

Les marins neutres et le droit humanitaire: un précédent en matière de protection des neutres lors des conflits armés

par Michael Harris Hoffman*

Le pétrel est un petit oiseau de mer de couleur foncée qui, par gros temps, vole entre les vagues pour se protéger.¹ Les vieux marins l'appellent «oiseau des tempêtes», car il annonce le danger.

Pendant des siècles, les marins neutres ont essayé d'échapper à la violence qui engloutissait les combattants naviguant dans les parages. Aujourd'hui, dans notre monde en perpétuel mouvement, l'histoire des marins neutres, par les enseignements que l'on peut en tirer, représente un précédent juridique important pour l'ensemble des voyageurs internationaux. On a vu récemment des passagers de lignes aériennes, des travailleurs expatriés, et bien d'autres personnes encore, courir de graves dangers en raison de conflits auxquels leur pays était étranger. La vie des personnes menacées dépend alors des principes élaborés pour assurer, sur la mer, la protection des neutres qui ont donc été les «oiseaux des tempêtes» du droit international.

Voici deux siècles, les marins neutres se sont trouvés pris au piège du premier conflit des temps modernes, conflit touchant le monde entier. Dix générations de marins ont eu — bien malgré eux — l'insigne honneur d'être les seules personnes neutres à être prises pour cible dans les guerres que se livraient d'autres nations. Sur terre, seul le hasard pouvait amener un expatrié à se trouver parfois sous le feu des armes, dans un conflit que se livraient des pays qui n'étaient pas le sien. En mer, les routes des navigateurs de toutes les nations se croisaient et les marins neutres, à bord de navires neutres,

* Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne sont pas nécessairement celles de la Croix-Rouge américaine.

¹ Goethe, Friedrich in Grimzek, Bernhard, éd., *Grimzek's Animal Life Encyclopedia*, Van Nostrand Reinhold Company, New-York, pp. 155-156.

étaient très exposés aux dangers des guerres engagées entre des nations étrangères.

Un ensemble de règles de droit international, méconnues mais importantes, ont peu à peu pris forme afin de protéger ces hommes et ces femmes. En cette fin du vingtième siècle, ces règles constituent le seul *corpus juris* protégeant spécifiquement les ressortissants neutres en cas de conflit armé. A la différence de la situation prévalant en 1792, ces règles peuvent aujourd'hui sauver la vie de millions de voyageurs internationaux. C'est sur la coutume que se fonde ce droit: l'histoire mérite donc d'en être contée.

I. Les droits humanitaires des neutres durant les guerres de 1792 à 1815

Lorsque la France déclara la guerre à l'Autriche en 1792, elle déclencha une génération de conflits qui touchèrent peu à peu toutes les régions du monde et auxquels se trouva mêlée une jeune nation en lutte — les Etats-Unis d'Amérique. Les Américains se réjouirent à l'annonce de ces guerres lancées contre des rois, car ils voyaient en elles la confirmation de la révolution qu'eux-mêmes venaient d'accomplir. Leur enthousiasme s'évanouit cependant lorsque leur propre flotte marchande fut mise en péril.

Les Etats en guerre avaient coutume de faire le blocus des ports ennemis. Les navires neutres étaient arrêtés lorsqu'ils étaient soupçonnés de transporter des marchandises de contrebande susceptibles de soutenir l'effort de guerre de l'ennemi. Lorsque les soupçons étaient confirmés par les tribunaux de l'Amirauté, tant la cargaison que le navire qui en assurait le transport étaient déclarés «prises de guerre», confisqués et vendus. Les années 1790 ont vu débiter un conflit qui allait être long et rude et qui allait gagner de nombreuses régions du monde. Les perturbations du commerce neutre qui, jusque-là, avaient été fréquentes, mais provisoires, allaient devenir un fardeau très lourd pour les Etats neutres.

La Grande-Bretagne proclama qu'elle confisquerait, au titre de prise de guerre, tout navire neutre intercepté transportant des marchandises destinées aux Antilles françaises. Souhaitant que le commerce des Etats-Unis reste en dehors de cette guerre, le président George Washington fit une déclaration de neutralité, mais celle-ci fut sans effet. De nombreux navires américains furent capturés, puis condamnés par des tribunaux de l'Amirauté britannique. En 1794, les Britanniques annulèrent l'ordre de capturer les navires neutres.

Une crise se trouva ainsi résolue: le gouvernement des Etats-Unis eut ainsi le temps d'en régler une autre. En effet, c'est avec une grande libéralité que la France avait distribué des «lettres de marque» autorisant officiellement l'activité des corsaires qui visait à faire cesser, dans les Antilles, toute la navigation américaine dont la Grande-Bretagne aurait été susceptible de bénéficier. Les corsaires étaient des navigateurs privés, aux motivations purement commerciales, et appartenaient à tous les Etats maritimes. Ils n'étaient souvent rien d'autre que des boucaniers munis de documents officiels, mais les corsaires exerçaient des activités sur lesquelles les lois de la guerre n'avaient aucun effet.

En 1796, le Secrétaire d'Etat américain demanda au Conseiller juridique du président Washington de préciser les droits de la marine marchande américaine, car le commerce de la nation se trouvait confronté à des attaques de plus en plus nombreuses. L'avis rendu par le Procureur général reposait largement sur les coutumes de l'Ancien Monde.

