Zeitschrift: Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale (1er septembre 1939 - 30 juin 1947)

Herausgeber: Comité international de la Croix-Rouge

Band: - (1939-1947)

Heft: 1: Activités de caractère général

Artikel: Protection des populations civiles contre les effets de la guerre

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-399031

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 04.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

VII. Protection des populations civiles contre les effets de la guerre

A. Protection des populations civiles contre les bombardements

1. Introduction historique

Le principe qui domine tout le droit de la guerre et dont découlent les règles qui ont été successivement élaborées en vue de limiter les bombardements en temps de conflit et de protéger les populations est le suivant : les belligérants n'ont pas un choix illimité quant aux moyens de nuire à l'ennemi.

En 1874 déjà, la Conférence de Bruxelles, dans son projet de Déclaration internationale, stipulait (art. 15) que les villes, agglomérations ou villages « ouverts, qui ne sont pas défendus » ne pouvaient être ni attaqués ni bombardés. Elle distinguait ainsi entre villes fortifiées et villes ouvertes.

Cette distinction fut abandonnée par la première Conférence de la paix, réunie à La Haye en 1899, et seule l'idée de la « défense » prévalut. L'article 25 du Règlement annexé à la IIe Convention de 1899 se borne à interdire d'attaquer ou de bombarder les villes ou villages « qui ne sont pas défendus ». Cette disposition fut reprise par la IVe Convention de La Haye, en 1907. Dans le texte de l'article 25 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, on précise en outre que le bombardement « par quelque moyen que ce soit » des villes et villages non défendus est interdit, cela afin de rendre la règle

applicable aux bombardements du haut d'aéronefs, dont on prévoyait la possibilité [1].

D'autre part, la Conférence de 1899 avait consacré pour la première fois un nouveau critère, celui de l'« objectif militaire ». La IIe Convention de La Haye de 1907 avait autorisé (art. 2) les bombardements navals dirigés contre une ville ou un port, même non défendus, lorsque ces bombardements ont pour but de détruire certains objectifs que cet article énumère et qui constituent en fait des objectifs militaires. L'on peut admettre que si l'on n'a pas tenu compte de ce nouveau critère dans l'élaboration du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, c'est qu'en 1907 l'aviation était à ses débuts et ses possibilités d'utilisation militaire encore inconnues.

En outre, il est à remarquer que l'article 25 du Règlement de 1899 ne vise que les localités non défendues de la zone de l'avant. A cette époque, en effet, il eut été inconcevable de protéger les localités de l'arrière, qui, en fait, jouissaient d'une immunité complète.

C'est de cette époque également, semble-t-il, que date l'incorporation progressive de la doctrine de l'« objectif militaire » dans le droit commun de la guerre. Dans la plupart des conflits armés qui ont éclaté depuis 1914, les belligérants se sont presque toujours réclamés de cette doctrine pour justifier les bombardements que l'adversaire considérait comme illicites. Et les contestations qui sont nées à ce sujet n'ont pas porté sur le principe même de la légitimité du bombardement des objectifs militaires, mais sur la nature des objectifs choisis comme points d'attaque. En 1923, un Comité de juristes se réunit à La Haye et élabora un projet de règles pour la guerre aérienne. Il tenta de déterminer génériquement les objectifs militaires et en dressa une liste (art. 24). De plus, il posa le principe selon lequel sont considérés comme seuls licites les bombardements effectués dans la zone des opérations.

Dès la fin de la première guerre mondiale, le CICR, pour ce qui le concerne, décida d'examiner les mesures propres à assurer une

---

[1] Les premiers bombardements par avion eurent lieu au cours de la guerre italo-turque de 1911-1912.

certaine limitation des moyens de faire la guerre et à protéger les populations civiles. Il présenta à la première Assemblée de la S.d.N. une série de suggestions visant à écarter les méthodes nouvelles de combat qui avaient été employées lors de la guerre de 1914-1918. Il préconisait notamment d'interdire l'usage des gaz, de limiter la guerre aérienne en prohibant le bombardement des populations civiles et d'assurer une application stricte de l'article 25 du Règlement de La Haye, qui interdit le bombardement des localités non défendues, en précisant la définition du terme « localités non défendues » de manière à éviter que l'interdiction puisse être facilement éludée.

