Le droit des gens et la protection des populations civiles

Autor(en): **Haug, Hans**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **La Croix-Rouge suisse**

Band (Jahr): **65 (1956)**

Heft 2

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-682630

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

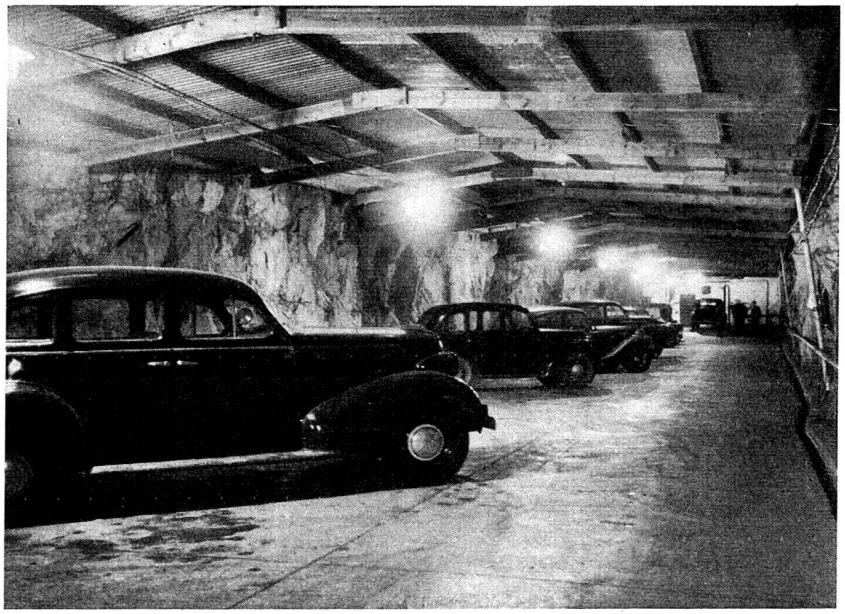
Problèmes contemporains

Le droit des gens et la protection des populations civiles

Clichés « Protection aérienne ».

par M. HANS HAUG, docteur en droit, secrétaire général de la Croix-Rouge suisse

La détente, réelle ou fictive, intervenue dans la politique mondiale, ne doit pas faire oublier que la présence d'armements considérables, en particulier d'armes atomiques et de substances chimiques susceptibles d'être transportées par les avions les plus rapides en nombre toujours croissant, constitue un danger potentiel pour les peuples de tous les pays. Aussi longtemps qu'on ne parviendra pas à diminuer l'ampleur des armements, à éliminer les redoutables armes modernes et à créer un ordre international capable d'assurer la paix, parce que reposant sur la liberté des hommes et des peuples, aussi longtemps il faudra ne pas perdre de vue ce danger et la nécessité de prendre des mesures propres à garantir protection et secours aux populations civiles en cas de guerre.



Passage menant aux abris de protection aérienne de Stockholm, abris creusés dans le granit et pouvant accueillir 20 000 personnes. Ils servent actuellement de garages.

Organisation technique de la protection aérienne

Les efforts faits actuellement pour assurer la protection des civils reposent sur deux aspects différents du problème et suivent par conséquent des méthodes différentes qui, bien que visant au même but, c'est-à-dire à sauvegarder des vies humaines en temps de guerre, semblent à certains égards s'opposer. D'une part, dans la plupart des pays, les autorités responsables s'efforcent de mettre sur pied une *organisation technique de protection,* en faisant construire des abris, en préparant des évacuations, en créant des organismes de protection dans les grandes localités et entreprises et en formant des gardes d'immeubles. Ces mesures sont déterminées par le danger et les effets d'une *guerre totale,* atteignant plus ou moins indistinctement l'armée et la population. La protection civile, de ce point de vue technique, résulte des expériences de la seconde guerre mondiale, qui a vu disparaître le vieux principe, ancré dans le droit des gens, de la guerre entre militaires, dirigée exclusivement contre les forces armées et d'autres objectifs militaires et épargnant la population civile. La seconde guerre mondiale et le développement, depuis lors, de la technique des armes, nous ont à un tel point rendu familiers l'aspect et la notion de guerre totale, que nous l'acceptons déjà comme un fait auquel il n'y a plus rien à changer. On ne peut plus se représenter autrement de nouveaux conflits armés, du moins ceux qui prendraient une grande extension, que sous la forme d'un anéantissement général. Dans ces conditions, la protection matérielle des civils, qui doit permettre de réduire dans une mesure supportable les pertes en vies humaines et en biens réels de la population civile, correspond à une absolue nécessité. Un peuple décidé à se défendre en cas d'attaque

et à survivre doit préparer, à côté de sa défense militaire, la protection de sa population.

