage la possibilité d'interprétation discrétionnaire, le paragraphe 3 précise: « En cas de doute, un bien qui est normalement affecté à l'usage civil, tel un lieu de culte, une maison, un autre type d'habitation ou une école, est présumé ne pas être utilisé pour apporter une contribution effective à l'action militaire ». Les articles suivants du

[27] Doc. CE/COM III/27.

Protocole, traitant du problème de la protection, se rapportent à certaines catégories de biens de caractère civil, tels les biens culturels et les lieux cultuels (article 53), les biens indispensables à la survie de la population (article 54), l'environnement naturel (article 55), les ouvrages et les installations contenant des forces dangereuses (article 56). Il est à mentionner que cet article 52 inclut deux nouvelles règles, formulées pour la première fois dans le droit positif: la première, dans le paragraphe 1, selon laquelle les biens de caractère civil ne doivent pas faire l'objet d'attaques, ou de représailles; la seconde limitant les attaques strictement aux objectifs militaires.

3. RÈGLES FONDAMENTALES DE PROTECTION

La Conférence diplomatique de Genève sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire a, entre autres mérites, celui d'avoir consacré dans les documents adoptés quelques règles fondamentales de protection de la population civile dans les conflits armés. Elle s'est proposé d'élaborer des normes, qui protègent les personnes civiles comme telles et la population civile dans son ensemble, ainsi que leurs biens dans les situations déterminées par tous les types de conflit armé, tant contre les effets directs des hostilités que contre les abus possibles de la puissance d'occupation. C'est ainsi que, pour la première fois, on a inscrit dans le droit international positif une règle fondamentale à valeur de principe, sur la base de laquelle les belligérants ont l'obligation de faire en toute circonstance la distinction entre population civile et combattants, et entre biens de caractère civil et objectifs militaires, et de limiter leurs attaques à ces derniers.

On peut apprécier en général, que cette conférence a réaffirmé, précisé et parfois défini une série de normes qui, dans le passé, n'étaient consignées que de manière allusive dans les instruments internationaux et a élaboré de nouvelles règles de nature à mettre la population civile, ses biens, ainsi que certains lieux et milieux à l'abri des risques qu'ils courent dans les conflits armés, règles qui consolident le statut de la population civile en territoire occupé par l'ennemi.

a) Le statut de la population civile en territoire national

L'analyse des deux Protocoles élaborés par la Conférence valide l'idée que, par les réglementations données, elle s'est proposé la solution de deux catégories de problèmes: la protection de la population civile et des biens de caractère civil.

1. *Les règles de protection de la population civile*

Quelles sont, en vertu des règles de droit en vigueur, les catégories de personnes protégées et contre quels actes sont-elles protégées ? Des développements précédents, il résulte que le droit international humanitaire connaît l'institution de la protection de certaines catégories de personnes. A l'origine, le droit international humanitaire assurait une protection *spéciale* aux combattants retirés de la lutte — blessés, malades, naufragés, prisonniers de guerre — ainsi qu'au personnel sanitaire et religieux qui s'occupait d'eux. Les mutations qui se sont produites dans la structure des conflits armés ont sérieusement posé le problème de la protection spéciale de certaines catégories de personnes dans les rangs de la population civile [28], ainsi que d'une protection *générale* des personnes civiles et de la population civile comme telle.

Puisque les concepts de « personnes civiles » et de « population civile » ont été analysés dans le paragraphe précédent, nous allons traiter dans ce qui suit exclusivement le problème de la protection des personnes civiles et de la population civile.

Une nouvelle règle dans le droit international humanitaire, consacrée dans l'article 51, paragraphe 1er, du Protocole I, confère *une protection générale* à la population civile et aux personnes civiles contre les dangers résultant des opérations militaires [29]. Quelques règles, s'ajoutant à celles existantes, viennent compléter cette norme pour lui conférer efficacité. Ce sont des normes prohibitives, interdisant l'attaque intentionnelle de la population civile, les actes ou la menace de violence dont le principal but est de répandre la terreur parmi la population, les attaques indiscriminées et les attaques à titre de représailles.

On peut observer que le Protocole introduit une nuance entre les attaques en général, dont l'objet ne peut être la population civile et les personnes civiles, et les attaques indiscriminées, définies comme: a) attaques n'étant pas dirigées contre les objectifs militaires déterminés; b) attaques utilisant des méthodes ou des moyens de combat qui ne peuvent pas être dirigés contre un objectif militaire déterminé; ou c) attaques utilisant des méthodes ou des moyens de combat dont les effets ne peuvent être limités comme le prescrit le Protocole, qui par conséquent

---

[28] Il s'agit d'un côté de personnes civiles exerçant une fonction humanitaire — les membres du personnel sanitaire civil, les membres du personnel de la protection civile — et d'autre part, de personnes protégées en raison de leur état (âge, sexe, état physique ou mental, fonctions, etc.): enfants, femmes, journalistes, personnel de police, du corps des sapeurs-pompiers, etc.

