

Le Comité international de la Croix-Rouge et les armes nucléaires: d'Hiroshima à l'aube du XXI^e siècle

François Bugnion*

François Bugnion est directeur, au CICR, du droit international et de la coopération au sein du Mouvement.

Résumé

Les armes nucléaires soulèvent des questions fondamentales qui touchent au cœur du droit international humanitaire et de l'action secourable de la Croix Rouge. Soixante ans après Hiroshima et Nagasaki, l'auteur décrit les tentatives du CICR de faire face à ces armes.

.....

Les tragédies d'Hiroshima et de Nagasaki, qui ont mis un terme à la Seconde Guerre mondiale, marquent aussi le point culminant d'une escalade de bombardements contre des villes. Si l'Allemagne en avait pris l'initiative, avec les bombardements de Varsovie, Rotterdam, Londres et Coventry, les Alliés furent bientôt en mesure de rendre les coups avec intérêts. Mais surtout, ces tragédies ont projeté le monde dans une ère nouvelle: l'humanité s'était dotée des moyens de son propre anéantissement.

Par rapport aux armements antérieurs, même les plus meurtriers, la bombe atomique représentait une rupture totale: par sa puissance destructrice pratiquement illimitée, par le caractère instantané de son pouvoir d'anéantissement, par la quasi-impossibilité de se protéger contre ses effets meurtriers

* Original français. La version anglaise de ce texte a été publiée sous le titre «The International Committee of the Red Cross and nuclear weapons: From Hiroshima to the dawn of the 21st century », *International Review of the Red Cross*, Vol. 87, No. 859, September 2005, pp. 511-524. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR.

et par les conséquences à long terme des radiations ionisantes, la bombe atomique constituait un cataclysme sans précédent dans l'histoire de l'humanité, une coupure plus profonde que celle engendrée par aucun autre événement matériel enregistré par la mémoire humaine.

En rendant aléatoire toute discrimination entre objectif militaire et objet civil, en plongeant ceux qu'elle atteint dans une effroyable agonie et en entravant toute possibilité de secourir les victimes du cataclysme qu'elle engendre, l'arme nucléaire mettait en cause les fondements du droit de la guerre et de l'action secourable de la Croix-Rouge¹.

L'action de la Société de la Croix-Rouge du Japon et du Comité international de la Croix-Rouge

Le 6 août 1945, à 8 h 15, un éclair, mille fois plus intense que le soleil, embrasa le ciel au dessus d'Hiroshima, immédiatement suivi d'une chaleur incandescente et, quelques instants plus tard, d'un ouragan qui renversa tout sur son passage. La chaleur terrifiante dégagée par la bombe atomique transforma le centre de la ville en un gigantesque brasier, provoquant à son tour un vent violent suivi d'une pluie noire. L'incendie se propagea de quartier en quartier et s'éteignit par lui-même, faute de combustible, vers le milieu de l'après-midi. La ville avait alors disparu.

À la verticale du point d'explosion, et dans un rayon d'un kilomètre, l'anéantissement fut total, au point qu'on ne reconnaissait même plus les fondations des bâtiments. Seule subsista, au bord de l'un des bras du fleuve Ota, la carcasse éventrée du bâtiment de la Chambre préfectorale de la promotion industrielle, dominée par l'armature métallique d'une vaste verrière en forme de coupole, qui allait devenir le symbole de la catastrophe. Tout autour, sur une couronne de 4 à 5 kilomètres, les habitations étaient pulvérisées, les arbres arrachés, les véhicules projetés à distance, les rails de chemin de fer tordus comme par une force surnaturelle. Au total, 90% des bâtiments furent détruits ou gravement endommagés. Des vitres ont volé en éclats à une distance de 27 kilomètres du point d'impact. L'hôpital que la Croix-Rouge du Japon possédait à Hiroshima avait été miraculeusement préservé, bien que les portes, les fenêtres et une partie de la toiture eussent été soufflées par l'explosion².

Quelque 80 000 personnes ont été tuées lors de l'explosion et presque autant furent victimes de blessures graves³. Beaucoup mourront dans les

1 Conformément à une pratique plus que centenaire, nous utilisons l'expression de «Croix-Rouge internationale» ou, plus simplement, celle de «Croix-Rouge» pour désigner le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en particulier lorsque ces expressions se rapportent à des époques où elles étaient les seules utilisées.

2 François Bugnion, «Il y a cinquante ans, Hiroshima...», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 813, mai-juin 1995, pp. 337-343.

3 Il existe d'importantes divergences quant au nombre des victimes du désastre. Le rapport de la commission américaine d'évaluation des effets des bombardements stratégiques donne les chiffres de 80 000 morts et autant de blessés: *The United States Strategic Bombing Survey: The Effects of Atomic*

semaines ou les mois qui suivront, au milieu de souffrances atroces provoquées par des brûlures ou par les effets de l'irradiation: hémorragies internes, cancers, leucémies. Trois jours plus tard, un nouvel engin détruisait la ville de Nagasaki, avec des conséquences aussi effroyables qu'à Hiroshima.