Dès la deuxième moitié du XVI^e siècle, il était bien établi en Europe que les marines de guerre pouvaient intercepter et visiter les navires marchands neutres afin de s'assurer que leur cargaison ne risquait pas de soutenir l'effort de guerre de l'ennemi. Les diplomates des pays neutres protestaient avec vigueur lorsque des mauvais traitements étaient infligés à l'équipage de ces bâtiments.² Leurs fréquentes protestations ont abouti au principe suivant: les hommes d'équipage des bâtiments saisis devaient être respectés en tant que personnes neutres et ils devaient jouir de la même protection qu'en temps de paix.³ C'est une règle différente qui s'appliquait aux équipages de la marine marchande des Etats en guerre: ceux-ci étaient prisonniers de guerre et leur protection relevait du droit de la guerre.⁴

Le Procureur général des Etats-Unis déclara que les marins neutres avaient des droits tout à fait clairs, étant, en effet, des «citoyens du monde»: lorsqu'un homme «loue ses services pour être marin à bord d'un navire neutre utilisé pour le commerce de contrebande avec l'une ou l'autre des puissances belligérantes, son propre Etat ne peut engager contre lui, à ce titre, aucune poursuite et prononcer aucun

² Jessup, Philip et Deak, Francis, *Neutrality: Its History, Economics and Law*, Columbia University Press, New York, 1935, p. 165.

³ *Ibid.*

⁴ Pictet, Jean, *Commentaire de la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer*, CICR, Genève, 1960, p. 98.

jugement en invoquant le droit interne; de même, bien qu'il fût pris en flagrant délit, cet homme ne peut être puni personnellement, en vertu du droit international, par la nation belligérante au détriment de laquelle s'effectuerait le commerce prohibé».⁵ Cette prise de position rassura le gouvernement des Etats-Unis, mais ne suffit pas à améliorer le sort des marins de ce pays.

Il y avait déjà longtemps, dans les années 1790, que la guerre privée sur terre avait été abolie, alors qu'elle avait été une entreprise économique populaire. De nombreuses nations continuaient cependant à mener des guerres privées sur mer en commissionnant des corsaires. De gros profits étaient à la clé lorsqu'un navire marchand et sa précieuse cargaison étaient confisqués. C'est avec un grand zèle que les corsaires français menaient leur lutte contre le commerce américain en mer des Caraïbes.

Au début de 1796, des rapports alarmants parvinrent aux Etats-Unis: un navire marchand américain ayant été capturé, son capitaine s'était d'abord trouvé détenu, privé de rations, puis forcé d'attendre tandis que ceux qui l'avaient capturé encourageaient son équipage à l'assassiner. Finalement, il avait abandonné le navire au bout de deux mois, persuadé qu'il n'avait aucune chance de recevoir l'autorisation de contester la saisie de son bâtiment auprès d'un tribunal de l'Amirauté. Après cette affaire, d'autres rapports inquiétants avaient fait état de marins tués lors de canonnades non provoquées, de membres d'équipage battus et tués après l'abordage de leur navire, d'équipages détenus pendant de longues périodes dans des conditions insalubres, causant de nombreux décès. On parlait aussi de navires pillés sans raison.⁶

En 1798, la flotte américaine et des corsaires battant pavillon américain furent mobilisés pour lancer — sans déclaration officielle — une guerre contre la flotte et les corsaires français. Ce conflit, dont l'histoire a gardé le souvenir sous le nom anglais de «Quasi War», ne se déroula que sur mer. Il était déjà presque terminé en 1799. Le traité d'amitié et de commerce, signé en 1800, qui y mit fin officiellement fut jugé impolitique (aucun état de guerre n'ayant techniquement, existé) mais il constitue un événement marquant dans un domaine souvent négligé du droit de la guerre.

⁵ *Opinions of Attorneys General*, Chambre des Représentants, Document N° 35, 31^e Congrès, 2^e session, Washington, 1851, pp. 33-35.

⁶ Lowrie, Walter et Clarke, Matthew éd., *American State Papers*, Gales & Seaton, 1832, Vol. 2 (Relations internationales), pp. 61- 63.

Ce traité rendait obligatoire la protection des marins neutres qui pourraient faire l'objet d'une visite ou d'une arrestation lors de futurs conflits dans lesquels l'une des parties pourrait être impliquée. La règle énoncée était la suivante: «Et qu'un plus grand soin soit accordé à la sécurité des ressortissants de l'une ou l'autre des parties contractantes, et éviter qu'ils ne soient victimes de blessures infligées soit par les militaires, soit par les corsaires de l'une ou l'autre partie; tous les commandants de navires de guerre, et tous les corsaires, et tous les autres citoyens mentionnés, s'interdiront de causer des dommages aux ressortissants de l'autre partie, ou de commettre un outrage à leur rencontre; au cas contraire, ils seront punis et, par leur personne et leurs biens, ils seront tenus de rendre raison et d'offrir des réparations pour tous les dommages causés, et dans l'intérêt de ceux qui en ont été victimes, quelle que soit la nature du dommage».⁷ Les tensions s'apaisèrent dans les Caraïbes, tandis qu'en Europe la mer continuait à être rougie de sang.

Les navigateurs scandinaves faisaient l'objet de pressions de la part de la flotte britannique qui patrouillait avec agressivité. Ils commencèrent à constituer des convois, escortés par leur propre marine de guerre. Cela ne dura pas longtemps. Le 25 juillet 1800, la frégate danoise *Freya*, qui escortait un de ces convois, ouvrit le feu sur une escadre de cinq navires britanniques qui avait demandé de visiter les navires marchands. Il y eut des morts de part et d'autre.⁸

En février 1801, la Russie, la Prusse, le Danemark et la Suède formèrent une ligue neutre afin de protéger leurs navires de commerce contre la marine britannique. Cet accord fit long feu, car il fut l'ultime cible visée lorsqu'une flotte britannique lança une attaque le 2 avril 1801 dans le port de Copenhague contre la flottille danoise. La bataille qui s'ensuivit dura cinq heures et mit un terme à cette confédération des Etats neutres.

Les marins neutres découvrirent que leurs malheurs ne prenaient pas fin au moment où ils jetaient l'ancre dans un port. Le tsar de Russie prétendit que Malte lui appartenait. Pour appuyer ces revendications, son gouvernement autorisa la saisie de 300 navires de commerce britanniques, ainsi que de leurs équipages. La Grande-Bretagne répliqua en ordonnant un embargo contre les navires russes,

⁷ Bevans, Charles, éd., *Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1776-1949*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1971, Vol. 7, p. 809.