[29] Les personnes civiles qui participent directement aux hostilités ne jouissent pas de protection, pour la durée de cette participation.

sont propres, dans chacun de ces cas, à frapper indistinctement des objectifs militaires et des personnes civiles ou des biens de caractère civil. On énumère à titre d'exemples les types suivants d'attaques indiscriminées: a) attaques par bombardement, quels que soient les méthodes ou moyens utilisés, qui traitent comme objectif militaire unique un certain nombre d'objectifs militaires nettement espacés et distincts, situés dans une localité ou dans une zone avec une forte concentration de personnes civiles ou de biens de caractère civil; b) attaques dont on peut s'attendre à ce qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de pertes et dommages hors de proportion avec l'avantage militaire concret et direct attendu.

L'une des règles interdit que l'on se serve de la population civile ou des personnes civiles pour mettre à l'abri des opérations militaires certains points ou zones, ou pour couvrir, favoriser ou gêner les opérations militaires. On interdit également aux parties au conflit de diriger les mouvements de la population civile ou des personnes civiles pour mettre les objectifs militaires à l'abri des attaques, ou pour couvrir les opérations militaires. La suppression des vivres pour les civils, comme méthode de guerre, est catégoriquement interdite.

Ces interdictions ont acquis un caractère général et absolu; aucune violation ou aucun prétexte ne saurait exonérer le violateur de la responsabilité juridique, y compris de l'obligation de prendre les précautions nécessaires. Ces précautions, consacrées dans un chapitre spécial du Protocole — chap. IV, articles 57 et 58 — viennent compléter les dispositions du Règlement de La Haye de 1907. Ainsi, après avoir énoncé une règle à caractère général, selon laquelle les opérations militaires doivent être conduites en veillant constamment à épargner la population civile, les personnes civiles et les biens de caractère civil, le Protocole énumère les mesures de protection qui doivent être prises d'un côté par le belligérant attaquant, et de l'autre, par celui qui est attaqué. Ceux qui préparent ou décident une attaque doivent tout faire pour vérifier si les objectifs à attaquer ne sont pas des personnes civiles, ou des biens de caractère civil et s'ils ne bénéficient pas d'une protection spéciale; de même, ils doivent prendre toutes les précautions possibles dans le choix des moyens et des méthodes d'attaque afin d'éviter et en tout cas de réduire au minimum les pertes en vies humaines dans la population civile, les blessures à la population civile et les dommages aux biens de caractère civil, ou des pertes et des dommages hors de proportion avec l'avantage militaire, concret et direct, attendu. Au moment où l'on constate

que l'objectif choisi n'est pas militaire, ou qu'il bénéficie d'une protection spéciale, et que l'on peut s'attendre à ce que l'attaque cause incidemment des victimes, des blessures ou des dommages à la population civile et respectivement aux biens de caractère civil, l'attaque doit être annulée ou interrompue. De même, en cas d'attaques qui peuvent affecter la population civile, il faut donner un avertissement en temps utile, par des moyens efficaces, lorsque les circonstances le permettent. Si l'on peut opérer un choix entre plusieurs objectifs militaires pour obtenir un avantage militaire équivalent, il faut choisir l'objectif dont l'attaque présente le moins de danger pour les personnes civiles et les biens de caractère civil.

L'une des règles porte sur les opérations militaires maritimes et aériennes. Sur la base de cette règle, les parties au conflit devront prendre, conformément aux droits et aux devoirs qui découlent pour elles des règles du droit international applicable dans les conflits armés, toutes les précautions raisonnables afin d'éviter les pertes en vies humaines dans la population civile et les dommages aux biens de caractère civil.

Ces règles aussi ont un caractère absolu et général, qui résulte des dispositions de l'article 57, paragraphe 5: « Aucune disposition du présent article ne peut être interprétée comme autorisant les attaques contre la population civile, les personnes civiles ou les biens de caractère civil ».

Pour protéger la population civile et les biens de caractère civil contre les effets de l'attaque, à l'Etat défenseur incombe le devoir de prendre les précautions suivantes:

a) éloigner du voisinage des objectifs militaires la population civile, les personnes civiles et les biens de caractère civil, soumis à l'autorité de l'Etat respectif;

b) ne pas placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité des zones fortement peuplées;

c) prendre toutes les autres précautions nécessaires pour protéger contre les dangers résultant des opérations militaires la population civile, les personnes civiles et les biens de caractère civil.

Beaucoup de ces dispositions ont repris dans une grande mesure les formulations proposées par la délégation roumaine à la première conférence d'experts gouvernementaux [30].

Par les réglementations du Protocole I, la population civile acquiert, pour la première fois, un statut juridique bien défini, qui la met à l'abri des risques éventuels dans les conflits armés. Elle est ainsi protégée contre

[30] CE/COM.III/6; CE/COM.III/13.

les attaques directes, contre des méthodes et moyens illicites de guerre — bombardements indiscriminés, méthodes de guerre économique, etc. — mais non pas contre les armes de destruction massive, ce qui limite l'étendue de la protection accordée. D'ailleurs la tendance de ne pas étendre la protection de la population civile aux armes de destruction massive a été clairement mise en évidence, lors des débats du Comité sur les armes dans le cadre de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire, où les grandes puissances nucléaires ont adopté une position minimisante commune.