Ces principes furent repris par la Xe Conférence internationale de la Croix-Rouge (1921) qui invita les Gouvernements à conclure dans ce sens des accords destinés à compléter la IVe Convention de La Haye.

D'autre part, la XIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge (1925), après avoir pris acte avec satisfaction de la signature, le 17 juin 1925, du « Protocole de Genève », qui condamnait solennellement l'usage de gaz asphyxiants et de produits bactériens, estima, pour le cas où ce Protocole viendrait à être violé, qu'il était du devoir de la Croix-Rouge de rechercher dès le temps de paix — en collaboration avec les Autorités civiles et militaires — les moyens de protéger les populations civiles contre les atteintes de la guerre chimique et bactériologique. Pour donner suite à ce mandat, le CICR convoqua une Commission internationale d'experts, à Bruxelles d'abord (1928) puis à Rome (1929) et l'invita en outre à étendre ses travaux aux bombardements aériens. Cette Commission proposa diverses mesures d'ordre général tendant notamment à vulgariser les moyens de protection contre la guerre aéro-chimique et les bombardements, tant par le développement d'un Centre de documentation créé au sein du CICR que par des instructions spéciales qui seraient données aux populations civiles.

De plus, cette Commission ayant reconnu l'impossibilité d'une protection absolue par les seuls moyens techniques, le CICR s'occupa également de l'aspect juridique de la protection des civils. Il s'adressa, en 1930, à huit éminents juristes de différents pays pour les consulter sur les possibilités de préciser

les règles du droit international protégeant les populations civiles en dehors de la zone des opérations contre les bombardements de toute sorte, ou de donner à ces règles une efficacité plus grande.

Ces consultations, ainsi que les résolutions de la Commission d'experts à Rome, ont amené la XIVe Conférence de la Croix-Rouge, tenue à Bruxelles en 1930, à conférer expressément au CICR le mandat d'étudier les moyens tendant à améliorer la situation juridique des populations civiles en temps de guerre. Pour faire face à ce nouveau mandat, le CICR convoqua une Commission d'experts, composée exclusivement de juristes, qui se réunit à Genève en 1931.

Cette Commission, après avoir examiné les Conventions actuellement en vigueur et les possibilités de les compléter, adopta un rapport duquel il ressort que seule l'interdiction absolue du bombardement aérien et de l'emploi de l'arme chimique serait, du point de vue juridique, de nature à protéger efficacement les populations civiles.

Quelques mois plus tard se réunissait à Genève, sous les auspices de la S.d.N., la Conférence pour la réduction et la limitation des armements. Le CICR en profita pour soumettre aux membres de cette Conférence un recueil de toute la documentation qu'il avait rassemblée au sujet de la guerre chimique et aérienne. Il adressa en même temps à la Conférence un appel pressant en vue de l'interdiction pure et simple du bombardement aérien et de la guerre chimique et bactériologique.

Devant l'échec de ces tentatives, et désespérant d'obtenir des Gouvernements qu'ils prohibent toute guerre aérienne, le CICR donna alors à ses travaux une orientation nouvelle et concentra ses efforts sur la création de « localités et zones sanitaires et de sécurité [1] ».

Mentionnons encore, pour clore ce chapitre, que la XVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Londres en 1938, a tenu à adresser un appel général aux Autorités compétentes de tous les pays, afin qu'elles s'efforcent d'empêcher

[1] Le compte rendu des activités du CICR dans le domaine des « localités et zones sanitaires et de sécurité » a été, pour plus de clarté, renvoyé au chapitre suivant.

ou de restreindre les bombardements aériens aux fin de sauvegarder la vie des femmes, enfants et vieillards. Elle invita en outre le CICR à poursuivre, en collaboration avec l'Union internationale de Secours aux enfants (aujourd'hui Union internationale de Protection de l'enfance), l'étude de la protection des femmes et des enfants contre les souffrances résultant des conflits armés. Mais le deuxième conflit mondial éclata peu après et le CICR, renonçant à poursuivre ces études théoriques, se consacra tout entier à obtenir, sur le plan pratique, des adoucissements au sort des victimes de la guerre.