⁸ Feldback, Ole, «The Anglo-Danish Convoy Conflict of 1800» in *Scandinavian Journal of History*, vol. 2, 1977, pp. 170-171.

danois et suédois se trouvant dans des ports anglais et en demandant que les navires de ces Etats se trouvant en mer soient saisis. Conséquence: la seule Suède vit saisir 200 de ses navires marchands. Ce n'est que le 7 avril 1801, les marins britanniques ayant été remis en liberté, que cette crise prit fin.⁹

Bien que les droits maritimes des Etats neutres aient donné lieu à de nombreux différends, voire à des actes de guerre, ces disputes n'ont jamais ébranlé le principe fondamental qui veut que les marins neutres ne soient pas maltraités. Alors même que les événements qui se déroulaient en mer paraissaient devoir inévitablement conduire à une guerre entre l'Angleterre et les Etats-Unis, la Haute Cour de l'Amirauté britannique réaffirma les droits humanitaires des marins neutres.

Dans le cadre d'une procédure engagée contre un navire espagnol, le tribunal des prises fut informé que les 22 membres d'équipage du bâtiment saisi avaient été mis aux fers. Le tribunal ne fut pas convaincu du bien-fondé de cette mesure extrême et fit la déclaration suivante: «...il en va de l'honneur du pays, compte tenu des maux infligés aux Espagnols, que certains dommages civils soient versés; ainsi, j'ordonne de répartir la somme de 100 guinées entre ceux qui ont été victimes de ces faits».¹⁰ L'équipage du *De Fire Damer* fut, lui aussi, malmené par des corsaires. Le capitaine du bateau corsaire était ivre et se montra violent envers les captifs. Il refusa de prendre à son bord un pilote connaissant les parages et le bâtiment heurta un rocher au large de Falmouth.

Le tribunal établit que les propriétaires «étaient responsables de la bonne conduite des personnes à qui ils confient un bateau corsaire. Ils ne devraient pas mettre leur bâtiment dans les mains d'une personne susceptible de se rendre coupable d'une conduite aussi éhontée...». Le tribunal accorda le même montant de dommages que dans le cas précédent, déclarant que «ce n'était que justice d'en décider ainsi». Il fut relevé que le bâtiment corsaire impliqué avait été perdu. S'il en avait été autrement, le tribunal aurait engagé des démarches en vue de la révocation de sa charge.¹¹

Plus tard, le Nouveau Monde fut à nouveau le théâtre de confrontations militaires liées aux droits des neutres. Comme la France, la Grande-Bretagne harcelait les navires marchands américains. Une

⁹ Mahan, A.T. *The Influence of Sea Power Upon the French Revolution and Empire, 1793-1812*, Vol. II, réédité par Scholarly Press, Michigan, pp. 53-55.

¹⁰ Voir le cas de *La Purissima Conception* (1803) publié dans *The English Reports*, W. Green & Son Ltd., Edimbourg, 1923, Vol. 165, pp. 687-690.

¹¹ *Ibid.*, voir le cas du *De Fire Damer* (1805), pp. 804-805.

pratique britannique souleva notamment la colère: à l'occasion de visites destinées à mettre la main sur des marchandises de contrebande, les équipages de la flotte britannique commencèrent à enlever des hommes d'équipage de navires marchands américains pour les enrôler de force dans la *Royal Navy*. Ces hommes étaient des déserteurs de la Marine de guerre britannique, disait-on, et se trouvaient donc légalement assujettis à ce service. Des milliers de citoyens américains furent ainsi enlevés, ce qui provoqua, en 1807 et en 1811, de véritables batailles navales entre navires américains et navires britanniques. En 1812, les Etats-Unis déclarèrent la guerre à l'Angleterre, l'enrôlement forcé de leurs citoyens constituant l'un des motifs de la déclaration de guerre.

La même année, les Etats-Unis apportèrent leur contribution à la constitution d'une jurisprudence au sujet des droits humanitaires des neutres en mer. Lors d'un débat concernant une prise de guerre, il fut établi qu'un navire marchand américain avait été injustement capturé par un bâtiment corsaire américain trop avide, placé sous le commandement du Capitaine Downie. Des sanctions furent réclamées à la suite des dommages occasionnés à la cargaison et une plainte fut déposée en raison des insultes et des mauvais traitements infligés au propriétaire du navire, William Mooney.

La plainte fut considérée irrecevable par le juge qui déclara que «des paroles chaleureuses avaient été échangées entre le Capitaine Downie et William Mooney au moment où les menottes étaient passées à ce dernier. Je remarque que, bien qu'il rende compte en détail de la sommation du Capitaine Downie, il passe entièrement sous silence la provocation qui l'a précédée.» Afin que cette décision ne donnât pas lieu à une méprise, le juge se hâta de faire connaître sa propre conception des exigences du droit des gens.

L'auteur de cette opinion, Joseph Story, fut le fondateur de la jurisprudence de l'Amirauté américaine et un membre influent de la Cour suprême des Etats-Unis. Il écrivit: «Il ne peut y avoir aucun doute quant à la compétence dont dispose ce tribunal lorsqu'il s'agit de punir tout outrage commis à l'encontre de ceux qui, du fait des hasards de la guerre, tombent aux mains de nos navires armés. Ce serait porter atteinte à l'honneur de notre pays que de tolérer l'existence d'une pratique qui, défiant les règles de la conduite civilisée de la guerre, permettrait de triompher d'un ennemi en commettant personnellement des actes indignes ou en exerçant des contraintes non justifiées par la sécurité générale. Une telle conduite ne saurait être tolérée à l'égard des neutres ou des ressortissants de notre propre pays. S'il advenait que de tels actes soient manifestement commis, accompagnés

de souffrances non méritées ou de blessures dues à la malveillance, le tribunal ne devrait jamais hésiter à réclamer des dommages exemplaires». ¹²

La guerre contre l'Angleterre prit fin en 1814, sans que le problème de l'enrôlement forcé des matelots ait été résolu. Avec la fin des guerres napoléoniennes, en 1815, le problème de la visite perdit tout caractère d'urgence. Ironie de l'histoire, cependant, le prochain pas fut franchi en raison du danger que couraient une autre catégorie de personnes.