2. *Les règles de protection des biens de caractère civil*

Inspirées par l'idée humanitaire de laisser de côté tout ce qui n'est pas en relation directe et immédiate avec les hostilités, les réglementations faites par la Conférence diplomatique visent à conférer une protection générale aux biens servant normalement à des fins civiles. Définis, comme déjà mentionné, par le Protocole I de Genève, on leur a consacré pour la première fois une règle selon laquelle « les biens de caractère civil ne doivent être l'objet ni d'attaques ni de représailles » [31].

Les mesures de protection réglementées sont différenciées par rapport à la nature de la catégorie de biens protégés et au rôle que ceux-ci jouent dans la vie matérielle et spirituelle des peuples, les uns bénéficiant d'une protection générale, les autres d'une protection spéciale.

De nouvelles règles se sont ajoutées au complexe des mesures de protection spéciale des biens de caractère culturel, qui ont joui d'une attention particulière dans le passé aussi, par le Règlement de La Haye de 1907 et surtout par la Convention de La Haye du 14 mai 1954 sur la protection des biens culturels dans les conflits armés. Ainsi, les nouvelles réglementations prévues par le Protocole interdisent tout acte d'hostilité dirigé contre les monuments historiques, les œuvres d'art ou les lieux de culte qui constituent le patrimoine culturel ou spirituel des peuples; l'utilisation de ces biens à l'appui de l'effort militaire; il est également interdit de faire de ces biens un objet de représailles.

Les deux catégories suivantes de biens de caractère civil ont été réglementées en conséquence des règles établies pour la protection des civils. Il s'agit d'abord des biens indispensables à la survie de la population civile. Outre l'adoption d'une série de mesures destinées à mettre cette population à l'abri des effets directs des attaques, le Protocole a eu pour but la protection de la population civile contre certains effets

[31] Article 52, paragraphe 1er, du Protocole I, intitulé « Protection générale des biens de caractère civil ».

indirects de la guerre et qui lui sont inhérents. La pratique des conflits internationaux a prouvé que l'un des objectifs des belligérants est de détruire le potentiel économique de l'adversaire, ses moyens de subsistance, d'affaiblir sa capacité de résistance. Les premiers à en ressentir des conséquences sont les civils. La Conférence diplomatique a essayé de supprimer une telle possibilité, et le Protocole a prohibé les méthodes de guerre économique qui consisteraient à détruire les biens indispensables à la survie de la population civile pour l'affamer. Ainsi, on a interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage ces catégories de biens; on a également interdit que ces catégories soient l'objet de représailles. Cette interdiction ne s'applique pas aux biens utilisés pour la subsistance des seuls membres des forces armées, ou comme appui direct d'une action militaire, à condition de ne pas engager contre ces biens des actions dont on peut attendre qu'elles réduisent la population civile à la famine ou la forcent de se déplacer.

Sont également protégés les biens dont la destruction pourrait avoir des effets catastrophiques ou imprévisibles, tels les ouvrages et les installations contenant des forces dangereuses, à savoir les barrages, les digues [32], les centrales de production électronucléaire. De pareils ouvrages et installations ne peuvent faire l'objet ni d'attaques, ni de représailles, même s'ils constituent des objectifs militaires; on ne peut attaquer non plus les objectifs militaires situés à proximité immédiate des ouvrages et installations mentionnés. Vu les conséquences désastreuses qu'engendrerait pour la population civile d'un Etat la destruction de pareils biens, on a prévu que leur protection spéciale ne cesse en nulle circonstance: les barrages et les digues ne pourront être attaqués ni lorsqu'ils sont utilisés pour l'appui régulier, important et direct des opérations militaires, ni lorsque de telles attaques seraient le seul moyen pratique de faire cesser leur fonction militaire; on devra procéder de même avec les centrales nucléaires, même si elles fournissent du courant électrique pour l'appui régulier, important et direct des opérations militaires; il est également interdit d'attaquer les autres objectifs militaires situés sur ces ouvrages ou installations ou à proximité, même s'ils sont utilisés pour l'appui régulier, important et direct d'opérations militaires.

Le Protocole recommande aux Etats de ne pas placer d'objectifs militaires à proximité des ouvrages ou installations mentionnés, sauf si les objectifs sont là à seule fin de les défendre. Ces objectifs militaires ne feront pas l'objet des attaques, à condition qu'ils ne soient pas utilisés

---

[32] Les Pays-Bas ont proposé, dès la Conférence de La Haye de 1907, une règle en ce sens, la proposition n'étant pas retenue.

dans les hostilités, mais pour répondre aux attaques contre les ouvrages ou installations protégés et que leur armement soit limité aux armes servant à repousser une attaque.

Pour assurer une protection supplémentaire à cette catégorie de biens, les parties sont invitées à conclure entre elles des accords, et pour faciliter l'identification de ces biens, elles les marqueront au moyen d'un signe spécial, consistant en un groupe de trois cercles orange vif disposés sur un même axe.

