

**PROJET DE RÈGLES LIMITANT LES RISQUES COURUS
PAR LA POPULATION CIVILE
EN TEMPS DE GUERRE ¹**

VII

Chapitre V. — Cas spéciaux

ART. 16. — « Villes ouvertes ».

Alinéa premier.

Quand, au début ou au cours des hostilités, une localité est déclarée « ville ouverte », notification doit en être faite en temps utile à l'adversaire. Celui-ci est tenu d'y répondre et, dès qu'il accepte de reconnaître le caractère de « ville ouverte » à la localité en question, il doit s'abstenir de toute attaque contre elle ainsi que de toute opération militaire ayant pour seul but l'occupation de cette localité.

Les dispositions de l'article 16 ont pour but d'épargner les souffrances de la guerre aux localités qui n'offrent pas, comme telles, un obstacle aux opérations de l'adversaire. Ces localités sont prêtes à tomber sans coup férir en son pouvoir, et il peut atteindre l'objectif qu'il vise dans les secteurs où elles sont situées, sans combats ni destructions inutiles.

C'est à des fins analogues qu'avait été formulé l'article 25 du Règlement de La Haye, selon lequel: « Il est interdit d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments, qui ne sont pas défendus ».

¹ Voir *Revue internationale*, septembre, octobre, novembre, décembre 1956, janvier, février 1957.

Toutefois, l'application de cette règle à la guerre aérienne, notamment aux opérations qui ne sont pas directement liées au combat terrestre, soulève de nombreuses difficultés, comme l'ont reconnu les « Experts de 1954 »¹ et de 1956. En effet, cette notion de « non défense » est d'une interprétation délicate dans un grand nombre de cas ; aussi l'a-t-on remplacée peu à peu par la notion d'« objectif militaire ». La disposition du Règlement de La Haye ne paraît plus offrir, par conséquent, à l'égard de la guerre aérienne, la protection recherchée.

Si une localité ne participe plus à la lutte et est prête à tomber aux mains de l'ennemi sans résistance, si aucune activité militaire ne s'y exerce plus, il est manifeste qu'en vertu déjà des dispositions générales du présent Projet, en particulier des articles 6 à 9, aucune attaque ne doit être menée contre elle. Il subsiste toutefois un risque ; très souvent, l'adversaire ne saura pas que des installations considérées par lui à bon droit comme objectifs militaires, tels une gare, un aérodrome ou une usine, n'ont plus aucune affectation militaire. Ce risque sera particulièrement grand quand il s'agira de localités situées à proximité de la zone de combat, où les belligérants sont amenés à attaquer par précaution tout ce qui leur paraît pouvoir présenter un caractère militaire.

L'article 16 tend à éviter ce risque et tous les dangers qui en résultent pour la population. *Il doit fournir à une ville qui est prête à tomber sans résistance aux mains de l'ennemi, le cadre des conditions à remplir afin que soit plus facilement reconnue sa détermination de se tenir en dehors de la lutte.* En précisant ces conditions dès le temps de paix, on peut éviter des contestations au cours des hostilités. Il reste entendu, selon cet article, qu'il ne suffit pas à une ville de réaliser les conditions prévues et de les notifier à l'ennemi pour bénéficier de l'immunité. Celle-ci dépendra d'une reconnaissance formelle de cette situation par l'adversaire.

Une recherche analogue, en vue d'offrir toutes garanties sur le caractère pacifique de certains lieux ou de certaines choses, se

¹ « Avis des Experts de 1954 », p. 4 à 6.

retrouve à propos des localités ou zones de sécurité dans les Conventions de Genève de 1949, et des centres monumentaux dans la Convention de La Haye de 1954 relative aux biens culturels.