Dès le lendemain de la catastrophe d'Hiroshima, plusieurs équipes médicales de la Société de la Croix-Rouge du Japon parvinrent sur les lieux en provenance des villes voisines. Deux d'entre elles prêtèrent main-forte au personnel de l'hôpital de la Société de la Croix-Rouge du Japon, alors que les autres servirent dans des dispensaires improvisés, établis sous des tentes en différents points de la ville dévastée. Au total, 792 collaborateurs ou volontaires de la Société de la Croix-Rouge du Japon prodiguèrent des soins à quelque 31 000 patients au cours des trois semaines qui suivirent la catastrophe⁴.

Toutefois, les opérations de secours furent sérieusement entravées par l'ampleur du désastre et par le nombre de ses victimes, par le manque de personnel et de matériel approprié, par le caractère irrémédiable d'une partie des lésions et par l'incertitude quant aux thérapies qu'il convenait de mettre en œuvre; les médicaments étaient inexistants; les fortes chaleurs et l'absence d'eau potable entraînèrent des conditions d'hygiène désastreuses, l'infection des plaies et la propagation des épidémies. En outre, beaucoup des secouristes qui s'efforcèrent de venir en aide aux victimes dans les heures et les jours qui suivirent la catastrophe furent eux-mêmes atteints par les effets de l'irradiation.

C'est le 30 août qu'un délégué du CICR put se rendre à Hiroshima. Il était le premier témoin neutre à parvenir sur les lieux de la catastrophe et le télégramme qu'il adressa à la délégation donne toute la mesure du drame:

«Visité Hiroshima le trente, conditions épouvantables stop ville rasée 80% des hôpitaux détruits ou sérieusement endommagés, inspecté deux hôpitaux provisoires, conditions indescriptibles stop effets de cette bombe sont mystérieusement graves stop beaucoup de victimes paraissant se remettre ont soudainement rechute fatale due à décomposition globules blancs et autres blessures internes et meurent actuellement en grand nombre stop plus de cent mille blessés environ, encore dans hôpitaux provisoires situés alentours, manquent absolument matériel, pansements, médicaments stop veuillez

Bombs on Hiroshima and Nagasaki, Chairman's Office, 30 juin 1946, United States Government Printing Office, Washington, 1946, p. 3. Un relevé effectué par la Municipalité d'Hiroshima et arrêté à la date du 10 août 1946 conclut, pour une population civile de 320 081 habitants le jour de l'explosion, aux chiffres suivants: 118 661 morts, 30 524 blessés gravement atteints, 48 606 blessés légers et 3677 disparus, *Hiroshima and Nagasaki: The Physical, Medical and Social Effects of the Atomic Bombings*, The Committee for the Compilation of Material Damage caused by the Atomic Bombs in Hiroshima and Nagasaki, Traduit par Eisei Ishikawa et David L. Swain, Basic Books Publishers, New York, 1981, p. 113. Cf. également Kenjiro Yokoro et Nanao Kamada, «The public health effects of the use of nuclear weapons», in *War and Public Health*, édité par Barry S. Levy et Victor W. Sidel, Oxford University Press, Oxford, 1997, pp. 65-83. Le 30 octobre 1961, les Soviétiques ont fait exploser à Novaia Zemlya une bombe de 50 mégatonnes, soit l'équivalent de 50 millions de tonnes de TNT. Cette bombe, la plus grosse jamais expérimentée, avait une puissance 2500 fois supérieure à celle qui détruisit Hiroshima.

4 D'après les renseignements que la Société de la Croix-Rouge du Japon a bien voulu communiquer le 5 juin 1995 à l'auteur du présent article.

faire sérieux appel haut commandement allié, priant faire parachuter immédiatement secours centre ville stop besoin urgent grosses quantités pansements, ouate, pommade pour brûlures, sulfamides, en outre plasma sanguin et appareillage pour transfusions stop action immédiate extrêmement désirable envoyer également commission enquête médicale stop rapport suit, confirmez réception⁵.»

Le chef de la délégation du CICR, le Dr Marcel Junod, prit immédiatement contact avec les autorités japonaises, ainsi qu'avec le Haut Commandement des forces d'occupation qui commençaient à se déployer dans l'archipel. Quelques jours plus tard, il s'envolait à son tour pour Hiroshima en compagnie d'une commission d'enquête américaine et d'un professeur de radiologie à l'université de Tokyo. Il avait avec lui 20 tonnes de médicaments et de matériel de pansement, données par les autorités américaines.

Ses observations confirmèrent en tous points la vision d'apocalypse qui ressortait du télégramme de Fritz Bilfinger: l'anéantissement de la plus grande partie de la cité, «où tout n'était que silence et désolation», la gravité et, dans de nombreux cas, le caractère irrémédiable des lésions provoquées par les brûlures et par l'irradiation, l'engorgement des hôpitaux improvisés, l'absence de matériel et de médicaments, l'impuissance du personnel médical, décimé lui aussi et confronté à des lésions totalement nouvelles et à l'égard desquelles il n'existait aucune thérapeutique, l'abattement, enfin, des survivants face à la catastrophe qui, en un éclair, avait anéanti leur cité⁶. L'action humanitaire face à ce désastre semblait dérisoire⁷.