L'analyse des règles protégeant les biens de caractère civil permet quelques constatations et conclusions. L'idée à la base du règlement les concernant a été d'aborder la protection de ces biens en connexion avec la protection de la population civile, visant par là à mettre la population civile et les biens indispensables à celle-ci à l'abri des conséquences d'un éventuel conflit armé. On a réussi ainsi, pour la première fois, à conférer une large protection aux éléments humains et matériels n'ayant pas un rapport direct et immédiat avec les opérations de guerre. Le problème qui se pose pourtant est de savoir quelle est l'efficacité de ces règles. Tout en appréciant positivement les réglementations auxquelles on a abouti, il faut dire que de sérieuses limitations entravent leur efficacité. D'abord, la protection générale, consacrée dans l'article 52 du Protocole, a un caractère purement déclaratif, aucune mesure ou garantie n'étant prévue pour assurer sa mise en œuvre. Ensuite, la protection des biens de caractère civil est assurée uniquement contre les attaques directes, mais non pas contre les risques indirects résultant des attaques dirigées contre les objectifs militaires. A ces carences, viennent s'ajouter le caractère vague de la définition des biens de caractère civil et le subjectivisme assez prononcé de la définition d'« objectif militaire » — les deux définitions étant en relation d'interdépendance —, ce qui peut créer la possibilité juridique pour un commandant militaire de faire prévaloir sa propre appréciation sur la situation à un moment donné. Une liste avec des exemples de biens de caractère civil aurait considérablement réduit, à notre avis, l'aire de ce subjectivisme.

3. *La protection des lieux et localités spécialement aménagés*

Visant à conférer une réelle immunité à la population contre les effets de la guerre, deux articles du Protocole I sont destinés à la protection des localités peuplées ou présentant une importance spéciale du point de vue économique, culturel, historique, scientifique, etc.

Le premier article réglemente le statut des *localités non défendues.* La préoccupation n'en est pas de date récente; une première réglementation en ce sens a été donnée par le Règlement de La Haye de 1907 qui,

dans l'article 25, interdisait l'attaque ou le bombardement par quelque moyen que ce soit des villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus; l'article 1er de la Convention de La Haye, de 1907, sur le bombardement par des forces navales en temps de guerre, interdisait « le bombardement par les forces navales des ports, des villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus ».

Réaffirmant cette interdiction, le Protocole de Genève réglemente les modalités de création de pareilles localités non défendues, les conditions qu'elles doivent remplir, les procédures de signalisation et le moment où elles perdent ce statut.

La localité non défendue est déclarée par les autorités compétentes d'une partie au conflit; on la signale à la partie adverse en indiquant en même temps ses limites. Peut être déclaré localité non défendue tout lieu peuplé se trouvant à proximité ou à l'intérieur d'une zone où les forces armées sont en contact et qui est ouverte à l'occupation par la partie adverse. Pour être considérée comme telle, une localité doit remplir les conditions suivantes: les combattants, les armes et le matériel militaire mobiles devront être évacués; on ne doit pas faire usage hostile des installations et des établissements militaires fixes; les autorités et la population ne commettront pas d'actes d'hostilité; aucune activité à l'appui des opérations militaires ne doit être entreprise. Les modalités pour marquer une localité non défendue seront convenues avec la partie adverse et les signes seront placés en des endroits clairement visibles.

Du point de vue juridique, une localité acquiert le statut de localité non défendue au moment où elle satisfait aux conditions susmentionnées et elle perd ce statut lorsqu'elle cesse de remplir ces conditions. Dans cette dernière situation, cette localité continue de bénéficier de la protection prévue par les autres dispositions du Protocole ou par les règles du droit international applicable dans les conflits armés.

Les *zones démilitarisées* diffèrent des localités non défendues par la manière d'établir leur statut — par accord entre les parties, conclu verbalement ou par écrit, directement ou par l'entremise d'une puissance protectrice ou d'une organisation humanitaire. Un pareil accord consiste en des déclarations réciproques et concordantes et pourra être conclu aussi bien en temps de paix qu'après l'ouverture des hostilités. Il devra de même indiquer de manière aussi précise que possible les limites des zones démilitarisées et fixer en cas de besoin les modalités de contrôle. L'objet de l'accord est constitué par les conditions que devra remplir une pareille zone, approximativement identiques aux conditions que doivent remplir les localités non défendues. Au moment où un pareil accord est réalisé et la zone considérée remplit les conditions convenues,

elle acquiert le statut de zone démilitarisée. Cette zone sera marquée par des signes à convenir entre les parties; toute opération militaire dans une telle zone sera interdite. Aucune des parties au conflit qui a conclu un accord à cet effet ne pourra utiliser cette zone à des fins liées à la conduite des opérations militaires, ni abroger cet accord unilatéralement. La zone perdra son statut en cas de violation substantielle de celui-ci par l'une des parties.

Théoriquement, la création de localités non défendues ou de zones démilitarisées est de nature à augmenter la protection de la population civile, mais pratiquement il est peu probable qu'on la réalise, car dans les conflits armés la conclusion de pareils accords est très difficile. On sait également que des dispositions similaires de la Convention de Genève sur les zones et les localités sanitaires n'ont que rarement été traduites dans les faits.

b) Nouveaux éléments du statut des civils en territoire occupé par l'ennemi

L'occupation d'un territoire étranger peut revêtir en pratique deux formes distinctes, selon le but visé par cette occupation et les conditions dans lesquelles elle a lieu. La première forme est la classique *ocupatio bellica*, qui consiste en l'envahissement par les forces armées d'un territoire ennemi et sa mise sous régime d'occupation dans le but d'exercer effectivement sur celui-ci une autorité temporaire [33]. La seconde forme est *l'occupation étrangère*, à laquelle se rapportent les documents récents du droit international, y compris le Protocole de Genève (article 1er, paragraphe 4) qui envisage toutes les modalités possibles de pénétration avec des troupes étrangères sur le territoire d'un Etat, soit sur l'invitation des autorités dans le cas d'un conflit interne, soit sous la forme d'une prétendue invitation, soit sur la base d'un accord ou d'un traité imposé par force, etc.