2. Efforts du CICR pendant la seconde guerre mondiale

Les diverses démarches que le CICR entreprit durant la guerre dans le domaine de la protection des populations civiles contre les bombardements peuvent se ranger dans deux catégories : d'une part, les démarches visant à obtenir des belligérants qu'ils restreignent les bombardements aux seuls objectifs dont la destruction se révélerait nécessaire pour la poursuite des hostilités et, d'autre part, les démarches tendant à susciter la création de localités ou zones de sécurité. Cette seconde catégorie de démarches faisant l'objet du chapitre suivant, nous ne considérerons ici que la première.

a) *Démarches d'ordre général contre les bombardements.*

Le 12 mars 1940, le CICR adressa un Appel aux Etats signataires de la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne, et de la IVe Convention de La Haye de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre. Dans ce message, le CICR posait le problème de la protection des populations contre les bombardements et rappelait les grands principes énoncés par la IVe Convention de La Haye, laquelle, fondée sur l'immunité générale que le droit des gens accorde à la population civile, refuse aux belligérants un droit illimité dans le choix des moyens de nuire à l'ennemi et interdit de bombarder des villes ou habitations qui ne sont pas défendues. En l'absence de toute convention

visant la création de zones de sécurité, le CICR proposait aux belligérants de conclure des accords qui, d'une part, confirmant les principes de la IVe Convention de La Haye, proclameraient que seuls les objectifs militaires peuvent être l'objet d'attaques légitimes, et, d'autre part, désigneraient ces objectifs et prohiberaient tout bombardement de la population civile. En outre, une procédure de contrôle en cas de violation alléguée devrait être prévue. Finalement, le CICR adjurait les belligérants de s'abstenir d'entrer dans la voie des représailles et rappelait que les personnes et objets protégés par l'emblème de la Croix-Rouge ne devaient en aucun cas faire l'objet d'attaques, pas même à titre de représailles.

A la même date, soit le 12 mars 1940, le CICR s'adressa également aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge par sa 362me circulaire et leur recommanda d'appuyer auprès de leurs Gouvernements respectifs l'Appel qu'il venait de leur adresser.

Quatorze Etats répondirent à cet Appel [1]. Tous approuvèrent les principes généreux qui l'avaient dicté, mais aucun ne donna suite aux propositions pratiques faites par le CICR. Parmi les principales Puissances qui conduisaient alors la guerre, le Gouvernement allemand répondit qu'il approuvait l'initiative du CICR mais que, tant que la partie adverse ne s'en tenait pas aux bombardements des seuls objectifs militaires, il se voyait contraint d'agir de même. Le Gouvernement américain, pour sa part, répondit qu'il appuyait l'initiative prise par le CICR et rappela les déclarations publiques du Président Roosevelt condamnant les bombardements des populations civiles. Le Gouvernement britannique assura que ses forces aériennes avaient reçu l'ordre de ne pas bombarder des objectifs non militaires, tant que la partie adverse s'en tiendrait également à cette règle. Quant au Gouvernement italien, il rappela que le bombardement des populations civiles était interdit par une loi promulguée en 1938 et qu'il était déterminé à observer ce principe dans la mesure où l'ennemi s'y conformerait également.

---

[1] Soit : Allemagne, Brésil, Egypte, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, Grande-Bretagne, Indes, Italie, Lettonie, Pologne, Suède, Turquie, Union Sud-Africaine, Yougoslavie.

Le 12 mai 1940, soit le surlendemain du déclenchement de la grande offensive allemande sur le front occidental, le CICR jugea devoir adresser un nouvel appel aux Gouvernements des Etats belligérants. Devant la gravité sans cesse accrue du conflit, le CICR, rappelant les termes de son appel précédent, adjurait de nouveau les belligérants de s'interdire les attaques dirigées contre les personnes qui, en raison de leur caractère inoffensif, ne devraient pas subir les atteintes de la guerre. Faisant appel à la conscience des nations et au nom de la dignité humaine, la voix de la Croix-Rouge se faisait entendre publiquement.