L'appel du 5 septembre 1945

Le Comité international de la Croix-Rouge n'a pas attendu de recevoir les rapports de ses délégués pour prendre position au sujet du nouveau moyen d'extermination dont l'humanité venait de se doter. Dans une circulaire adressée le 5 septembre 1945 – moins d'un mois après Hiroshima – aux Sociétés nationales et portant sur la fin des hostilités et les tâches futures de la Croix-Rouge, le CICR posait déjà la question de la licéité des armes atomiques et appelait les États à s'entendre pour en interdire l'emploi:

«Sans doute la guerre – qui demeure une anomalie dans un monde civilisé – a pris un caractère si dévastateur et si universel, [...] dans l'enchevê-

5 Fritz Bilfinger, Télégramme du 30 août 1945, copie, Archives du CICR, dossier G. 8/76.

6 Marcel Junod, *Le Troisième Combattant, De l'ypérite en Abyssinie à la bombe atomique d'Hiroshima*, Paris, Éditions Payot, 1963, pp. 219-229 (première édition en 1947); Dr Marcel Junod, *Le désastre d'Hiroshima*, Genève, CICR, 1982 (extrait de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N^{os} 737 et 738, septembre-octobre 1982, pp. 273-289 et novembre-décembre 1982, pp. 340-358).

7 Sur l'action des délégués Fritz Bilfinger et Marcel Junod, on peut se reporter aux témoignages et travaux suivants: Marcel Junod, *Le Troisième Combattant*, op. cit. (note 6), pp. 207-219 et 230-235; Marcel Junod, *Le désastre d'Hiroshima*, op. cit. (note 6); François Bugnion, «Il y a cinquante ans, Hiroshima ...», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N^o 813, mai-juin 1995, pp. 337-343.

trement des intérêts des divers continents que toutes les pensées, tous les efforts devraient tendre, avant tout, à la rendre impossible. Mais la Croix-Rouge n'en doit pas moins poursuivre, nécessairement, dans le domaine du droit des gens, son activité traditionnelle: sauver en temps de guerre les exigences de l'humanité. L'inopportunité apparente de cette tâche, lorsque la paix semble enfin revenue, ne doit pas détourner la Croix-Rouge de ce devoir primordial. Plus le pouvoir destructeur de la guerre grandit, plus s'impose – en protestation contre ce renversement des valeurs – la nécessité de répandre la lumière de l'humanité, si faible soit-elle, dans l'infini des ténèbres.

On peut se demander toutefois [...] si les derniers développements de la technique guerrière laissent encore place, en droit international, à quelque ordre solide et valable. La première guerre mondiale déjà, et plus encore les désastres de ces six dernières années, montrent que les conditions grâce auxquelles le droit international a pu trouver dans les Conventions de Genève et de La Haye son expression classique, se sont profondément modifiées. On voit surtout qu'en raison des progrès de l'aviation et des effets accrus des bombardements, les distinctions faites jusque là à l'égard de catégories de personnes qui devraient jouir d'une protection spéciale – notamment la population civile en regard des forces armées – deviennent pratiquement inapplicables. Le développement fatal des moyens de combat et, par là, de la guerre même, est encore accentué par l'utilisation des découvertes de la physique atomique, arme de guerre d'une efficacité sans précédent.

Il serait vain de vouloir déjà préjuger l'avenir de cette nouvelle arme, et même se prononcer sur l'espoir de voir les Puissances y renoncer totalement. Voudront-elles au moins la tenir en réserve, pour ainsi dire, et cela de façon durable et sûre, comme une ultime garantie contre la guerre et comme un moyen de sauvegarder un ordre équitable? Cet espoir n'est peut-être pas entièrement illusoire, puisque, dans cette lutte de six années, on n'a pas eu recours à certains moyens toxiques ou bactériologiques proscrits par les Puissances en 1925. Retenons ce fait en un temps qui a connu tant d'infractions au droit et tant de représailles⁸.

Cette prise de position n'a pas empêché le développement de la course aux armements stratégiques. Néanmoins, par la voix du Comité international, la Croix-Rouge s'est prononcée sans équivoque, moins d'un mois après la destruction d'Hiroshima, sur les conséquences juridiques et morales du pouvoir d'anéantissement dont l'homme venait de se doter⁹.

8 «La fin des hostilités et les tâches futures de la Croix-Rouge», 370^e Circulaire aux Comités centraux, 5 septembre 1945, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 321, septembre 1945, pp. 659-660.

9 La Dix-septième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Stockholm en août 1948, endossa par un vote unanime la prise de position du Comité international au sujet de l'arme atomique, cf. Résolution XXIV, *Dix-septième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Stockholm du 20 au 30 août 1948*, *Compte rendu*, Stockholm, Croix-Rouge suédoise, 1948, pp. 81 et 97.

La Conférence diplomatique de 1949

Avant même la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Comité international de la Croix-Rouge a mis en chantier la révision des Conventions de Genève de 1929 et l'élaboration d'une convention nouvelle pour la protection des personnes civiles en temps de guerre, qui avait si cruellement fait défaut au cours de ces six années de lutte.