L'occupation d'un territoire étranger est, quelles que soient la forme qu'elle revêt ou les raisons invoquées, un acte illégal, un acte d'agression incriminé par les normes et les principes du droit international contem-

---

[33] Dans la conception classique du droit de la guerre, *ocupatio bellica* signifiait: qu'elle avait un caractère effectif; qu'elle n'était pas translative de souveraineté; qu'elle entraînait seulement la substitution temporaire et limitée de compétences. Pour des détails, voir: Col. Vasile Gherghescu et Dr Ionel Cloşcă, *Règles de droit international relatives à l'état de paix et à l'état de guerre*. Editions Militaires, Bucarest, 1972, p. 229-232.

porain [34]. Pourtant, au moment où un pareil acte vient d'être commis, la puissance occupante a certains devoirs, tant pour ce qui est de l'administration du territoire occupé, que pour la garantie de la protection accordée aux personnes civiles restées dans ce territoire.

Le statut des personnes civiles en territoire occupé par l'ennemi a fait l'objet du Règlement de La Haye de 1907 (III^e section) et de la IV^e Convention de Genève du 12 août sur la protection des personnes civiles en temps de guerre. Mais, comme on a pu le voir, les dispositions de ces documents ont été bien des fois ignorées dans des conflits armés plus récents.

Pour prévenir de telles situations et consolider la protection de la population civile, la Conférence diplomatique de Genève a essayé de compléter les normes énoncées par la IV^e Convention de Genève, relatives à la protection humanitaire des personnes civiles et des biens de caractère civil au pouvoir d'une partie au conflit. Ainsi, dans le Protocole adopté par la Conférence figurent deux sections au Titre IV, la Section II « Secours en faveur de la population civile », qui complète en principe les articles 23, 55, 60, 61 et 62 de la IV^e Convention, et la Section III « Traitement des personnes au pouvoir d'une partie au conflit », qui complète en particulier les titres I et III de la Convention susmentionnée.

L'une des obligations de la puissance occupante est d'assurer les approvisionnements essentiels à la survie de la population. L'article 55 de la IV^e Convention prévoyait le devoir pour cette puissance d'assurer dans toute la mesure de ses moyens l'approvisionnement de la population en vivres et en médicaments; lorsque ceux-ci manquaient dans le territoire occupé, la puissance devait les procurer d'autres sources. Il était interdit à la puissance occupante de réquisitionner des vivres ou des médicaments du territoire occupé, sauf pour les forces occupantes et le personnel administratif, uniquement dans la mesure où ces vivres étaient en superflu et moyennant indemnité; les puissances protectrices avaient le droit de vérifier à tout moment l'état des provisions dans les territoires occupés. L'article 69 du Protocole I complète ces règles en mentionnant: « ... la puissance occupante assurera dans toute la mesure de ses moyens et sans aucune distinction de caractère défavorable la fourniture de vêtements, de matériel de couchage, de logements d'urgence, des autres approvisionnements essentiels à la survie de la population civile du territoire occupé et des objets nécessaires au culte ». Lorsque la population

[34] Voir la Charte de l'ONU (article 2, paragraphe 4), la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats (principe 1^er), la définition de l'agression de 1977.

civile d'un territoire sous le contrôle d'une partie au conflit, autre qu'un territoire occupé — prévoit l'article 70 du Protocole —, est insuffisamment approvisionnée en matériel et denrées, des actions de secours de caractère humanitaire seront entreprises. Lors de la distribution de ces envois de secours, priorité sera donnée aux enfants, aux femmes enceintes, aux mères qui allaitent. Les parties au conflit et les parties contractantes du Protocole autoriseront et faciliteront le passage rapide et sans encombre des envois, des équipements et du personnel de secours, elles disposeront du droit de prescrire les réglementations techniques, elles pourront subordonner leur autorisation à la condition que la distribution de l'assistance soit effectuée sous le contrôle sur place d'une puissance protectrice et ne détourneront pas les envois de secours de leur destination ni n'en retarderont l'acheminement. Les envois de secours jouiront de protection et les actions de secours bénéficieront de facilité et de la coordination internationale des parties contractantes et des parties au conflit [35].

Le Protocole prévoit également que le personnel qui participe aux actions de secours, notamment pour le transport et la distribution des envois de secours, ait l'agrément de la partie sur le territoire de laquelle il exercera son activité. Ce personnel sera respecté et protégé, ses activités et ses déplacements ne pouvant être limités ou restreints qu'en cas de nécessité, à condition qu'il n'outrepasse pas ses missions et qu'il tienne compte des exigences de sécurité du territoire considéré.