Mais il est clair que l'article 16 répond à des conditions plus générales. Il doit permettre même à une ville qui, au début des hostilités, aurait un caractère essentiellement militaire, de réaliser les conditions prévues si, par suite des circonstances, il apparaît opportun aux autorités dont elle dépend de lui enlever totalement ce caractère. Pour désigner cette institution, on a fait appel à l'expression de « ville ouverte » qui est bien connue dans le grand public et correspond d'ailleurs à une pratique suivie en nombre de cas durant les guerres passées. *L'article 16 a pour but avant tout de consacrer et de préciser cet usage, et non pas de créer une institution nouvelle.*

Les Sociétés de la Croix-Rouge ont en général approuvé cette disposition. Si certains Experts ont douté de son utilité, la plupart au contraire ont souhaité l'étendre et reconnu qu'une telle règle eût pu, dans bien des cas, durant le dernier conflit mondial, sauver des localités toutes prêtes à se rendre.

Parmi les suggestions présentées à propos de cet article, l'une des plus fréquentes tendait à ne pas limiter l'institution de la « ville ouverte » aux localités se trouvant « dans le voisinage des opérations terrestres » ; cette restriction, qui figurait dans le « Projet de 1955 », n'a donc pas été maintenue dans le présent texte. Etant donné la mobilité et la rapidité des opérations militaires dans la guerre moderne, il convenait de ne pas restreindre l'usage que pouvaient faire les Parties des précieuses possibilités que leur offre l'article 16.

Plusieurs auteurs des remarques ont insisté sur la nécessité, pour la ville qui se déclare « ville ouverte », d'obtenir réponse de la partie adverse. C'est pourquoi le nouveau texte précise que cette dernière *est tenue de répondre*, bien entendu dans un délai raisonnable. L'idée qu'un nombre excessif de notifications de ce genre empêcherait l'adversaire de répondre en temps voulu ne doit guère entrer en ligne de compte : les intérêts militaires des Parties au conflit limiteront forcément le nombre des localités

qu'elles doivent renoncer à tenir et à défendre jusqu'au bout. De plus, l'attaquant éventuel a plutôt avantage à occuper des villes si possible sans coup férir.

La disposition ne précise pas, en revanche, par qui la notification doit être adressée. Il faut laisser aux intéressés une assez grande latitude à ce sujet ¹ et ne pas exclure le cas où les autorités municipales seraient amenées à le faire, bien qu'en général la notification doive être adressée à l'ennemi par le chef militaire commandant le secteur où se trouve la ville.

Comme conséquence juridique de la reconnaissance d'une « ville ouverte », l'article 16 impose d'une manière tout à fait générale, le devoir de *s'abstenir de toute attaque contre la localité en question*. Cette formule générale remplace l'ancienne formule qui aurait pu laisser croire que des attaques resteraient autorisées sur certains points de la localité.

Le dernier membre de phrase nécessite une explication. Par les termes *opération militaire ayant pour seul but l'occupation de cette localité* on a voulu désigner notamment une opération menée par des troupes aéroportées et permettant à l'adversaire d'obtenir sans combat, pour l'utiliser ultérieurement à des fins offensives, une localité reconnue par lui comme « ville ouverte ». Il est certain qu'une telle manœuvre serait contraire à l'esprit du Projet. Une ville ouverte, en effet, doit tomber aux mains de l'adversaire dans le cours normal de l'avance de ses forces terrestres. Un problème semblable se pose d'ailleurs pour d'autres objets ou endroits protégés, tels les hôpitaux de campagne et les zones et localités de sécurité qui ne doivent en aucun cas être le lieu de débarquement de troupes aéroportées.

C'est pour tenir compte de ce point de vue, conforme à plusieurs « Remarques concernant le Projet de 1955 » que cette disposition a été prévue. Comme la rédaction ne le précise pas, il est indispensable de se remémorer les conditions dans lesquelles cet article a été conçu.

¹ Voir, par exemple, le Protocole signé entre les Parties adverses au sujet de la reconnaissance de Paris comme « ville ouverte », en juin 1940, dans la *Revue historique de l'armée* (1948, n° 2).

Article 16, alinéa 2.