Un seul Gouvernement, celui de l'Australie, répondit à cet appel en faisant savoir au CICR qu'il en approuvait pleinement l'esprit et les termes.

Trois années s'écoulèrent, durant lesquelles les souffrances éprouvées par les populations civiles, dans leur vie et dans leurs biens, dépassèrent de loin celles que la première guerre mondiale avait infligées, et ne firent que croître. Le CICR décida de faire entendre alors à nouveau sa voix, malgré le silence quasi total qui avait accueilli son Appel de mai 1940 et malgré sa décision de manifester sa position morale et sa volonté de servir, par des actes plutôt que par des paroles. Le 23 juillet 1943, il adressa à tous les Gouvernements alors en guerre un télégramme rappelant ses deux premiers Appels, les invitant une fois de plus à respecter le droit qu'avait l'homme de ne pas souffrir pour des actes qu'il n'avait pas commis, et les adjurant de ne pas recourir à des destructions injustifiées et à des méthodes de guerre que proscrivaient le droit international et la conscience humaine.

Quelques jours plus tard, par une lettre datée du 30 juillet 1943, le CICR communiquait le texte de ce télégramme aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge.

Dix-sept Gouvernements répondirent [1]. Tous approuvèrent la démarche du CICR et firent valoir qu'ils avaient toujours respecté les principes du droit des gens dans le domaine de la

---

[1] Soit : Brésil, Chine, Colombie, Croatie, Cuba, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, France (Comité français de la libération nationale à Alger), Grèce (Gouvernement grec au Caire), Honduras, Hongrie, Italie, Mexique, Panama, République Dominicaine, Slovaquie, Thaïlande.

protection des civils et continueraient de le faire. Certains tempérèrent quelque peu cette déclaration, en précisant, comme le firent, par exemple, les Etats-Unis d'Amérique, qu'ils s'abstiendraient d'infliger des souffrances inutiles aux populations, « dans la mesure du possible », et d'autres, comme la Pologne et la Slovaquie, qu'ils s'en abstiendraient également « sous réserve de réciprocité ».

Quelques mois plus tard, le 30 décembre 1943, le CICR, à l'occasion d'un Appel adressé aux belligérants pour leur rappeler que les Conventions de Genève interdisaient toutes représailles, notamment à l'égard des prisonniers de guerre, souligna une fois encore les préoccupations que lui causait le recours à des méthodes de guerre qui ménageaient de moins en moins les populations civiles et les biens dépourvus d'importance militaire. Le CICR fit part également aux Sociétés nationales de ses préoccupations par une lettre datée du 25 janvier 1944.

Des huit Etats [1] qui répondirent à cet appel, deux seulement prirent position sur la question générale des méthodes de guerre : les Etats-Unis d'Amérique, qui soulignèrent que leurs forces armées s'en tenaient au seul bombardement d'objectifs présentant de l'importance du point de vue militaire, et la Finlande, qui précisa qu'elle n'avait jamais fait procéder à des bombardements à l'arrière des lignes du front.

La guerre, au cours des deux dernières années, prit un caractère d'intensité et de « totalité » sans précédent. Le recours d'abord à des bombardements aériens de destruction systématique, puis à des armes nouvelles telles que les bombes à fusée et les bombes atomiques, apporta aux conceptions traditionnelles de la guerre, aussi bien dans le domaine de la stratégie militaire que dans celui du droit des gens, un bouleversement d'une envergure telle qu'il posait désormais au monde civilisé les problèmes les plus graves et les plus urgents.

Ce caractère donné aux hostilités par les nouvelles méthodes de combat, qui risquent de mettre en péril les valeurs humaines dont la Croix-Rouge est un des plus sûrs gardiens, a incité le

---

[1] Soit : Chine, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, Hongrie, Iran, Italie, Thaïlande, Yougoslavie (Gouvernement yougoslave au Caire).

CICR a faire entendre sa voix une fois encore et à attirer l'attention de toutes les Sociétés nationales de la Croix-Rouge sur ces questions angoissantes.