A l'égard de ces règles on peut faire une constatation: les organes nationaux centraux des Etats ou les Sociétés nationales de la Croix-Rouge n'étant pas impliqués, l'action de secours revêt en quelque sorte un caractère « surétatique », ce qui porte atteinte, à notre avis, à son efficacité.

La III[e] section du Protocole réglemente, comme nous venons de le dire, le traitement des personnes au pouvoir d'une partie au conflit; elle a trois chapitres: chapitre I intitulé « Champ d'application et protection des personnes et des biens », chapitre II « Mesures en faveur des femmes et des enfants », chapitre III « Journalistes ».

Aux Titres I et III, la Convention de Genève de 1949 traite en détail de la protection des personnes et des biens de caractère civil en territoire occupé par l'ennemi. Le Protocole I ne fait qu'ajouter à cette protection quelques nouvelles règles concernant les réfugiés et les apatrides

---

[35] Les actions de secours pour la population civile d'un territoire occupé sont régies par les articles 59, 60, 61, 62, 108, 109, 110 et 111 de la IV[e] Convention de Genève de 1949, ainsi que par l'article 71 du Protocole I du 10 juin 1977.

(article 73), le regroupement des familles dispersées (article 74), et quelques garanties fondamentales; le but de ces nouvelles règles est d'inclure, dans le cercle des bénéficiaires de la protection conférée par les deux titres de la IVe Convention, les personnes qui avant le début des hostilités sont considérées comme des apatrides ou des réfugiés au sens des instruments internationaux ou des législations nationales de l'Etat d'accueil ou de résidence et ensuite de faciliter dans la mesure du possible le regroupement des familles dispersées en raison du conflit armé et d'encourager l'action des organisations humanitaires à cet égard.

Les garanties prévues dans l'article 75 du Protocole I visent à définir le statut dont bénéficie cette nouvelle catégorie de personnes qui jouit de la protection. Par les dispositions de cet article, on élimine l'une des carences du droit positif, qui exclut du bénéfice de la protection les citoyens d'un Etat qui n'est pas lié par convention, les citoyens d'un Etat neutre ou cobelligérant qui se trouvent sur le territoire d'un Etat partie au conflit, et les citoyens des parties au conflit (cf. article 4 de la IVe Convention).

En leur faveur ont été inscrites les règles suivantes, consacrées dans la IVe Convention au bénéfice d'autres catégories de personnes: elles seront traitées avec humanité en toute circonstance; la protection qu'on leur accorde sera appliquée à base d'égalité, sans aucune distinction de race, de couleur, de sexe, langue, religion, fortune, ou d'autres critères analogues; leur personne sera respectée, tout comme leur honneur, leurs convictions et pratiques religieuses. On interdit aux agents civils ou militaires, en tout temps et en tout lieu, de commettre les actes suivants à l'égard de ces personnes: les atteintes portées à la vie, à la santé et à l'intégrité physique ou mentale (le meurtre, la torture physique et mentale, les peines corporelles, les mutilations, les atteintes à la dignité, notamment les traitements humiliants et dégradants, la prostitution forcée, etc.), la prise d'otages, les peines collectives, ainsi que la menace de commettre l'un quelconque des actes précités. Quelques garanties portent sur les personnes arrêtées, détenues ou internées pour des actes en relation avec les conflits armés, sur la manière de prononcer et d'exécuter la condamnation, etc.

Le chapitre II de cette section s'occupe des personnes bénéficiant d'une protection spéciale en raison de leur état. Il s'agit des femmes et des enfants.

Une série de règles concernant la protection des femmes et des enfants se retrouvent dans les dispositions de la IVe Convention de Genève; cependant à l'origine des dispositions de l'article 76 du Protocole de 1977 est une résolution du Conseil Economique et Social de l'ONU, d'avril 1970, sur la « protection des femmes et des enfants en

période d'urgence ou en temps de guerre, de lutte pour la paix, la libération nationale et l'indépendance », qui invite le Secrétaire général de l'ONU à attacher une attention particulière à ce problème [36].

Le Protocole consacre trois règles spéciales aux femmes qui se trouvent au pouvoir de l'ennemi ou en territoire occupé par l'ennemi: 1) elles feront l'objet d'un respect particulier, seront protégées, notamment contre le viol, la contrainte à la prostitution et toute autre forme d'attentat à la pudeur; 2) le cas des femmes enceintes ou des mères d'enfants en bas âge dépendant d'elles, qui sont arrêtées, détenues ou internées pour des raisons liées au conflit armé, sera examiné en priorité absolue; 3) les parties au conflit s'efforceront dans toute la mesure du possible d'éviter que la peine de mort soit prononcée contre les femmes enceintes ou les mères d'enfants en bas âge dépendant d'elles, pour une infraction commise en relation avec le conflit armé. La condamnation à mort contre ces femmes pour une telle infraction ne sera pas exécutée.

Le problème de la protection des enfants a un caractère plus ample, plus complexe que dans la IV[e] Convention de Genève. Les événements tragiques qui ont eu lieu après la seconde guerre mondiale et ont fait beaucoup souffrir les enfants ont renforcé la conclusion que leur protection doit être consolidée dans trois aspects essentiels: contre les attaques, contre leur utilisation dans les conflits armés et dans la relation entre les enfants et la partie au pouvoir de laquelle ils se trouvent [37].