A défaut de conditions spéciales qui seraient fixées dans chaque cas particulier d'entente avec l'adversaire, une localité doit, pour être déclarée « ville ouverte », satisfaire aux conditions suivantes :

- a) n'être pas défendue et ne contenir aucune force armée ;*
- b) cesser tous rapports avec les forces armées nationales ou alliées ;*
- c) faire cesser toute activité de caractère ou à destination militaire dans ses installations ou industries pouvant être considérées comme objectifs militaires ;*
- d) faire cesser tout transit militaire sur son territoire.*

Les conditions que doit remplir une localité pour être déclarée « ville ouverte » résultent de la nature même de la protection cherchée. Elles correspondent, dans l'ensemble, à celles qui sont généralement exigées pour d'autres lieux couverts par une immunité particulière et figuraient déjà dans le « Projet de 1955 », à l'exception de ce qui concerne le transit militaire qu'il a paru nécessaire de mentionner explicitement.

La réserve à défaut de conditions spéciales qui figure en tête de l'alinéa, répond au désir formulé par certains « Experts de 1956 » (« Compte rendu analytique de 1956 », p. 50). Il ne conviendrait pas, en effet, que la création et la reconnaissance de « villes ouvertes » fussent entravées par des conditions trop rigides. Si l'ensemble des conditions énumérées aux lettres *a)*, *b)*, *c)* et *d)* constitue logiquement un minimum à réaliser en principe, encore faut-il permettre aux Parties de s'entendre éventuellement sur des bases différentes.

Article 16, alinéa 3.

L'adversaire peut subordonner la reconnaissance du caractère de « ville ouverte » à un contrôle portant sur la réalisation des conditions ci-dessus. Il doit suspendre ses attaques durant la mise en place et les opérations du contrôle.

Cet alinéa exprime une des caractéristiques principales des « villes ouvertes ». Comme l'a reconnu, en effet, la majorité des

« Experts de 1954 » la reconnaissance ne sera le plus souvent accordée par un belligérant que s'il peut s'assurer que les conditions requises sont remplies. On a pris soin, cependant, de préciser qu'une reconnaissance peut être donnée même sans contrôle. De plus, on n'a pas jugé nécessaire de préciser le mécanisme du contrôle afin de laisser toute latitude aux Parties. En certains cas, le contrôle pourra être fait par des représentants de la Puissance Protectrice, en d'autres cas, celui-ci incombera simplement à des officiers de la Partie adverse venus en avant-garde.

La seconde phrase de cet alinéa correspond au but principal de la disposition : écarter le risque d'attaques contre des installations considérées à tort comme utilisées à des fins militaires.

Article 16, alinéa 4.

La présence, dans la localité, des organismes civils de protection civile, ainsi que de ceux qui sont chargés de maintenir l'ordre public, n'est pas contraire aux conditions prévues à l'alinéa 2. Il en va de même, si la localité est située en territoire occupé, du personnel militaire d'occupation, strictement nécessaire au maintien de l'administration et de l'ordre public.

Plusieurs « Remarques concernant le Projet de 1955 » ont suggéré de préciser, comme le fait le texte actuel, qu'à côté des organismes de protection civile, la présence de ceux qui sont chargés du maintien de l'ordre public (c'est-à-dire essentiellement de la police) n'est pas contraire à l'alinéa 2, et ce, pour couper court à toute contestation. Une telle précision n'est point nécessaire pour les autres services publics.

En revanche, il incombera à la Partie intéressée de dissoudre à temps les organisations militaires ou paramilitaires de la localité et de pourvoir, par des arrangements spéciaux, au sort des Etats-Majors, parlementaires ou éléments de troupes qui n'auraient pu quitter la localité.

Des localités doivent également pouvoir être déclarées « villes ouvertes » en territoire occupé ; c'est à cette fin qu'a été rédigée la dernière phrase de cet alinéa.

Article 16, alinéa 5.