La question de la limitation générale des bombardements aériens ne figurait pas à l'ordre du jour de la Conférence diplomatique de 1949, qui ne l'a pas abordée, si ce n'est de façon marginale¹⁰. Cela n'a pas empêché la délégation soviétique de soumettre dans le cadre de la Commission III un projet de résolution déclarant que l'emploi des armes atomiques, bactériologiques ou chimiques était incompatible avec les principes élémentaires du droit international, appelant les États qui n'étaient pas liés par le Protocole de Genève du 17 juillet 1925 concernant la prohibition d'emploi des armes chimiques et bactériologiques à y adhérer, et appelant les gouvernements à conclure immédiatement une convention concernant la prohibition de l'arme atomique en tant que moyen d'extermination en masse de la population¹¹. La Commission, puis la Conférence plénière, déclarèrent cette position soviétique irrecevable¹².

On aboutit ainsi à un résultat paradoxal: alors que la Conférence diplomatique avait remanié dans ses moindres détails l'ensemble des règles protégeant les victimes de la guerre, la plus grave incertitude pesait sur la validité du principe de l'immunité des populations civiles qui sous-tend une grande partie des règles humanitaires, et notamment la Quatrième Convention que la Conférence venait d'adopter¹³. La même incertitude pesait sur la question cruciale de la licéité des armes nucléaires. Quatre ans après Hiroshima, les règles relatives aux bombardements aériens étaient toujours celles qu'avait adoptées la Deuxième Conférence internationale de la Paix, réunie à La Haye en 1907, et qui interdisaient le lancement de projectiles à partir de ballons.

Tout en se félicitant des résultats de la Conférence diplomatique, qui lui avaient permis d'atteindre ses principaux objectifs, le Comité international de la Croix-Rouge ne pouvait manquer d'être préoccupé par le déséquilibre entre les règles précises et détaillées que la Conférence de 1949 avait adoptées en vue

10 *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949*, Berne, Département politique fédéral, 1949, tome II-A, pp. 745-746 et 785-789; tome II-B, pp. 496-510; tome III, pp. 182-183 (ci-après: *Actes 1949*); Paul de La Pradelle, *La Conférence diplomatique et les Nouvelles Conventions de Genève du 12 août 1949*, Les Editions internationales, Paris 1951, pp. 35-42 et 67-69; René-Jean Wilhelm, «Les Conventions de Genève et la guerre aérienne», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 397, janvier 1952, pp. 10-42.

11 *Actes 1949*, tome II-A, p. 746; tome III, p. 183; La Pradelle, *op. cit.* (note 10), p. 36. Le chef de la délégation soviétique, le général Slavine, présenta le projet soviétique et souligna que le défaut essentiel du projet de Convention pour la protection des personnes civiles résidait dans le fait que ce projet ne contenait pas une garantie suffisante pour la protection de la population civile contre les effets de la guerre moderne (*Actes 1949*, tome II-A, pp. 745-746; La Pradelle, *op. cit.* (note 10), p. 37).

12 *Actes 1949*, tome II-A, p. 788; tome II-B, pp. 496-511. La Pradelle, *op. cit.* (note 10), p. 39.

13 Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949, *Actes 1949*, tome I, pp. 294-335.

de la protection des militaires blessés, malades ou naufragés, des prisonniers de guerre et des personnes civiles au pouvoir de la puissance ennemie, d'une part, et l'état chaotique des règles protégeant l'ensemble des populations civiles contre les effets des hostilités, d'autre part.

Par son appel du 5 avril 1950, le CICR faisait part de l'inquiétude que lui causait le développement des armes de destruction massive :

«Aujourd'hui [...], le Comité international doit faire les constatations les plus graves. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, on pouvait encore, dans une certaine mesure, parer au développement du pouvoir destructeur des armes de guerre. On pouvait assurer une certaine protection à ceux qui, soustraits par le droit des gens aux atteintes de la guerre, étaient, en raison de la puissance de ces armes, frappés de plus en plus fréquemment à côté des combattants. Mais, contre la bombe atomique, aucune protection n'est plus possible dans le rayon d'action de cette arme. L'emploi de celle-ci est d'ailleurs moins un développement des moyens de combat que la consécration d'une conception nouvelle de la guerre, conception qui s'est manifestée avec les premiers bombardements massifs puis avec les bombes à fusées. Si condamnable et si condamnée qu'elle fût par un grand nombre de traités, la guerre supposait encore un certain nombre de règles restrictives. Elle supposait surtout une discrimination entre les combattants et les non-combattants. Avec les bombes atomiques, avec les armes aveugles, toute discrimination devient impossible. Comment ces armes pourraient-elles épargner les hôpitaux, les camps de prisonniers de guerre, la population civile? Elles conduisent à l'extermination pure et simple. De plus, la bombe atomique cause à ses victimes des souffrances sans proportion avec des nécessités tactiques puisque beaucoup de ses victimes périssent des suites de leurs brûlures après des semaines d'agonie, ou restent frappées, pour la vie, de douloureuses infirmités. Enfin, ses effets immédiats et durables interdisent de secourir les sinistrés.

Dans ces conditions, le seul fait d'envisager, à un titre quelconque, l'usage de la bombe atomique, compromettrait toute tentative de protéger les non-combattants au moyen de textes juridiques. Toute règle coutumière, toute disposition contractuelle resteraient vaines en face de la destruction totale produite par cet engin. Le Comité international de la Croix-Rouge, qui veille particulièrement au sort des Conventions protégeant les victimes de la guerre, doit constater que les bases mêmes de sa mission seraient détruites, si l'on devait admettre que l'on peut attaquer délibérément ceux-là mêmes que l'on prétend protéger.