C'est ainsi que, par sa 370me circulaire, du 5 septembre 1945, il soulignait quelques-uns des problèmes les plus immédiats qu'un tel bouleversement posait au monde de la Croix-Rouge et sur lesquels il importait qu'il se prononçât. Nous croyons utile de reproduire ci-après quelques extraits de cette circulaire :

Sans doute la guerre — qui demeure une anomalie dans un monde civilisé — a pris un caractère si dévastateur et si universel, dans l'enchevêtrement 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 représailles.

Autrefois, la guerre était une lutte de caractère essentiellement militaire entre forces combattantes. Aujourd'hui, elle est devenue la mobilisation totale des forces vives de la nation contre l'Etat ennemi englobant le peuple tout entier. De plus, les récentes découvertes et applications techniques l'ont fait profondément évoluer. Cela pose à l'humanité une suprême question et la place devant de graves décisions à prendre, qui sont d'ordre moral.

Lorsque la Convention de Genève garantit au soldat blessé ou malade — et garantit de même à son adversaire — la protection de sa vie et le droit de recevoir des soins ; lorsque la Convention relative au traitement des prisonniers de guerre veille à la situation physique et morale des captifs, ces textes proclament l'intangibilité absolue d'un ennemi hors de combat et reconnaissent la dignité de la personne humaine. La protection de la population civile doit reposer sur des principes identiques, et il en est de même des efforts que la Croix-Rouge déploie pour faire parvenir des secours de toute nature — vivres, vêtements et remèdes indispensables — aux enfants, aux femmes et aux vieillards des territoires occupés. La sauvegarde de l'enfance est le dernier bastion que la Croix-Rouge doive défendre, si l'on ne veut pas que la guerre signifie l'anéantissement des peuples.

La guerre totalitaire a fait naître de nouvelles techniques. Faut-il en conséquence admettre que l'individu cessera d'être juridiquement protégé et ne sera plus considéré que comme un simple élément de collectivités en lutte ? Ce serait là l'écroulement des principes sur lesquels repose le droit international qui tend à la protection physique et spirituelle de la personne. Même en temps de guerre un droit strictement égoïste et utilitaire et qui ne s'inspirerait que d'intérêts occasionnels, ne saurait jamais offrir une sécurité durable. Si elle refuse à la personne humaine sa valeur et sa dignité, la guerre ira irrésistiblement à des destructions sans limite, puisque l'esprit des hommes, qui s'empare des forces de l'univers, semble, par ses créations, accélérer cet élan dévastateur.

Mais l'idéal de la Croix-Rouge subsiste. Il incarne les notions de valeur et de dignité des êtres. Comme tel, il dépasse de beaucoup le droit des gens et de la guerre. Au sens le plus profond du terme, toute communauté humaine dépend de cet idéal.

b) *Cas particuliers.*

Le CICR reçut un certain nombre de protestations émanant de Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou de Gouvernements et relatives à des bombardements ayant affecté la population civile. Conformément à sa procédure traditionnelle [1], le CICR

[1] Voir ci-dessus, page 170.

transmit ces protestations soit à la Société nationale du pays mis en cause, soit directement au Gouvernement intéressé, si elles émanaient d'un Gouvernement adverse.

Le 1er mars 1944, la Croix-Rouge néerlandaise protesta auprès du CICR contre les bombardements de Nimègue, d'Enschede et d'Arnheim. Cette protestation fut retransmise aux Croix-Rouges américaine et britannique, le 14 avril de la même année.

A ces mêmes Sociétés nationales furent retransmises, le 30 mai 1944, les protestations du 22 et du 30 mars 1944 de la Croix-Rouge albanaise contre les attaques à basse altitude et à la mitrailleuse des villes albanaises, ainsi que la protestation du 22 avril 1944 de la Croix-Rouge française contre l'usage simultané de bombes à effet immédiat et de bombes à retardement [1] (protestation transmise le 9 juin 1944). De même, le CICR transmit à ces deux Sociétés nationales, le 30 mai 1944, une protestation de la Croix-Rouge roumaine, datée du 28 avril 1944, contre le bombardement des villes de ce pays.