Lorsqu'une « ville ouverte » change de mains, les nouvelles autorités sont tenues, si elles ne peuvent lui maintenir son caractère, d'en informer la population civile.

Il convenait enfin d'accorder une attention spéciale au statut de la « ville ouverte » passant au pouvoir de la Partie qui l'a reconnue. L'engagement de ne pas utiliser une localité à des fins militaires, tel qu'il résulte de la déclaration de « ville ouverte », ne vaut que pour le belligérant qui fait cette déclaration. Il y aurait, certes, avantage à voir l'adversaire, dès qu'il a occupé la localité, ne pas lui supprimer les conditions qui en ont fait une « ville ouverte ». Légalement toutefois, on ne saurait l'empêcher d'y exercer alors une activité en relation avec les hostilités, s'il le juge nécessaire.

Dans ce dernier cas, il doit aussitôt en informer la population ; sinon celle-ci, confiante en sa position antérieure, serait portée à négliger les précautions que lui dicte le renversement de la situation.

Article 16, alinéa 6.

Aucune des dispositions qui précèdent ne peut être interprétée comme diminuant la protection dont la population civile doit bénéficier en vertu des autres stipulations des présentes règles, même quand elle ne se trouve pas dans une localité reconnue comme « ville ouverte ».

Enfin, le dernier alinéa répond à une nécessité psychologique en raison d'une crainte souvent exprimée. La reconnaissance de lieux privilégiés, jouissant d'une immunité particulière par rapport au reste du territoire, ne risque-t-elle pas de donner l'impression qu'en dehors de ces lieux, les belligérants se trouvent libérés de toute contrainte dans la conduite des hostilités ? Pour dissiper cette idée fautive, il convenait de souligner que l'article 16 constitue seulement une garantie *supplémentaire*, mais qu'il ne diminue en rien la protection offerte à la population par l'économie générale du projet de règles.

ART. 17. — Installations contenant des forces dangereuses.

Alinéa premier.

Afin d'épargner à la population civile les périls pouvant résulter de la destruction d'ouvrages d'art et d'installations — tels que barrages hydroélectriques, centrales d'énergie nucléaire ou digues — par suite de la libération d'éléments naturels ou artificiels, les Etats ou Parties intéressés sont invités :

- a) *dès le temps de paix, à convenir d'une procédure ad hoc permettant d'assurer en toutes circonstances une immunité générale à ceux de ces ouvrages qui sont destinés à des fins essentiellement pacifiques ;*
- b) *en temps de conflit, à s'entendre pour conférer une immunité spéciale, en s'inspirant éventuellement des dispositions de l'article 16, à ceux de ces ouvrages et installations dont l'activité n'a pas ou plus de rapport avec la conduite des opérations militaires.*

Les attaques dirigées contre des barrages ou autres ouvrages analogues, en libérant des forces naturelles, sont propres à causer de graves dommages aux populations civiles. Il en serait de même des coups qui atteindraient un réacteur atomique et entraîneraient la dissémination de substances radioactives dangereuses.

Aussi le CICR a-t-il jugé opportun de consacrer une disposition à ce genre de dangers et les « Remarques concernant le Projet de 1955 » ont manifesté un intérêt unanime pour la question.

Rappelons que l'attaquant doit, aux termes des articles 8 et 9 notamment, tenir compte des effets indirects normalement prévisibles de ses attaques. Aussi, par le jeu des dispositions générales des présentes règles, sera-t-il souvent amené, en vertu du principe du choix du moindre mal (article 8, lettre a) ou de la proportionnalité (article 8, lettre b), à renoncer à une attaque contre un ouvrage contenant des forces dangereuses.

De même, les Parties dont dépendent de tels ouvrages devront, de leur côté, accorder une attention spéciale aux mesures de précaution passives, en abaissant, par exemple, en temps

voulu, le niveau des bassins d'accumulation quand il s'agit de barrages hydroélectriques.