Le Comité international de la Croix-Rouge demande maintenant aux Gouvernements qui viennent de signer les Conventions de Genève de 1949, et comme un complément naturel à ces Conventions – ainsi qu'au Protocole de Genève de 1925 – de tout mettre en œuvre pour aboutir à une entente sur la prohibition de l'arme atomique et, d'une manière générale, des armes aveugles. Le Comité international de la Croix-Rouge, encore une fois, doit s'interdire toute considération politique et militaire. Mais si son concours, sur le plan strictement humanitaire, peut contribuer à la solution

du problème, il se déclare prêt à s'y employer selon les principes mêmes de la Croix-Rouge¹⁴.»

Les préoccupations du Comité international étaient celles de la Croix-Rouge tout entière. La Conférence internationale de la Croix-Rouge s'est régulièrement prononcée sur la menace que les armes de destruction massive font peser sur les non-combattants et, en définitive, sur l'avenir de l'humanité¹⁵.

Les enjeux politiques et stratégiques de cette question, cependant, dépassaient la sphère de compétence de la Croix-Rouge, de telle sorte que la Conférence a dû se limiter à faire connaître sa profonde préoccupation, à faire appel aux belligérants pour qu'ils renoncent à tout usage des armes de destruction massive et à inviter les gouvernements à s'entendre sur leur interdiction.

Le Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre

En 1954, le CICR réunit une Conférence d'experts chargée d'examiner les problèmes juridiques relatifs à la protection des populations civiles et des autres victimes des conflits armés contre les dangers de la guerre aérienne et contre l'emploi des armes de destruction massive¹⁶ et prépara un *Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre*¹⁷.

Il s'agissait en vérité d'un projet de convention qui visait à restaurer le principe de l'immunité des populations civiles, à définir les objectifs militaires, qui pouvaient seuls être attaqués, à prescrire les précautions à prendre dans l'attaque, à interdire les bombardements de zone ainsi que les armes dont l'action nocive, notamment par la dissémination d'agents incendiaires, chimiques, bactériologiques, radioactifs ou autres, pouvait échapper au contrôle de ceux qui les emploient et mettre en péril la population civile. L'article 14, alinéa 1, disposait en effet:

«Sans préjudice des prohibitions existantes ou futures d'armes déterminées, il est interdit d'employer des armes dont l'action nocive – notamment par dissémination d'agents incendiaires, chimiques, bactériens, radioactifs ou autres – pourrait s'étendre d'une manière imprévue ou échapper, dans l'es-

14 «Armes atomiques et armes aveugles», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 376, avril 1950, pp. 251-255.

15 Résolution XXIV de la XVII^e Conférence (Stockholm, 1948);
Résolution XVIII de la XVIII^e Conférence (Toronto, 1952);
Résolution XVIII de la XIX^e Conférence (La Nouvelle Delhi, 1957);
Résolution XXVIII de la XX^e Conférence (Vienne, 1965);
Résolution XIV de la XXI^e Conférence (Istanbul, 1969);
Résolution XIV de la XXII^e Conférence (Téhéran, 1973);
Résolution XII de la XXIII^e Conférence (Bucarest 1977);
Résolution XIII de la XXIV^e Conférence (Manille, 1981).

16 *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 424, avril 1954, pp. 255-259.

17 *Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre*, deuxième édition, Genève, CICR, avril 1958 (première édition: septembre 1956).

pace ou dans le temps, au contrôle de ceux qui les emploient et mettre ainsi en péril la population civile¹⁸.»

Le Projet de Règles fut soumis à la Dix-neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à La Nouvelle Delhi en octobre et novembre 1957. C'est évidemment la question des armes atomiques qui fut au centre des controverses. Les délégations des pays socialistes critiquaient le manque de netteté du projet du CICR et réclamaient l'interdiction pure et simple des armes nucléaires et thermonucléaires¹⁹. Les Occidentaux, pour leur part, dénonçaient le caractère illusoire d'une interdiction d'emploi qui ne s'appuierait pas sur un désarmement général assorti de mesures de contrôle effectif. En définitive, la Conférence chargea le Comité international de transmettre le Projet de Règles aux gouvernements pour examen²⁰. L'affaire était coulée.

Puisque les gouvernements ne voulaient pas d'une réglementation détaillée, il ne restait plus au Comité international qu'à remettre l'ouvrage sur le métier et à reprendre la question de la protection des populations civiles sur le plan des principes les plus élémentaires. C'est ce qu'il fit dans un rapport, au demeurant fort timide, soumis à la Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Vienne en octobre 1965²¹.

La Conférence adopta sans opposition une résolution par laquelle elle demandait au CICR de poursuivre ses efforts dans ce domaine et déclarait solennellement que les parties au conflit devaient observer au moins les principes suivants:

- «– les parties engagées dans un conflit n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi;
- il est interdit de lancer des attaques contre la population civile comme telle;
- une distinction doit être faite en tout temps entre les personnes participant aux hostilités et la population civile, de telle sorte que cette dernière soit épargnée autant que possible;
- les principes généraux du droit de la guerre s'appliquent aux armes nucléaires et similaires²².»