Ne peut-on prévenir la guerre « totale »?

Le problème de la protection civile peut cependant être envisagé sous un aspect tout différent et il existe d'autres chemins pour le résoudre. Les questions qui se posent à cet égard sont les suivantes: La guerre — aussi longtemps qu'on ne parvient pas à l'éliminer complètement de l'histoire des peuples — doit-elle être totale? Faut-il considérer comme une conséquence inéluctable de la technique guerrière moderne le fait que les femmes, les enfants et les vieillards sont à leur tour entraînés dans le gouffre brûlant de la guerre? N'y a-t-il pas des *lois de la guerre,* qui garantissent cette mesure d'humanité compatible avec les nécessités militaires et les raisons de la guerre? N'est-il pas possible de rendre une nouvelle vigueur à ces lois et d'endiguer la puissance destructrice de la guerre?

Rôle et pouvoir des conventions actuelles

La guerre est en fait un objet du *droit des gens.* Au cours des cent dernières années, de nombreux accords internationaux ont été rédigés et ratifiés, dans le but de mettre des bornes à la cruauté et au déchaînement de la guerre. Les puissances qui, en 1864, ont signé la « Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés dans les armées en campagne » étaient « animées du désir d'adoucir les maux inséparables de la guerre, de supprimer les rigueurs inutiles et d'améliorer le sort des militaires blessés sur le champ de bataille ». La « Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre » (à laquelle correspond, pour la guerre maritime, la « Convention concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre »), telle qu'elle est issue des deux conférences de la paix de 1899 et de 1907 à La Haye, parlait également du « Désir des gouvernements et des peuples de diminuer les maux de la guerre, autant que les intérêts militaires le permettent, et de servir les intérêts de l'humanité et les exigences toujours progressives de la civilisation ». Dans tous les cas qui ne seraient pas compris dans les dispositions réglementaires adoptées, « les populations et les belligérants resteraient sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique ». En 1925, était signé à Genève un « Protocole concernant la prohibition d'emploi, à la guerre, de gaz asphixiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques ». En 1929, à Genève également, était signée une « Convention relative au traitement des prisonniers de guerre », les puissances contractantes reconnaissant « que, dans le cas extrême d'une guerre, il sera du devoir de toute puissance d'en atténuer, dans la mesure du possible, les rigueurs inévitables et d'adoucir le sort des prisonniers de guerre ». En 1949, enfin, sous l'impression encore récente des événements de la deuxième guerre mondiale, une « Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre » était conclue à Genève. De même que la Convention de 1929 relative aux prisonniers de guerre, cette convention en faveur des civils repose aussi sur des principes et des dispositions qui figurent déjà dans les accords de La Haye de 1899 et de 1907; elle a créé cependant, en plus, un droit nouveau, tenant compte des expériences de l'histoire.

Les exercices d'entraînement de protection aérienne sont faits en Suède avec un réalisme dont cette photo donne un exemple.

La Convention de La Haye et la protection de la population

En ce qui concerne la protection que confère à la population civile le droit des gens, il faut étudier de plus près, en particulier, la *Convention de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre* (en relation avec la convention correspondante relative à la guerre maritime) et la nouvelle Convention de Genève de 1949. La Convention de La Haye concernant la guerre sur terre contient la disposition fondamentale suivante: « Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi ». Il est expressément interdit « d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus ». Il est en outre interdit

« d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus ». Enfin, « dans les sièges et bombardements, toutes les mesures doivent être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire ».