II. Une ère de progrès pour les neutres, 1815-1914

À la fin des guerres napoléoniennes, le gouvernement britannique entreprit une longue campagne diplomatique visant à mettre fin au commerce maritime des esclaves. Il ne remporta qu'un succès modeste. En 1842, les marins profitèrent d'une concession implicitement accordée au gouvernement américain dans le cadre de ces efforts. Cette année-là, en effet, le gouvernement des États-Unis ratifia un traité dans lequel il s'engageait à apporter sa coopération pour mettre un terme au commerce des esclaves. Ce que craignait le gouvernement américain, c'était, en apportant sa coopération, de «cautionner» l'enrôlement forcé. Le ministre britannique des Affaires étrangères donna à son homologue l'assurance qu'il «y avait de bonnes raisons d'espérer que l'on pourrait parvenir à un arrangement satisfaisant» en la matière. Ce ne fut jamais le cas, mais au début de la deuxième moitié du XIX^e siècle, son gouvernement avait abandonné toute prétention quant au droit d'enrôler de force des marins naviguant sous d'autres pavillons. ¹³

La Déclaration arrêtant certaines règles de droit maritime en temps de guerre fut signée à Paris le 16 avril 1856. Cet accord, élaboré en vue de faciliter la conclusion du traité mettant fin à la guerre de Crimée, établit qu'à l'exception des marchandises de contrebande, les marchandises neutres ne peuvent être saisies. Si cette déclaration a un poids sur le plan humanitaire, c'est en raison de la clause stipulant que «la course est, et demeure, abolie». ¹⁴ Le fait de chasser de la mer ceux

¹² Voir le cas du *Lively* (U.S. Circuit Court for District of Massachusetts, 1812), publié dans *The Federal Cases*, West Publishing Co., St. Paul, 1895, Vol. 15.

¹³ Moore, John Bassett, *A Digest of International Law*, Government Printing Office, Washington, 1906, Vol. 2, pp. 999-1001.

¹⁴ Voir texte dans Deltenre, Marcel, éd., *Recueil général des lois et coutumes de*

qui se battaient pour le commerce a constitué un grand progrès en matière de protection des navigateurs neutres ou belligérants contre les excès de la guerre. Les Etats-Unis n'étaient pas signataires de cette Déclaration, mais ils eurent à nouveau bientôt l'occasion de contribuer au développement du droit concernant les neutres en mer.

Lorsque la guerre de Sécession éclata en 1861, le président Abraham Lincoln ordonna le blocus des ports des Etats insurgés. Il fallut plusieurs années à la marine de guerre américaine pour rendre ce blocus effectif. Toutefois, dès le début, les navires marchands qui tentaient de forcer le blocus furent capturés: leur nombre ne fit que croître, de même que les litiges occasionnés par la manière dont étaient traités leurs équipages.

La goélette *Adeline* fut capturée en 1861: elle comptait, parmi ses hommes d'équipage, trois Anglais particulièrement obstinés qui avouèrent avoir déjà forcé le blocus. La coutume voulait que les étrangers qui forçaient le blocus soient promptement remis en liberté, mais un certain Commandant Woodhull décida qu'il n'y avait pas lieu de tolérer les délits à répétition. Il eut une idée toute simple: il força les Anglais à promettre, sous serment, que jamais plus «ils ne s'embarqueraient dans pareille aventure, ni ne viendraient entraver les efforts légitimes du gouvernement des Etats-Unis visant à réprimer l'insurrection».¹⁵ Le gouvernement britannique émit alors une protestation, à laquelle il fut rapidement répondu.

Sur les conseils du Secrétaire d'Etat, le Secrétaire du département de la Marine fit savoir au Commandant de l'escadre assurant le blocus qu'il n'avait pas lieu d'imposer de telles exigences à des navires marchands neutres. «Il est peut-être légitime de saisir en tant que témoins des personnes trouvées à bord d'un bâtiment qui est accusé d'avoir violé le blocus, lorsque leur témoignage peut être indispensable pour pouvoir rendre la justice; toutefois, lorsque des personnes sont capturées à bord d'un navire neutre, elles ne peuvent être considérées comme prisonniers de guerre et ne sauraient être traitées en tant que tels. Par conséquent, les trois personnes concernées, libérées sous condition, doivent être considérées comme étant dégagées de l'obligation qui leur a été faite. Veuillez faire connaître, à titre d'information,

la guerre terrestre, maritime, sous-marine et aérienne, Editions Ferd. Wellens-Pay, Bruxelles, 1943, p. 24.

¹⁵ Message du Président des Etats-Unis aux deux Chambres du Congrès, Government Printing Office, Washington, Ex.Doc. N° 1, 37^e Congrès, 3^e session, 1862, Vol. 1, p. 243.

le principe énoncé ci-dessus aux officiers responsables de votre escadre». ¹⁶

Il arriva parfois que les autorités américaines, excédées, enfreignent ces règles, prolongeant longuement le délai de détention, dans le but de recueillir un témoignage ou de mener des investigations au sujet d'une prétendue nationalité étrangère. ¹⁷ Ces pratiques entraînèrent une tension dans les relations diplomatiques, ainsi qu'au niveau des règles protégeant les neutres: jamais, cependant, les obligations humanitaires envers les navigateurs appartenant à cette catégorie ne furent contestées.