18 *Ibid.*, pp. 12 et 99-111; *Droit des conflits armés, Recueil de conventions, résolutions et autres documents*, Documents recueillis et annotés par Dietrich Schindler et Jiri Toman, Genève, CICR et Institut Henry Dunant, 1996, p. 315.

19 Les armes nucléaires utilisent la fission de l'atome, c'est-à-dire un processus de désintégration du noyau d'atomes lourds, tels que l'uranium ou le plutonium; les armes thermonucléaires font intervenir la fusion de l'atome, c'est-à-dire la combinaison de deux atomes légers, le deutérium et le tritium, qui sont deux isotopes de l'hydrogène. Il s'agit dans les deux cas de réactions en chaîne qui ont pour effet de libérer une immense quantité d'énergie.

20 Résolution XIII, *Dix-neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, La Nouvelle Delhi, octobre-novembre 1957, Compte rendu*, p. 170; XIX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, La Nouvelle Delhi, octobre-novembre 1957, *Actes concernant le Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre*, Genève, CICR, 1958.

21 XX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne, octobre 1965, *Protection juridique des populations civiles contre les dangers de la guerre indiscriminée*, Rapport présenté par le Comité international de la Croix-Rouge, Genève, CICR, mars 1965 (Rapport reproduit dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N^o 566, février 1966, pp. 73-84).

22 Résolution XXVIII, *Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne, 2-9 octobre 1965, Compte rendu*, Vienne, Croix-Rouge autrichienne, 1965, pp. 110-111. L'Assemblée générale des Nations Unies devait reprendre à son compte ces principes – à l'exception du quatrième – dans

La Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire (1974-1977) et les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève

La question de la protection des populations civiles contre les effets de la guerre devait figurer au premier plan des travaux des Conférences d'experts gouvernementaux réunies à Genève en 1971 et 1972, puis de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire, réunie à Genève de 1974 à 1977.

On aboutit ainsi aux articles 48 à 58 du Protocole I, qui réaffirment le principe de la distinction entre combattants et population civile, ainsi qu'entre objectifs militaires et objets civils, réaffirment le principe de l'immunité des populations civiles, interdisent les attaques dirigées contre les personnes civiles de même que les attaques indiscriminées, les représailles contre les populations civiles, ainsi que «les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile²³». À l'exception de l'interdiction des représailles, ces dispositions sont reprises à l'article 13 du Protocole II, qui s'applique aux conflits armés non internationaux.

En revanche, la Conférence diplomatique n'a pas abordé la question de la licéité des armes nucléaires, cette question ayant été exclue du champ des délibérations du fait que certains États avaient subordonné leur participation aux travaux de la conférence au fait que cette question ne serait pas abordée. Contrairement à ce qui s'était produit en 1949, il n'y eut aucune tentative pour la réintroduire en cours de travaux.

On ne devrait cependant pas en déduire que les travaux de la Conférence diplomatique n'ont aucune conséquence sur la question de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires. En effet, il est bien évident que les règles du droit international humanitaire et, notamment, les dispositions qui protègent les non-combattants et les populations civiles contre les effets des hostilités s'appliquent à l'usage des armes nucléaires, au même titre qu'elles s'appliquent à l'usage de toutes les autres armes²⁴. Dans son avis consultatif du 8 juillet 1996 relatif à la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, la Cour internationale de Justice a confirmé ces conclusions²⁵. C'est vers cet avis qu'il faut maintenant se tourner.

le cadre de la Résolution 2444 (XXIII) adoptée à l'unanimité le 19 décembre 1968, cf. *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa vingt-troisième session*, 24 septembre - 21 décembre 1968, Assemblée générale, Documents officiels: vingt-troisième session, Supplément N° 18, Document A/7218, pp. 55-56.

23 Protocole I, article 51, paragraphe 2. Une disposition identique figure à l'article 13, paragraphe 2, du Protocole II, qui s'applique aux conflits armés non internationaux.

24 Cf. *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Édité par Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann, Genève, CICR, et Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, p. 603.

25 Original anglais: «...while, at the Diplomatic Conference of 1974-1977, there was no substantive debate on the nuclear issue and no specific solution concerning this question was put forward, Additional Protocol I in no way replaced the general customary rules applicable to all means and methods of combat including nuclear weapons. In particular the Court recalls that all States are bound by those rules in Additional Protocol I which, when adopted, were merely the expression of the pre-existing

L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice

L'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la Cour internationale de Justice de rendre un avis consultatif sur la question suivante :

« Est-il permis en droit international de recourir à la menace ou à l'emploi d'armes nucléaires en toute circonstance ?²⁶ »

La Cour a rendu son avis le 8 juillet 1996²⁷. N'ayant pu constater ni règle conventionnelle d'application générale, ni règle coutumière proscrivant spécifiquement la menace ou l'emploi des armes nucléaires en tant que telles, la Cour a examiné si le recours aux armes nucléaires devait être déclaré illégal à la lumière des principes et règles du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés²⁸.