Le Gouvernement britannique ayant fait savoir depuis, qu'il ne prendrait plus en considération que les protestations transmises par le canal diplomatique de la Puissance protectrice, ce n'est qu'à la Croix-Rouge américaine que le CICR transmit, le 26 septembre 1944, une nouvelle protestation de la Croix-Rouge albanaise contre le bombardement de la ville de Peja.

Le 16 juin et le 28 août 1944, le Gouvernement albanais transmit au CICR, par l'intermédiaire du Consulat d'Allemagne à Genève, une protestation contre le « mitraillage » de civils sur les routes et dans les champs par des aviateurs alliés. Cette protestation fut transmise au Département d'Etat à Washington, le 15 septembre 1944.

Le 9 août 1944, la Croix-Rouge de Belgique transmit au CICR des détails sur les bombardements auxquels avait été soumise la Belgique durant les mois de juin et de juillet 1944 et éleva une protestation à ce sujet. Le CICR décida de la transmettre, le

---

[1] Le CICR publia sur ce sujet, dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, en septembre 1944, un article qui soulignait le danger accru que les bombes à retardement faisaient courir aux populations civiles et aux équipes de sauvetage; il relevait que l'emploi de tels engins allait à l'encontre de l'esprit de la Convention de Genève.

1er septembre 1944, aux Gouvernements d'Allemagne, d'Amérique, de Grande-Bretagne et de France, par le canal de leur représentation diplomatique à Genève.

Le 5 septembre 1945, le CICR reçut du Croissant-Rouge syrien une protestation contre le bombardement, par des forces françaises, de la ville de Damas. Cette protestation fut, comme de coutume, retransmise, le 19 septembre 1945, à la Croix-Rouge française.

Notons enfin, qu'un certain nombre de particuliers (personnalités diverses, associations, etc.) se sont adressés au CICR, soit pour le charger de protester auprès des Gouvernements contre le bombardement de telles localités ou de telles régions, soit pour lui demander de procéder à des enquêtes sur l'origine ou les effets de certains bombardements jugés contraires au droit des gens. Dans des cas de ce genre, le CICR indiqua à ses correspondants qu'il ne pouvait assumer la transmission de protestations que lorsqu'elles émanaient de Gouvernements ou de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et qu'il ne pourrait lui-même participer à une enquête que si elle lui était demandée par tous les Gouvernements en cause.

De telles réponses ont été adressées notamment à un groupe d'intellectuels français qui, en mai 1943, avaient protesté contre le bombardement des villes françaises ; à certaines personnalités roumaines qui avaient, dans le courant du mois d'avril 1944, demandé au CICR de protester auprès des Alliés contre les bombardements des principales villes roumaines ; à la lettre pastorale de l'archevêque de Malines, au sujet des bombardements de la Belgique [1].

B. Localités et zones sanitaires et de sécurité

1. Introduction historique

La première idée des zones sanitaires et de sécurité revient à Henry Dunant, promoteur de l'idée de la Croix-Rouge, qui, en 1870, proposa à l'Impératrice Eugénie la neutralisation d'un

[1] Voir également, ci-dessus, page 443.

certain nombre de villes et de zones pour y hospitaliser non seulement les blessés et les malades, mais également les civils, vieillards et enfants. De même, lors de l'insurrection de la Commune, en 1871, il s'efforça de trouver les moyens propres à préserver les femmes et les enfants, résidant à Paris, des conséquences pouvant résulter du bombardement de la capitale par les troupes gouvernementales ainsi que des explosions et incendies projetés par la Commune.

En 1929, le médecin général français Georges Saint-Paul émit à son tour l'idée qu'il faudrait assurer, en temps de guerre, une meilleure protection aux enfants en bas âge ainsi qu'à leur mère, aux femmes enceintes, aux vieillards, aux malades et infirmes, en les abritant dans des localités ou zones de sécurité, à l'écart des grandes villes. C'est sur son initiative et en vue de réaliser son projet que se fonda à Genève, en 1931, l'Association des « Lieux de Genève ».