La Convention de Genève de 1864 fut, pour le droit de la guerre sur terre, le début d'une révolution qui s'étendit ensuite au droit de la guerre sur mer, avec la rédaction en 1868 de projets d'articles d'une Convention relative à la guerre sur mer. Les intérêts humanitaires de tous les navigateurs furent protégés au cours de la guerre franco-prussienne de 1870, mais un changement intervint: alors que la coutume voulait que les équipages de la flotte marchande des pays belligérants soient saisis et faits prisonniers de guerre, une politique nouvelle apparut, demandant que ces marins soient mis en liberté. ¹⁸ Quelque temps plus tard, des navigateurs neutres allaient être, pour la première fois, signalés comme devant bénéficier d'une protection particulière.

En effet, l'Institut de droit international adopta en 1882 des projets de règles relatives au droit des prises. Ces règles couvraient explicitement la saisie et la capture des navires marchands non seulement belligérants, mais également neutres. Des obligations humanitaires claires y étaient énoncées: «Le capitaine du navire capteur est responsable de la manière dont les personnes trouvées à bord du navire capturé sont traitées par l'équipage du vaisseau qui a effectué la prise, ainsi que par l'équipage qui manœuvre le navire capturé; il ne doit pas permettre que même les hommes qui sont prisonniers de guerre soient employés à des tâches humiliantes». ¹⁹ Pendant de nombreuses années, tant la pratique que la doctrine furent en accord avec des règles.

Au cours de la guerre entre l'Espagne et les Etats-Unis, en 1898, les deux gouvernements exigèrent que leurs forces navales fassent

¹⁶ *Official Records of the Union and Confederate Navies in the War of the Rebellion*, Government Printing Office, Washington, 1897, série 1, Vol. 6, p. 498.

¹⁷ Bernath, Stuart, *Squall Across the Atlantic: American Civil War Prize Cases and Diplomacy*, University of California Press, Berkeley, 1970, pp. 142-143.

¹⁸ *Op. cit.*, note 4, p. 98.

¹⁹ Scott, James Brown, éd., *Resolutions of the Institute of International Law*, Oxford University Press, New York, 1916, pp. 46, 56.

preuve de la plus grande retenue possible lors de la visite de navires de commerce neutres. Le gouvernement espagnol donna l'instruction suivante: «Les opérations de visite doivent être menées avec la plus grande modération par le belligérant; il faut soigneusement éviter de commettre à l'égard d'un navire neutre toute extorsion, tout dommage ou tout désagrément qui ne soit entièrement justifiable». Les officiers qui effectuaient ces visites étaient également tenus «d'agir sans préjudice de la bonne foi des neutres dont le navire est visité, et sans perdre de vue la considération et le respect que les nations doivent les unes aux autres».²⁰

Les officiers de marine américains avaient également reçu des instructions très claires quant au traitement à réserver aux neutres capturés alors qu'ils tentaient de forcer le blocus. «Les équipages des navires qui forcent le blocus ne sont pas des ennemis: ils ne doivent donc pas être traités comme des prisonniers de guerre, mais avec tous les égards. Il convient toutefois de détenir en tant que témoin tout officier ou homme d'équipage dont le témoignage devant la juridiction des prises pourrait être requis».²¹

Pendant la guerre russo-japonaise de 1904, les équipages de certains navires neutres firent la douloureuse expérience d'une rencontre avec la marine de guerre russe. A la règle qui voulait que les navires saisis soient envoyés au port, vint parfois se substituer une pratique nouvelle: les navires étaient coulés. On voyait donc des marins s'élancer sur des canots de sauvetage tandis que des navires de guerre se dirigeaient vers leur navire pour le détruire.²² Les Japonais élevèrent des protestations contre une telle pratique. Pourtant, les marins recevaient bien des sommations et leur évacuation était bel et bien organisée. La tournure que prirent ainsi les événements conduisit les navigateurs marchands à mi-chemin de la guerre du vingtième siècle. Ce voyage allait s'achever quelques années plus tard.

Il y eut tout d'abord des développements importants dans le domaine du droit. Les règles de la guerre sur mer furent révisées par les Conventions de La Haye de 1907. La Convention IX stipulait: «Lorsqu'un navire de commerce ennemi est capturé par un belligérant, les hommes de son équipage, nationaux d'un Etat neutre, ne sont pas faits prisonniers de guerre. Il en est de même du capitaine et des offi-

²⁰ *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States 1898*, Kraus Reprint Corporation, New York, 1968, pp. 777-778.

²¹ *Ibid.*, p. 781.

²² Takahashi, Sakuye, *International Law Applied to the Russo-Japanese War*, (American editor), The Banks Law Publishing Co., New York, 1908, pp. 317-330.

ciers, également nationaux d'un Etat neutre, s'ils promettent formellement par écrit de ne pas servir sur un navire ennemi pendant la durée de la guerre». Le même type de protection était accordée aux officiers et aux hommes d'équipage des navires marchands des Etats belligérants.²³ D'autres règles visant à protéger les neutres n'allaient pas tarder à voir le jour.

La Conférence navale de Londres de 1909 donna lieu à une Déclaration relative au droit de la guerre maritime. L'une de ces règles exigeait que tout l'équipage se trouvant à bord d'un navire neutre soit mis en sûreté avant que leur navire puisse être détruit.²⁴ Bien que cette Déclaration n'ait jamais été ratifiée, elle exerça une influence sur la politique adoptée par les puissances maritimes.

Le décret allemand de 1909 sur les prises de guerre exigeait la mise en liberté inconditionnelle de l'équipage lorsqu'un navire neutre était capturé pour avoir transporté des marchandises de contrebande ou pour avoir forcé le blocus. Les règlements japonais de 1914 stipulaient que les membres d'équipage des navires neutres ne pouvaient être faits prisonniers de guerre. S'ils devaient comparaître comme témoins, ils pouvaient être détenus à cet effet.²⁵ Malheureusement, les marins neutres découvrirent rapidement, de même que les soldats et les civils des Etats belligérants, que la technologie de la guerre moderne mettait en pièces les régimes juridiques qui avaient été si longs à édifier. Le XX^e siècle allait se montrer très dangereux pour les neutres en mer.