Comme on le voit, les règles générales du Projet entravent déjà de telles attaques si celles-ci ne sont pas commandées par une nécessité militaire impérieuse ou ne comportent pas la perspective d'un avantage militaire très important. C'est pourquoi on a renoncé à les soumettre encore à d'autres conditions plus restrictives, comme le faisait l'ancien article 13, et notamment à l'obligation d'avertissement qui, d'ailleurs, a été jugée d'une réalisation très difficile.

La disposition se borne donc, en définitive, à formuler un appel, une invitation à l'adresse des Etats. Elle a cependant l'avantage d'attirer l'attention sur les dangers que certaines installations représentent pour la population civile en temps de conflit, et sur la possibilité qu'ont les Parties intéressées de s'entendre en vue de leur conférer une immunité spéciale.

Sur la base des « Remarques concernant le Projet 1955 », on a ajouté à la liste des exemples d'installations dangereuses les digues et les centrales d'énergie nucléaire. Sans doute une digue ne saurait *en elle-même* constituer un objectif militaire ; elle existe au contraire à des fins essentiellement pacifiques ; il n'en a pas moins paru opportun de signaler les dangers considérables qui peuvent résulter de sa destruction.

La lettre *a)* vise ce qu'on pourrait appeler les « lieux de sécurité des installations dangereuses ». Pour celles de ces installations qui sont destinées à des fins essentiellement pacifiques et que les Etats propriétaires désireraient mettre à l'abri des effets de la guerre, il y aurait intérêt à prévoir, dès le temps de paix, une immunité spéciale en cas de conflit. A cet égard, et s'inspirant de solutions prévues par la Convention de La Haye de 1954 relative aux biens culturels¹, le CICR avait suggéré, à propos de l'article correspondant du « Projet de 1955 », une procédure visant à inscrire sur un registre international l'énumération des ouvrages en question. Cette proposition a été

¹ Il s'agit des articles 8 à 11 de cette Convention, qui prévoient une protection spéciale pour des « refuges de biens culturels » et pour des « centres monumentaux ».

accueillie avec beaucoup de faveur dans les « Remarques concernant le Projet de 1955 ».

A l'instar des dispositions analogues de la Convention de La Haye, il s'agirait de fixer l'organisme chargé de tenir ce registre, les conditions de l'inscription, la procédure destinée à vérifier la réalisation de ces conditions et celle qui permettrait à un Etat de s'opposer, s'il y a lieu, à l'inscription, sur le registre, d'ouvrages qui ne réuniraient pas les conditions requises. Ces points pourraient être précisés à un stade ultérieur et faire l'objet, éventuellement, d'une annexe aux présentes règles.

La lettre *b*) vise ce que l'on pourrait désigner comme le statut des « villes ouvertes » conféré à des installations dangereuses. Il s'agit ici de l'immunité qui serait conférée non plus à des ouvrages d'ordre essentiellement pacifique, mais à des ouvrages que les belligérants, après les avoir employés à des fins militaires, désireraient soustraire aux effets des hostilités. Pour cette catégorie d'ouvrages, une procédure aussi complexe que celle qui est fixée à la lettre *a*) n'est point nécessaire. Certains éléments de l'article 16, tels que la démilitarisation, le contrôle, la notification, pourraient s'appliquer mutatis mutandis ; on a donc jugé utile d'indiquer qu'un accord spécial sur l'immunité de ces ouvrages pourrait s'inspirer de ce même article.

Article 17, alinéa 2.

Les dispositions qui précèdent ne dispensent en rien les Parties au conflit des précautions exigées par les dispositions générales des présentes règles, en vertu notamment des articles 8 à 11.

Cette disposition répond au même souci que celui qui a dicté le dernier alinéa de l'article 16. Nous avons d'ailleurs montré plus haut, en précisant le sens général de l'article 17, à quel point toutes les précautions requises par les règles générales du présent projet trouvent application dans le cas d'attaques dirigées contre des installations contenant des forces dangereuses.

(A suivre)