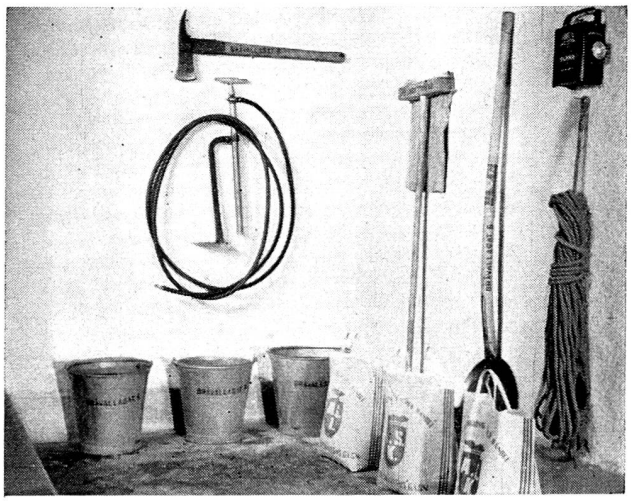
Et la Convention de Genève

La *Convention de Genève de 1949* ne s'occupe pas des moyens et des méthodes utilisés dans la conduite de la guerre, mais règle principalement, de façon détaillée, « le statut et le traitement » de la population civile en cas d'occupation du territoire par l'ennemi, ainsi que des étrangers se trouvant sur le territoire d'une des parties au conflit. Les dispositions relatives à la « protection générale des populations contre certains effets de la guerre » se limitent dans l'essentiel à *recommander* de mettre à l'abri les blessés et les malades, les infirmes, les personnes âgées, les enfants et leurs mères dans des *zones sanitaires et de sécurité,* dont le nombre et le lieu doivent être communiqués aux parties contractantes et qui, si elles correspondent aux conditions de la convention et sont de ce fait reconnues par la partie ennemie, « ne pourront en aucune circonstance être attaquées ». En outre la convention oblige les belligérants à respecter et à protéger les *hôpitaux civils* reconnus, ainsi que les transports de blessés.

Quelle est leur valeur légale actuelle?

La question se pose maintenant de savoir si les dispositions précitées du droit des gens constituent bien encore une obligation légale ou si du moins elles sont généralement reconnues et correspondent à la situation dans laquelle nous nous trouvons et qui s'est modifiée depuis l'époque antérieure à la première guerre mondiale. Cette question ne vise pas la Convention de Genève de 1949, dont la signature a été ratifiée par l'U.R.S.S. et les U.S.A., ainsi que par 49 autres Etats et qui ne contient pas la clause dite de « participation générale », mais bien les Conventions de La Haye de 1907, comme aussi, par exemple, le Protocole de Genève de 1925 que nous avons mentionné.

Le *professeur Max Huber* s'est exprimé à ce sujet dans un article publié dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge* de juillet 1955. Son attitude correspond à l'opinion émise par le *Comité international de la Croix-Rouge* dans une étude importante adressée, l'an dernier, aux sociétés nationales de la Croix-Rouge.



Chaque abri suédois doit être muni du matériel ci-dessus.

Il ressort de ces exposés, tout d'abord que la *valeur juridique des engagements formulés dans les Conventions de La Haye est devenue douteuse.* Depuis 1907, deux guerres internationales ont bouleversé le monde; des Etats ont disparu, d'autres se sont créés. Il en est résulté qu'on ne sait plus aujourd'hui quels Etats sont formellement liés par les conventions ou se considèrent comme tels. Cette incertitude revêt une portée d'autant plus grande que les Conventions de La Haye contiennent la clause « si omnes »: elles ne sont applicables que si tous les Etats participant à un conflit sont parties au contrat.

A cette incertitude de forme s'ajoute une incertitude de fait. Les Conventions de La Haye ont été conclues à une époque où la guerre aérienne n'était pas encore devenue réalité et où les puissances pouvaient encore s'engager à interdire « de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons » (Déclarations de La Haye, 1899 et 1907). Dans ces circonstances, on peut se demander si les règles de La Haye sont encore applicables, si elles sont en particulier assez réalistes et précises dans les conditions actuelles complètement modifiées. Il est de fait, en tout cas, que les attaques aériennes de la seconde guerre mondiale ont débordé le droit de la guerre codifié à La Haye, diminuant son autorité et sa valeur.

D'après les explications du professeur Max Huber et du C.I.C.R., une *revision des lois de la guerre établies à La Haye s'impose aujourd'hui.* Il ne s'agit pas, ce faisant, d'abandonner les principes d'humanité proclamés en 1899 et en 1907 et d'adapter le droit positif des gens à l'iniquité de la guerre totale, mais au contraire de chercher un équilibre entre les exigences de la conscience humaine et les exigences de la guerre moderne. Il faut, d'une part, redonner une valeur aux principes des anciennes lois de la guerre, qui doivent constituer un droit non pas diabolique, mais éthique et humanitaire, et,

d'autre part, adapter les nouvelles lois à des conditions nouvelles qui ne peuvent être modifiées.

Le projet du C. I. C. R.

Le Comité international de la Croix-Rouge qui, depuis 1863, a contribué avec succès, et en faisant honneur à notre pays, au développement du droit humanitaire, étudie depuis des années le problème de la revision du droit de la guerre, en tenant compte en particulier de la protection des populations civiles. Il a récemment soumis aux 74 sociétés nationales de la Croix-Rouge, pour examen, un « *Projet de règles concernant la protection des populations civiles contre les dangers de la guerre indiscriminée* ». Le C. I. C. R. se propose de soumettre un projet amélioré de ces règles à la 19e conférence internationale de la Croix-Rouge, qui se réunira en Inde du 21 janvier au 5 février 1957. Lors de cette conférence, les gouvernements auront aussi la possibilité de se prononcer sur le projet.