En matière de protection de l'enfant dans les conflits armés, la Conférence diplomatique de Genève, partant du mandat confié par le Secrétaire général de l'ONU et par la Résolution du Conseil Economique et Social 1515/XLVIII, d'avril 1970, et d'une proposition du CICR inspirée par l'article 16 de la IV[e] Convention de Genève, a inscrit dans le Protocole I deux articles — 77 et 78 — consacrant des règles sur la protection spéciale de l'enfant. Les enfants, montre-t-on dans le paragraphe 1[er] de l'article 77, doivent faire l'objet d'un respect particulier et doivent être protégés contre toute forme d'attentat à la pudeur. Les parties au conflit leur apporteront les soins et l'aide dont ils ont besoin du fait de leur âge ou pour toute autre raison. *Intuitu personae*, la règle énoncée est très large; elle réglemente non seulement la protection des

---

[36] Résolution 1515/XLVIII/ECOSOC.

[37] En 1959, l'Assemblée Générale de l'ONU a adopté, par la Résolution 1386/XIV, la « Déclaration des droits de l'enfant », destinée à assurer à tous les enfants en toutes circonstances une protection spéciale. La Déclaration contient un nombre de dix principes s'adressant à tous les responsables — parents, organisations de bienfaisance, autorités locales et gouvernements — qui sont invités à reconnaître les droits de l'enfant et assurer leur application.

enfants en territoire occupé par une partie adverse, mais aussi la protection de tous les enfants se trouvant dans les territoires des parties au conflit, sans distinction.

L'implication des enfants de moins de 15 ans dans le conflit est réglementée aux paragraphes 2-5 de l'article 77: les parties au conflit ont l'obligation de prendre toutes les mesures possibles pour que les enfants de cet âge ne participent pas directement aux hostilités, notamment en s'abstenant de les recruter dans les forces armées. Autrement dit, les belligérants n'ont pas le droit de tolérer ou d'encourager, sous aucune forme, la participation indirecte aux sabotages, au transport d'armes ou de munitions, à la diffusion des nouvelles, etc. Si, dans des cas exceptionnels, transgressant l'interdiction susmentionnée, les enfants qui n'ont pas 15 ans révolus participent directement aux hostilités et tombent au pouvoir de l'adversaire, ils continueront à bénéficier de la protection spéciale accordée, qu'ils soient ou non prisonniers de guerre. S'ils sont arrêtés, détenus ou internés pour des raisons liées au conflit armé, les enfants seront séparés des adultes et si, contre eux, on a prononcé la peine de mort pour une infraction liée au conflit, elle ne sera pas exécutée contre les personnes qui n'ont pas 18 ans au moment de l'infraction.

L'une des pratiques utilisées dans les conflits armés est celle de transférer les enfants dans des pays étrangers pour les employer à différents travaux ou simplement pour les dénationaliser. Par exemple, pendant la seconde guerre mondiale, les autorités nazies pratiquaient le transfert d'enfants des pays occupés dans le territoire du Reich et leur intégration dans des familles allemandes afin de les germaniser. Le phénomène devint plus fréquent et plus ample dans certains conflits récents. Pour mettre les enfants à l'abri de pareilles pratiques, la Conférence diplomatique a inséré dans le Protocole de 1977 l'article 78, qui interdit l'évacuation vers un pays étranger d'enfants autres que ses propres ressortissants, à moins qu'il ne s'agisse d'une évacuation temporaire rendue nécessaire par des raisons d'ordre médical ou de sécurité. Même dans ce dernier cas, l'évacuation est conditionnée par le consentement des parents ou des tuteurs; si on ne peut l'obtenir, le consentement écrit de la personne à qui la loi ou la coutume attribue la garde des enfants devient nécessaire. Les puissances protectrices doivent contrôler toute évacuation de cette nature, d'entente avec les parties intéressées, à savoir, la partie qui procède à l'évacuation et la partie qui reçoit les enfants et toute partie dont les ressortissants sont des enfants. Pour toute la durée de l'évacuation, on assurera à chaque enfant une éducation adéquate. Pour faciliter le retour dans leur famille, la partie qui a procédé à l'évacuation, et lorsqu'il conviendra, les autorités de l'Etat d'accueil, établiront pour

chaque enfant une fiche, accompagnée d'une photographie et de renseignements aussi complets que possibles, qu'elles transmettront à l'Agence centrale de recherches du Comité international de la Croix-Rouge.

Ces règles concernant la protection des enfants dans les conflits armés, consacrées dans les documents internationaux récents, viennent compléter les dispositions de la IV[e] Convention de Genève de 1949 (article 14, alinéa 1 — la création de zones et de localités sanitaires et de sécurité; article 23, alinéa 1 et article 68, alinéa 4).

c) Le statut des journalistes dans les zones de conflit armé

Le problème des journalistes qui exercent leur profession dans des conditions périlleuses est consigné dans le droit international dès le début du siècle. Le Règlement annexe à la Convention de La Haye de 1907 contient une disposition — reprise par les Conventions de Genève de 1929 et de 1949 sur le traitement des prisonniers de guerre — qui prévoit: « *Article 13.* Les individus qui accompagnent une armée sans en faire directement partie, tels les correspondants et les reporters de presse, les vivandiers et les fournisseurs, qui tombent au pouvoir de l'ennemi, et que celui-ci juge utile de retenir, ont droit au traitement des prisonniers de guerre, à condition qu'ils soient porteurs d'une carte d'identité délivrée par les autorités militaires de l'armée qu'ils accompagnent ».