III. Les distinctions entre marins s'évanouissent, 1914-1945

Dans les premiers mois de la Première Guerre mondiale, l'Allemagne lança sur la mer de véritables bateaux pirates qui opéraient une distinction entre leurs cibles par le biais de la visite traditionnelle. Même lorsqu'il était établi qu'un navire était de nationalité ennemie, l'équipage était évacué avant que le bâtiment ne soit détruit. A la fin de 1914, les Britanniques avaient coulé tous ces bateaux pirates et l'Allemagne commença à faire appel à une technologie plus moderne.

²³ Voir Deltenre, *op. cit.*, note 14, p. 356, Convention de La Haye XI, du 18 octobre 1909, art. 5 et 6.

²⁴ *Ibid.*, note 14, p. 620, Déclaration relative au droit de la guerre maritime, art. 50.

²⁵ Hackworth, Green Haywood, *Digest of International Law*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1943, vol. 7, p. 247.

Le 20 octobre 1914, le vaisseau à vapeur britannique *S.S. Glitra* fut stoppé par un sous-marin allemand qui, faisant preuve d'un respect modèle envers les lois de la guerre, autorisa l'équipage à évacuer le navire. Les vannes furent alors ouvertes et le bateau coula.²⁶ Il n'y eut aucune perte de vie humaine et c'est à peine si l'incident retint l'attention.

On découvrit peu de temps plus tard que les sous-marins étaient vulnérables aussitôt qu'ils faisaient surface. Winston S. Churchill, alors ministre de la Marine, agit avec la détermination qui lui était propre et commença à armer les navires de commerce britanniques, afin qu'ils puissent, à coups de canons, chasser les sous-marins allemands.²⁷ Les opérations de visite, suivies par l'évacuation en bon ordre et par la destruction des navires marchands alliés, ne se poursuivirent pas très longtemps. Les sous-marins allemands commencèrent à attaquer sans sommation, surgissant du fond de la mer. S'il n'était pas toujours possible d'avoir la confirmation de la nationalité des navires de commerce en les observant par la lunette d'un périscope, il était simplement hors de question de pouvoir déterminer ainsi si un navire neutre transportait des marchandises de contrebande.

Le 4 février 1915, le gouvernement allemand annonça que «les eaux qui entourent la Grande-Bretagne et l'Irlande, y compris la Manche, sont déclarées zone de guerre». Dès le 18 février 1915, tous les navires de commerce ennemis trouvés dans cette zone devaient être détruits et les navires de commerce neutres naviguant dans la région risquaient également de se trouver en danger, car «les attaques lancées contre des navires hostiles pourraient également affecter des navires neutres».²⁸ Le danger fut au rendez-vous.

Le 19 février 1915, le navire norvégien *Belridge* fut torpillé, mais il réussit à rentrer au port. Entre cette date et la fin mai, trois navires de commerce norvégiens, deux néerlandais et un 'tanker' américain furent coulés par les sous-marins allemands qui contrôlaient cette zone. Ces sous-marins coulèrent aussi des navires marchands et des chalutiers de pêche d'Etats belligérants.²⁹ La protection traditionnelle que constituait la visite disparaissait peu à peu, tant pour les marins des nations en guerre que pour ceux des pays neutres.

²⁶ Horne, Charles F., éd., *Source Records of the Great War*, U.S., s.l., National Alumni, 1923, Vol. 3, p. 53.

²⁷ Churchill, Winston S., *The World Crisis*, Charles Scribner's Sons, New York, 1931, p. 749.

²⁸ *Op. cit.*, note 26, p. 56.

²⁹ *Op. cit.*, note 25, pp. 59-64.

Cédant à des pressions intenses, le gouvernement allemand donna en 1916 l'ordre suivant à ses forces navales: «Conformément aux principes généraux — reconnus par le droit international — de la visite et de la destruction des navires marchands, que ces navires se trouvent à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone qui a été déclarée zone de guerre, ils ne seront pas coulés avant sommation et sans que l'on ait tenté de sauver des vies humaines, à moins que le navire ne cherche à s'échapper ou n'oppose de la résistance». ³⁰ Cette ligne de conduite fut abandonnée le 1^{er} février 1917, lorsque le gouvernement allemand annonça que ce serait à leurs propres risques et périls que les navires neutres navigueraient dans les zones de blocus spécialement désignées comme telles. Une crise diplomatique s'ensuivit et, finalement, les Etats-Unis déclarèrent la guerre à l'Allemagne. Parmi les efforts déployés après la guerre pour mettre en place un nouvel ordre juridique, figura la tentative de réintroduire les opérations de visite telles qu'elles se pratiquaient avant 1914.

Lors de la Conférence navale de Washington de 1921-1922, le représentant britannique recommanda d'interdire les sous-marins, «arme de meurtre et de piraterie». D'autres représentants indiquèrent également qu'à leur avis, les opérations des sous-marins allemands, pendant la Première Guerre mondiale, avaient violé le droit international, mais aucun accord n'intervint cependant quant à leur interdiction. ³¹ Le Traité de Londres du 22 avril 1930 stipulait que «... les sous-marins doivent se conformer aux règles du droit international auxquelles sont soumis les bâtiments de guerre de surface». Ce Traité fut dénoncé en 1936, mais cette prescription particulière fut maintenue en vie par un procès-verbal. ³²

Les navires neutres furent rapidement pris pour cibles au cours de la Seconde Guerre mondiale. Fin septembre 1939, Hitler autorisa de couler sans condition les navires de commerce ennemis. ³³ Avant la fin de cette même année, les navires neutres furent ajoutés à la liste des cibles. Tous les navires, à l'exception de ceux appartenant à l'Italie, au Japon, à l'Espagne et à la Russie, pouvaient être coulés à l'intérieur de

³⁰ *Op.cit.*, note 26, vol. 4, pp. 100-101.