La Cour a rappelé les principes fondamentaux du droit humanitaire, notamment le principe de distinction entre combattants et non-combattants et l'interdiction de diriger des attaques contre des civils, de même que l'interdiction d'utiliser des armes qui ne permettent pas de respecter la distinction entre objets civils et objectifs militaires; elle a également rappelé l'interdiction d'utiliser des armes « qui aggraveraient inutilement la souffrance des hommes mis hors de combat ou rendraient leur mort inévitable²⁹ ». La Cour a souligné que ces principes doivent être respectés par tous les États, qu'ils aient ou non adhéré aux conventions qui leur donnent expression, car il s'agit de « principes intransgressibles du droit international humanitaire coutumier³⁰ ». Mais tandis qu'il est généralement admis que les principes et règles du droit humanitaire s'appliquent aux armes nucléaires, la Cour a relevé que les conclusions qu'il convient d'en tirer sont controversées³¹.

Eu égard aux caractéristiques uniques des armes nucléaires, elle a cependant affirmé que l'utilisation de ces armes n'apparaît guère conciliable avec le respect des exigences du droit humanitaire³². Néanmoins, tenant

customary law, such as the Martens Clause, reaffirmed in the first article of Additional Protocol I. The fact that certain types of weapons were not specifically dealt with by the 1974-1977 Conference does not permit the drawing of any legal conclusions relating to the substantive issues which the use of such weapons would raise». Cour internationale de Justice, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif du 8 juillet 1996, C. I. J. Recueil 1996, p. 259.

26 Original anglais: « *Is the threat or use of nuclear weapons in any circumstance permitted under international law?* » Cour internationale de Justice, *op. cit.* (note 25), p. 228.

27 *Ibid.*, pp. 226-267.

28 *Ibid.*, pp. 256-60, paragraphes 74-87.

29 *Ibid.*, pp. 256-257, paragraphes 75-78; Déclaration à l'effet d'interdire l'usage de certains projectiles en temps de guerre, signée à Saint-Petersbourg le 29 novembre / 11 décembre 1868. *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, pp. 308-309; *Droit des conflits armés*, *op. cit.* (note 18), pp. 101-103.

30 Cour internationale de Justice, *op. cit.* (note 25), p. 257, paragraphe 79.

31 *Ibid.*, p. 261, paragraphe 90.

32 « ... *methods and means of warfare, which would preclude any distinction between civilian and military targets, or which would result in unnecessary suffering to combatants, are prohibited. In view of the unique characteristics of nuclear weapons, to which the Court has referred above, the use of such weapons in fact seems scarcely reconcilable with respect for such requirements.* » *Ibid.*, p. 262, paragraphe 95.

compte de la politique de dissuasion à laquelle un grand nombre d'États ont adhéré durant de nombreuses années, la Cour estimait qu'en l'état actuel du droit international et des éléments de fait dont elle disposait, elle ne pouvait parvenir à une conclusion définitive quant à la légalité ou l'illégalité du recours aux armes nucléaires par un État dans une situation extrême de légitime défense dans laquelle la survie même de l'État serait en cause³³. Enfin, la Cour a rappelé qu'aux termes de l'article VI du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, les États ont reconnu l'obligation de négocier de bonne foi pour parvenir au désarmement nucléaire³⁴.

Commentant l'avis consultatif de la Cour devant la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 18 octobre 1996, le CICR s'est félicité de ce que la Cour avait rappelé sans équivoque que les principes et règles du droit international humanitaire s'appliquent aux armes nucléaires:

«C'est avec satisfaction que nous voyons réaffirmées certaines règles qualifiées par la Cour d' 'intransgressibles', en particulier l'interdiction absolue d'employer des armes qui, par leur nature, frappent sans discrimination, ainsi que l'interdiction d'employer des armes qui causent des maux superflus. Nous constatons également avec satisfaction que la Cour insiste sur le fait que le droit humanitaire s'applique à toutes les armes sans exception, y compris aux armes nouvelles. À cet égard, nous tenons à souligner qu'il n'existe aucune exception à l'application de ces règles, en aucune circonstance. Le droit international humanitaire constitue en soi l'ultime barrière à cette barbarie et à cette horreur que la guerre peut si facilement déclencher. Il s'applique de manière identique, et en tout temps, à l'ensemble des parties à un conflit.

Quant à la nature des armes nucléaires, nous constatons que, sur la base des preuves scientifiques présentées, la Cour est arrivée à la conclusion que «(...) le pouvoir destructeur des armes nucléaires ne peut être endigué ni dans l'espace ni dans le temps (...). Le rayonnement libéré par une explosion nucléaire aurait des effets préjudiciables sur la santé, l'agriculture, les ressources naturelles et la démographie, et cela sur des espaces considérables. De plus, l'emploi d'armes nucléaires ferait courir les dangers les plus graves aux générations futures (...)». Compte tenu de cela, le CICR considère difficilement envisageable qu'un emploi d'armes nucléaires puisse être compatible avec les règles du droit international humanitaire³⁵.»

33 «Accordingly, in view of the present state of international law viewed as a whole [...] and of the elements of fact at its disposal, the Court is led to observe that it cannot reach a definitive conclusion as to the legality or illegality of the use of nuclear weapons by a State in an extreme circumstance of self-defence, in which its very survival would be at stake. » *Ibid.*, p. 263, paragraphe 97.