D'autre part, en 1934, à la suite du vœu formulé par le VIIe Congrès de médecine et de pharmacie militaires, une Commission de médecins et de juristes se réunit à Monaco et établit un premier projet de Convention (dit Projet de Monaco) qui comprend notamment des dispositions relatives à la création de villes et localités sanitaires, pour les militaires blessés et malades, et de villes et localités de sécurité, devant servir de refuge à certains éléments de la population civile. Le Projet de Monaco fut transmis au Gouvernement belge, qui songea à convoquer une Conférence diplomatique pour en faire l'examen, mais dut toutefois renoncer à cette idée.

La XVe Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Tokio en 1934, exprima le vœu que le Projet de Monaco soit remis à l'étude et que le CICR et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge « se mettent en rapport avec les Gouvernements pour stimuler leurs efforts en vue de la prompte réalisation de toutes mesures tendant à protéger tant les blessés et malades militaires que la population civile ».

De son côté, le Comité permanent des Congrès internationaux de médecine et de pharmacie militaires transmit au CICR les propositions de Monaco en lui offrant sa collaboration pour la

revision et la détermination des textes qui pourraient servir de base aux délibérations d'une Conférence diplomatique.

Pour satisfaire à ces vœux, le CICR convoqua une Commission d'experts qui siégea les 15 et 16 octobre 1936 et qui groupa vingt-sept délégués de dix Sociétés nationales de la Croix-Rouge, du Comité des Congrès de médecine militaire et de l'Union internationale de Secours aux enfants.

Les débats de cette Commission révélèrent un fort courant en faveur de la création de villes sanitaires, mais firent ressortir que ce problème soulevait de nombreuses questions d'ordre essentiellement militaire qu'il y aurait intérêt à soumettre à des experts en la matière.

D'autre part, la Commission fut appelée à se prononcer sur l'extension éventuelle de la protection envisagée pour les blessés militaires (villes sanitaires) à certains éléments de la population civile (lieux de sécurité). Elle estima qu'une telle extension serait éminemment désirable, mais qu'il était préférable de s'attacher d'abord à la création de villes sanitaires — rentrant plus spécialement dans le cadre de la Convention de Genève et de l'activité traditionnelle de la Croix-Rouge — et de n'aborder qu'ensuite, et avec plus de chances de succès, le problème plus vaste des lieux de sécurité. Aussi, le CICR limita-t-il alors ses travaux à la protection des blessés et malades des armées en campagne.

Sur la base des délibérations de la Commission d'octobre 1936, le CICR établit un projet d'articles pouvant servir de cadre à une Convention relative à la création de villes sanitaires, qu'il présenta aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge, par sa 336e circulaire, en les priant de le soumettre à leur Gouvernement en vue de connaître l'avis des états-majors généraux. Les Sociétés nationales étaient également priées de faire savoir si leur Gouvernement serait disposés à déléguer un représentant à une commission d'experts militaires que le Comité se réservait de convoquer en cas de réponses favorables.

Les résultats insuffisants de cette consultation, malgré des démarches réitérées, ne permirent pas de réunir cette commission. Aussi, le CICR se borna-t-il à présenter un rapport provisoire à la XVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Londres en 1938.

La Conférence renouvela le mandat confié au CICR en formulant le vœu qu'« il puisse réunir dans un avenir prochain une commission d'experts militaires et de juristes internationaux en vue d'aboutir à un projet définitif susceptible d'être soumis sans délai à l'examen d'une Conférence diplomatique » et en « exprimant l'espoir qu'en attendant qu'un tel projet ait pu aboutir, les Gouvernements examinent, au moment opportun, la possibilité de conclure entre eux des accords ad hoc visant à la création de villes et localités sanitaires ».

Pour s'acquitter de ce mandat, le CICR, par sa 350e circulaire, invita les Sociétés nationales à désigner, en accord avec leur Gouvernement, des experts militaires et des juristes de droit international pour former une commission chargée d'élaborer un projet de convention.

Cette Commission siégea les 21 et 22 octobre 1938, groupant notamment les délégués de dix-huit Etats et Sociétés nationales de la Croix-Rouge. La documentation qui lui fut remise à cette occasion comprenait le rapport que le CICR avait présenté à la XVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et qui contenait le projet d'articles établi après les délibérations de la Commission préparatoire d'experts d'octobre 1936, deux projets de convention présentés par les Croix-Rouges roumaine et yougoslave, et le Projet de Monaco. D'autre part, M. le ministre C. Gorgé, alors premier chef de section au Département politique suisse, avait établi personnellement un projet de convention, que la Commission prit aussi comme base de discussion.