³¹ Mallison, Sally V. et Mallison, Thomas W., «Naval Targeting: Lawful Objects of Attack», in *International Law Studies* 1991: The Law of Naval Operations, Robertson Horace B. éd., Naval War College Press, Newport, vol. 64, p. 246.

³² *Ibid.*, p. 247.

³³ Morison, Samuel Eliot, *History of United States Naval Operations in World War Two*, Little, Brown and Company, Boston, 1975, vol. 1, p. 9.

zones délimitées.³⁴ Dans les derniers mois de 1941, toutes les grandes puissances maritimes étaient en guerre. Au cours de la brève période pendant laquelle il y eut des puissances maritimes neutres, celles-ci ne bénéficièrent pas d'un sauf-conduit particulier en haute mer.

La Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer fut signée le 12 août 1949. Elle constitue une «mise à jour» de la protection humanitaire accordée aux membres des forces navales belligérantes, ainsi qu'aux équipages des navires marchands en temps de conflit armé. Étant donné que les marins neutres n'appartiennent à aucune de ces catégories de personnes, les Conventions de Genève de 1949 ne les protègent pas clairement.³⁵ Un conflit récent a prouvé que les hasards de la guerre font encore peser une menace sur les marins neutres en mer.

IV. D'autres neutres commencent à courir les mêmes risques que les marins, 1984-1991

Tout au long de la période d'après-guerre, ce n'est pas du fond des océans que la mort guettait les marins neutres. Dans les années 1980, elle est réapparue, menaçante, à la surface de l'eau et dans les airs. Entre 1984 et 1988, dans le cadre du conflit Iran-Irak, d'innombrables attaques furent lancées contre des navires de commerce neutres.

Au cours des opérations militaires dans le Golfe que l'on a surnommées «la guerre des tankers», au moins 325 navires battant pavillon de 35 pays neutres furent touchés et au moins 123 marins de la flotte commerciale de pays neutres trouvèrent la mort.³⁶ Les attaques ont été lancées par des avions, des hélicoptères et des croiseurs. Les mines ont également constitué une grave menace. Il a été établi que certaines attaques avaient réellement pour but de causer la mort de membres d'équipage de navires marchands.³⁷

³⁴ *Ibid.*, pp. 9, 10.

³⁵ Voir l'article 2 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 qui prévoit que chacune des Conventions «s'appliquera en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des Hautes Parties contractantes...». Aucune mention n'est faite quant à leur application dans des situations impliquant des neutres.

³⁶ Intertanko, *Iran/Iraq Conflict 1984/1988, The Tanker War — No End?*, 3^e édition, International Association of Independent Tanker Owners, Norway, 1988, pp. 42-43.

³⁷ *Ibid.*, pp. 23-25.

Les marins neutres ont encore besoin de protection. On pourrait considérer qu'ils constituent une anomalie, du fait qu'ils font l'objet d'attaques délibérées en temps de guerre, sans être protégés expressément par les Conventions de Genève de 1949. Dans ce monde de plus en plus mouvant qui est le nôtre, les marins neutres devraient être reconnus comme les tout premiers des nombreux neutres qui, à dater de maintenant, devront être protégés lorsqu'ils sont exposés en période de conflit armé entre d'autres nations. Au cours des mois qui ont précédé la guerre du Golfe de 1991, une grave crise internationale a éclaté due au grand nombre de travailleurs étrangers qui furent pris au piège en voulant fuir la région en raison de l'imminence du conflit. Or, les travailleurs, les hommes d'affaires, les fonctionnaires, les étudiants, les membres des professions libérales, les universitaires et les touristes sont de plus en plus nombreux à sillonner le monde et le risque est grand de voir survenir des crises à répétition. Bien des gens sont concernés par la protection des neutres en temps de conflit armé.

V. Les marins neutres: statut et implications

Le statut juridique des marins neutres lors des conflits armés est clairement défini par la Marine américaine. Son manuel sur le droit des opérations navales donne aux commandants les instructions suivantes: «En cas de capture, les officiers et les membres d'équipage des navires marchands neutres et des aéronefs civils qui sont ressortissants d'une nation neutre ne sont pas faits prisonniers de guerre et ils doivent être rapatriés aussitôt que les circonstances le permettent. Cette règle s'applique également aux officiers et aux équipages des navires et des aéronefs neutres qui ont pris le caractère de navires ou d'aéronefs marchands ennemis en opérant sous contrôle de l'ennemi ou en résistant à la visite».³⁸ Cette instruction est conforme à la jurisprudence et aux règles énoncées à La Haye en 1907. Comme cela arrive souvent en matière de droit international humanitaire, la manière dont les nations agissent n'est pas toujours à la hauteur de leurs obligations.

La protection des marins neutres fait l'objet de diverses sources de droit:

³⁸ *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP 9 (Rev.A), FMFM 1-10, para. 7.9.2, publié dans Robertson, Horace B., éd., *International Law Studies* 1991: *The Law of Naval Operations*, vol. 64, Naval War College Press, Newport, pp. 472-473.

1. Les règles coutumières, énoncées dans les décisions de tribunaux, les manuels et la pratique militaires, les codes modèles.