La réglementation proposée par le C. I. C. R., qui ne peut être ici qu'effleurée, vise avant tout, étant donné les nouvelles méthodes de guerre, à renforcer et à faire reconnaître le principe, jusqu'à présent contenu implicitement dans le droit des gens en vigueur, selon lequel les opérations de guerre ne sont licites que contre des *objectifs militaires* et ne doivent pas être dirigées contre la population civile.

Le problème particulier ne consiste cependant pas à proclamer ce principe, mais bien à établir ce qu'il faut admettre comme objectif militaire « légitime ». Cette définition, qui fait défaut dans les Conventions de La Haye et qui a pour but de délimiter exactement les secteurs protégés, inattaquables, c'est-à-dire le domaine civil comme tel, se heurte à des difficultés considérables du fait qu'au siècle de la technique mécanisée le potentiel militaire est étroitement lié au potentiel économique et par conséquent à la vie même de la population. Aujourd'hui, des centaines de milliers de *civils* (savants, employés des P. T. T., des entreprises de transport, ouvriers de fabriques, etc.) peuvent être considérés comme faisant partie du potentiel militaire et constituer par conséquent des « objectifs militaires ». C'est pourquoi le C. I. C. R. a tenté d'établir une liste des objectifs militaires « légitimes », en se basant pour cela sur les travaux antérieurs d'experts du droit des gens.

Or, cette liste doit être forcément très étendue et comprendre également des personnes civiles, si elle veut tenir compte des réalités de la guerre moderne. Aussi peut-on se demander sérieusement s'il appartient bien à la Croix-Rouge de définir expressément les objectifs militaires autorisés, même si cette définition a pour but de délimiter le domaine protégé.

Ne pourrait-on pas alors reprocher à la Croix-Rouge d'admettre que certaines attaques et, partant, la guerre elle-même, sont « légitimes »? La Croix-Rouge ne devrait-elle pas, au contraire, si elle tient à ne pas affaiblir sa position morale, fixer dans son « projet de règles » ce qui ne doit être attaqué en aucun cas, ce qui doit être épargné et protégé en tout temps?

« Proportionnalité » et armes interdites

Un autre principe formulé dans la réglementation proposée revêt une importance tout aussi grande: celui de la *proportionalité*. L'attaque d'un objectif militaire, par exemple d'un pont ou d'une fabrique, ne doit pas être menée de manière à ce que les destructions, dans la zone environnante, soient hors de proportion avec le succès militaire escompté. Ce faisant, on écarte l'utilisation d'armes échappant à une visée précise ou dont l'effet destructeur ne peut être ni limité ni contrôlé. D'un autre côté, les belligérants sont tenus d'éloigner la population civile des objectifs militaires, c'est-à-dire des zones particulièrement menacées, et, inversement, de placer ces objectifs (par exemple un dépôt de munition), non pas dans des localités à forte densité de population, mais bien dans des régions peu habitées.

Enfin, la réglementation étudiée par le C. I. C. R. énumère les *armes contraires aux lois de l'humanité*. Ce sont les gaz et bactéries, ainsi que les substances radioactives, capables de causer des dommages imprévisibles et incontrôlables et sans discrimination aux vies humaines, et pouvant avoir des répercussions sur les générations à venir.

Au service de la paix

En étudiant aujourd'hui ce problème, le C. I. C. R. et les sociétés nationales de la Croix-Rouge se rendent compte du sérieux et de la relativité de leurs efforts. Les nouveaux moyens de combat constituent une menace effroyable qui ne signifie pas seulement « une augmentation quantitative de l'inhumanité de la guerre, mais encore une modification qualitative, une véritable intrusion dans la création elle-même » (Max Huber). Dans cette situation, la lutte des peuples pour la paix, pour la *suppression de la guerre,* est de la plus haute importance. Peut-être le danger potentiel d'une nouvelle guerre illimitée constitue-t-il une des forces capables de garantir la paix? Malgré cela, on ne saurait accepter ce risque d'une guerre illimitée et renoncer à être prévoyant pour le cas où les efforts de l'humanité pour assurer la paix échoueraient. La limitation de la guerre par le droit demeure notre tâche, tant que celle, plus grande, qui consiste à bannir la guerre de tous les coins du monde, n'est pas remplie. Qui comprend le sens de cette tâche, sait qu'elle est au service de la paix.