34 *Ibid.*, pp. 263-265, paragraphes 98-103.

35 «Déclaration du CICR devant l'Assemblée générale des Nations Unies relative à l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 823, janvier-février 1997, pp. 127-128.

La position du Comité international de la Croix-Rouge

Soucieux de réexaminer sa position au sujet des armes nucléaires, suite à la publication de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 8 juillet 1996, le CICR a défini sa position par une décision de son Assemblée en date du 27 juin 2002. Bien que sa conviction juridique soit fondée sur le droit international en vigueur et sur l'avis de la Cour, le CICR, conformément à sa vocation humanitaire, a adopté une position qui tient également compte de considérations plus larges, de caractère à la fois éthique et humanitaire. Sa position est la suivante:

- Les principes et règles du droit international humanitaire s'appliquent à l'emploi des armes nucléaires, notamment les principes de distinction et de proportionnalité ainsi que l'interdiction des maux superflus. Le CICR estime difficilement envisageable qu'un emploi d'armes nucléaires puisse être compatible avec les principes et règles du droit international humanitaire.
- Au vu des caractéristiques uniques de l'arme nucléaire, le CICR en appelle aux États pour que cette arme ne soit pas utilisée, quel que soit leur avis sur son caractère licite ou illicite.

L'arme nucléaire se caractérise en particulier par sa puissance destructrice, les souffrances indicibles que provoque son usage, l'extrême difficulté d'en secourir les victimes, l'impossibilité d'en contrôler les effets dans l'espace et dans le temps, le risque d'escalade et de prolifération que tout usage de l'arme nucléaire ne manquerait pas de provoquer, et les dangers que cette arme ferait courir à l'environnement, aux générations à venir et à la survie de l'humanité.

- Le CICR en appelle en outre aux États pour qu'ils prennent toute mesure adéquate pour limiter le risque de prolifération des armes nucléaires et pour lutter efficacement contre tout commerce de matières ou de composants susceptibles de favoriser la prolifération des armes nucléaires.
- Le CICR en appelle enfin aux États pour qu'ils poursuivent les négociations en vue de parvenir à une interdiction complète des armes nucléaires et à leur élimination, ainsi qu'ils s'y sont engagés³⁶.

Conclusions

Toute action humanitaire, aussi nécessaire qu'elle soit même dans les pires désastres, semble dérisoire face aux conséquences possibles de l'utilisation des armes de destruction massives, et notamment des armes nucléaires. Ainsi, la

36 Document (interne) A 1218.rev2, adopté par l'Assemblée du CICR le 27 juin 2002; «Droit international actuel et prises de position concernant l'emploi des armes nucléaires, biologiques et chimiques». Note d'information aux Présidents ou Secrétaires généraux des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 16 avril 2003, archives du CICR, dossier 141.2-011.

question de la légalité de l'usage des armes nucléaires et celle de leur interdiction éventuelle ont fait l'objet de discussions récurrentes depuis 1945, sans qu'il soit possible de parvenir ni à des conclusions définitives sur leur légalité, ni à un accord général sur leur interdiction.

Certains États ont toutefois renoncé formellement à posséder des armes nucléaires, soit dans le cadre de traités de paix, soit dans celui d'ententes régionales. En outre, lors du renouvellement du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité se sont engagés à ne pas recourir à l'usage d'armes nucléaires contre des États parties au Traité qui ne possèdent pas de telles armes, sauf dans le cas d'une agression commise par un État partie au traité avec l'appui d'un État doté d'armes nucléaires.

Il est en outre admis que les principes et règles du droit international humanitaire s'appliquent aux armes nucléaires, ce que la Cour internationale de Justice a confirmé sans équivoque dans son avis consultatif du 8 juillet 1996.

En revanche, ainsi que la Cour l'a relevé, les avis divergent sur les conclusions qu'il convient d'en déduire, certains États estimant que des armes nucléaires pouvaient être utilisées dans certaines circonstances bien précises sans nécessairement violer les règles du droit international humanitaire, alors que d'autres États estiment que tout usage d'armes nucléaires violerait nécessairement les dispositions du droit international humanitaire.

Depuis la destruction d'Hiroshima et de Nagasaki, les États qui possèdent des armes nucléaires ont renoncé à s'en servir, même si les forces stratégiques américaines et soviétiques ont été mises en état d'alerte maximum au moins une fois durant la guerre froide, lors de la crise des missiles de Cuba.

Cette réserve était avant tout due à la certitude que toute attaque au moyen d'armes nucléaires contre un autre État qui posséderait de telles armes ou contre l'un de ses alliés ne manquerait pas de provoquer des représailles contre lesquelles il n'y avait aucun moyen de se prémunir. La perspective d'un anéantissement réciproque était au cœur de la politique de dissuasion et de l'équilibre de la terreur dans laquelle le monde a vécu de la fin de la Seconde Guerre mondiale à celle de la guerre froide.

Nul doute cependant que par ses dimensions apocalyptiques, la tragédie d'Hiroshima a contraint les États à mesurer les conséquences d'une guerre nucléaire et qu'elle a, par ce biais, indirectement contribué à protéger de ce fléau les générations qui ont suivi.