2. Les Conventions qui s'appliquent par induction. Bien que les références explicites aux marins neutres soient rares, les protections accordées par les Conventions de La Haye et de Genève sont valables lorsque les membres de la marine marchande des pays neutres semblent devenir des belligérants. Ce principe fut établi par la V^e Convention de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre. Dans l'une des rares références juridiques à la protection des neutres en cas de guerre sur terre, il est stipulé qu'un neutre «ne sera pas traité plus rigoureusement par le belligérant contre lequel il s'est départi de la neutralité que ne pourrait l'être, à raison du même fait, un national de l'autre Etat belligérant».³⁹

3. L'obligation, en droit coutumier, de porter secours et de rapatrier les marins naufragés est déjà ancienne. Elle a été reprise dans la Convention sur la Haute Mer de 1958 et dans la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer de 1982. L'un et l'autre textes rendent obligatoire l'assistance à toute personne se trouvant en danger en mer, le sauvetage des personnes en détresse et, après une collision, les secours aux autres bateaux et équipages.⁴⁰ Si un navire marchand est attaqué, l'équipage ne peut être abandonné à son sort. S'il ne lui est pas porté secours et protection conformément aux règles relatives aux belligérants, l'équipage doit être secouru et protégé conformément aux règles en vigueur en haute mer en temps de paix.

La détermination avec laquelle les gouvernements s'attachent à protéger leurs marins peut, indirectement, être responsable du statut des marins en droit international humanitaire. Logiquement, réclamer que des mesures soient prises en vue de leur protection en temps de guerre équivaut à reconnaître qu'ils courent le risque d'être attaqués. Or, les gouvernements n'envoient pas de tels signaux. Au cours des mois qui ont précédé la guerre du Golfe de 1991, les gouvernements n'ont mis aucun empressement à reconnaître que les Conventions de Genève étaient applicables aux détenus, car cette reconnaissance aurait impliqué l'existence d'un état de conflit armé.

³⁹ Voir Deltenre, *op. cit.*, note 14, p. 288, Convention concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (Convention de La Haye V du 18 octobre 1907).

⁴⁰ Convention de Genève sur la Haute Mer, art. 12 et Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, art. 98.

Des mesures peuvent être prises pour accroître la protection des marins neutres:

1. Des efforts devraient être entrepris afin de s'assurer que la doctrine et la pratique de toutes les marines de guerre sont conformes à leurs obligations humanitaires.

2. Les nations susceptibles d'engager des actions contre des navires de commerce neutres devraient reconnaître qu'elles ont l'obligation de leur accorder, au minimum, la même protection humanitaire qu'aux belligérants dans des circonstances identiques. Les craintes quant à d'éventuelles retombées politiques disparaissent si d'autres gouvernements déclarent qu'ils reconnaissent le but humanitaire et qu'ils ne considéreront pas le fait d'accorder ce type de protection comme étant, en lui-même, une déclaration d'hostilité à l'encontre de l'Etat neutre.

3. Lors de toute éventuelle future négociation visant à mettre à jour le droit de la guerre sur mer, la protection des marins de commerce neutres qui sont attaqués ou détenus par les belligérants devrait être prévue. Une brève disposition, telle que la suivante, pourrait résumer des siècles de coutume: «Au cours de toutes les opérations militaires conduites à la suite de blocus et de restrictions au commerce maritime en raison d'un conflit armé, les autorités en place devront, au minimum, accorder aux membres d'équipage non combattants et aux passagers des navires civils non belligérants et neutres, qui se livrent à des activités maritimes légales, l'entière protection prévue par la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, ainsi que par la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre».

Ces principes fondamentaux dérivent du droit coutumier concernant les marins neutres en cas de conflit armé. Les neutres non combattants qui encourent des dangers du fait d'opérations militaires ont droit à la protection pleine et entière du droit international humanitaire. Si ces personnes sont détenues, elles ont droit à un prompt rapatriement. Les neutres n'ont aucun devoir de loyauté envers un Etat belligérant et ils ne peuvent être punis du fait que leurs actes pourraient aider l'une ou l'autre des parties en cas de conflit armé. Si leurs actes sont ceux d'un belligérant, les neutres ont droit à la même protection qu'un ressortissant belligérant dans des circonstances identiques.

Lorsqu'il s'est agi de définir les catégories de personnes à qui le droit international humanitaire confère une protection, la question juridique la plus épineuse de notre siècle a consisté à établir la distinction

entre combattants «légaux et illégaux» dans les armées classiques et celles de la guérilla. Au XXI^e siècle, le grand défi consistera peut-être à distinguer et protéger les civils neutres et non neutres. Les droits de la neutralité et le traitement des marins neutres sont des problèmes qui ont conduit des nations à la guerre. Cela devrait être un motif suffisant pour inciter les gouvernements à tenter de résoudre ces problèmes avant qu'une crise ne survienne. Entre-temps, l'expérience des marins neutres a donné naissance à un ensemble de règles de droit international coutumier. Celles-ci fournissent des indications quant à leur protection, ainsi que celle d'autres neutres qui se trouvent sur les lieux de conflits.

La commémoration de la découverte de l'Amérique par Christophe Colomb a provoqué de nombreuses réactions. Il manque un élément dans ce débat: la petite partie de la race humaine qui a assuré sa survie en naviguant sur les mers a joué un rôle disproportionné dans l'histoire de l'humanité. Ces marins ont établi des contacts entre les civilisations, ont ouvert la voie aux migrations, ont rendu possibles les échanges de marchandises et de connaissances, ils ont fait avancer le droit international. Pour s'en rendre compte, il suffit de jeter un regard sur l'histoire des marins neutres et sur celle du droit humanitaire. L'expérience des marins touche chacun d'entre nous.

Michael Harris Hoffman

Michael Harris Hoffman est conseiller spécial de la Croix-Rouge américaine dans le domaine du droit international humanitaire. Le thème central de cet article a fait l'objet d'une allocution prononcée en tant que représentant de la Croix-Rouge américaine. Un article de M. H. Hoffman sur le droit coutumier dans les conflits armés non internationaux a été publié dans la livraison de juillet-août 1990 de la *Revue*. L'auteur est avocat à Washington, D.C.; il exerce ses activités professionnelles privées dans les domaines du droit des réfugiés, de l'immigration et du développement économique international.