Cette norme a gouverné le statut de la profession de journaliste tant dans la première que dans la seconde guerre mondiale, lorsque, vu les dangers auxquels ils étaient exposés, les journalistes avaient un statut bien défini: étant accrédités auprès de l'armée, ils étaient obligés d'obéir aux ordres des commandants militaires quant aux endroits de déplacement et aux informations qu'ils transmettaient.

La situation des journalistes devint beaucoup plus délicate dans les conflits d'après 1945, car, en raison de l'inexistence d'une ligne de front, ils risquent de se trouver en face de l'ennemi ou de pénétrer involontairement dans ses positions. En fait, il y a eu un nombre accru de victimes parmi les journalistes dans les conflits des époques récentes. Face aux dangers toujours plus grands auxquels ils sont exposés, la protection assurée par le droit international s'est avérée insuffisante. C'est pourquoi plusieurs forums internationaux ont débattu ce problème, et l'Assemblée Générale de l'ONU a adopté des résolutions à cet égard. Ainsi, le 9 décembre 1970, a été adoptée la Résolution 2673/XXV, par laquelle on exprimait la nécessité d'élaborer un nouvel accord international à caractère humanitaire, qui assure une meilleure protection aux journalistes accom-

plissant des missions périlleuses, surtout dans une zone de conflit armé. Le 20 décembre 1971, une autre Résolution de l'ONU (2854/XXVI), tenant compte des nombreux documents élaborés [38] et des initiatives [39] présentées par certains Etats en ce sens, a invité le Conseil Economique et Social à insister auprès de la Commission des droits de l'homme pour qu'elle examine en priorité les documents en question, les gouvernements étant priés de communiquer leurs observations là-dessus.

Les idées avancées à ces occasions étaient fort ambitieuses: on préconisait des uniformes spéciaux pour les journalistes, des insignes distinctifs (casque, brassard, un emblème visible et distinctif), des cartes d'identité qui attestent de la qualité de journaliste *bona fide*. En même temps il était obligatoire pour tous les journalistes de respecter des règles déontologiques, dont l'interdiction de participer directement ou indirectement aux hostilités, l'interdiction de transmettre des informations à caractère militaire d'une partie belligérante à une autre, l'obligation de se limiter à une information *pure*, sans se prononcer sur le caractère juste ou injuste de la cause des belligérants.

Finalement, à cause des obstacles rencontrés, on a dû abandonner toutes ces idées et on a apprécié une telle réglementation comme étant non réaliste. On a invoqué également d'autres raisons: on limiterait la profession; une catégorie de population civile apparaîtrait avec un statut privilégié; d'autres catégories elles aussi exposées aux dangers (le personnel médical, civil, les pompiers, la police, etc.) n'auraient pas un statut similaire; la profession de journaliste ne serait suffisamment organisée, ni sur le plan national ni international, etc.

Ainsi, la réglementation donnée par la Conférence diplomatique de Genève de 1977 reste bien modeste. Elle figure à l'article 79 du Protocole I et exprime trois idées: 1. Les journalistes qui accomplissent des missions professionnelles périlleuses dans des zones de conflit armé seront considérés comme des personnes civiles; 2. Ils jouiront de la protection assurée à la population civile, à condition de ne participer ni directement

---

[38] Doc. A/8371 et Add. 1 à 3, incluant le Projet annexe de Protocole relatif à la composition et aux fonctions du Comité international professionnel pour la sauvegarde des journalistes en missions périlleuses; Doc. A/8438 et Add. 1 contenant un Avant-projet de convention internationale sur la sauvegarde des journalistes en missions périlleuses; Doc.A/8371 et Add. 1 contenant les observations générales sur les documents respectifs.

[39] Doc. A/C. 3/L 1902 (projet de convention proposé par l'Australie); Doc. A/C 3/L 1903 (document de travail des Etats-Unis); Résolutions 1597 (L) du Conseil Economique et Social du 21 mai 1971, par laquelle le Conseil a décidé de transmettre à l'Assemblée Générale un avant-projet de convention internationale sur la protection des journalistes en missions périlleuses.

ni indirectement aux hostilités; 3. Une carte d'identité délivrée par les gouvernements respectifs attestera de la qualité de journaliste.

*
* *

Les mesures préconisées pour protéger les personnes civiles et leurs biens contre les risques qui les menacent dans les conflits armés représentent naturellement une nouvelle position, que l'humanité a gagnée dans la lutte acharnée qu'elle mène pour limiter et localiser autant que possible leurs effets. Cependant ces mesures seront-elles suffisantes — même si elles sont rigoureusement observées — pour préserver la population civile contre les dangers de la guerre ?

Ionel Cloșcă

Docteur en droit
Bucarest