En s'appuyant sur ces divers textes, la Commission élabora un nouveau projet de convention, dit Projet de 1938, et chargea le CICR de l'accompagner d'un rapport qui lui servirait de commentaire. Ce rapport, intitulé « Projet de Convention pour la création de localités et zones sanitaires en temps de guerre », fut communiqué aux Gouvernements par le Conseil fédéral suisse, en janvier 1939, comme document préliminaire en vue de la Conférence diplomatique qui devait se réunir au début de 1940 et qui fut ajournée en raison de la guerre.

2. Efforts du CICR pendant la seconde guerre mondiale

a) *Démarches d'ordre général.*

On sait que, dès le début des hostilités, le CICR adressa aux Puissances belligérantes, puis ultérieurement à chaque Etat entrant dans le conflit, une lettre-circulaire les informant du fait qu'il se mettait à leur' disposition pour contribuer sur le plan humanitaire, selon son rôle traditionnel et dans toute la mesure de ses forces, à porter remède aux maux qu'engendrerait la guerre. Dans cette communication, le CICR se déclarait prêt, notamment, à examiner comment pourraient être organisées des zones de sécurité qui seraient protégées par l'emblème de la Croix-Rouge et quelles mesures de contrôle nécessaires pourraient être prévues au cas où les Gouvernements belligérants, dans le but de renforcer la protection des populations civiles, envisageraient la création de telles zones.

En date du 9 septembre 1939, le CICR adressa aux Gouvernements belligérants un mémorandum relatif aux localités et zones sanitaires et aux localités et zones de sécurité. Il leur suggérait soit de conclure entre eux des accords ad hoc mettant en application le Projet de 1938, soit tout au moins d'assurer aux Services de santé des armées de l'adversaire, sous condition de réciprocité et selon des modalités à déterminer, des garanties analogues à celles qui figurent dans ce projet. Le CICR, dans le même document, posait également la question de savoir si, et dans quelles conditions, des localités et des zones de sécurité, destinées à abriter certaines catégories de la population civile ayant besoin d'une protection spéciale, pouvaient être créées pour la durée de la guerre.

Dans un nouveau mémorandum, daté du 21 octobre 1939 et concernant la possibilité d'accords destinés à apporter certaines améliorations au sort des victimes de la guerre et à faciliter le fonctionnement des Services de santé des armées, le CICR traitait également le problème des localités et zones sanitaires et des localités et zones de sécurité. Se référant à son mémorandum du 9 septembre 1939, il relevait que le Gouvernement allemand était disposé à accepter, sous condition de réciprocité,

le Projet de 1938. Quant aux localités et zones de sécurité, le CICR priait les Etats belligérants de lui faire connaître si et dans quelles conditions ils seraient disposés à reconnaître des zones de sécurité que l'autre partie belligérante établirait sur son territoire, alors même qu'ils n'en créeraient pas sur le leur et, au cas où ils en constitueraient, quelles garanties ils seraient prêts à accorder à la partie adverse. Enfin, le CICR proposait aux Puissances belligérantes de déléguer des plénipotentiaires qui pourraient se rencontrer officiellement ou officieusement sur territoire neutre, par exemple à Genève, en vue de négocier la conclusion d'accords provisoires.

Ces interventions n'ayant pas rencontré d'écho favorable auprès des Gouvernements intéressés, le CICR se vit contraint de renoncer à poursuivre ses efforts dans ce sens.

Plus de quatre années s'étaient écoulées depuis l'envoi de son dernier mémorandum lorsque le CICR crut devoir faire une ultime tentative. A cette époque, en effet, la guerre aérienne avait pris une ampleur et une violence encore inconnues ne justifiant que trop les craintes que le CICR avait exprimées au début du conflit et elle constituait un terrible fléau pour la population civile. Presque chaque jour des enfants, des femmes et des vieillards trouvaient en grand nombre la mort sous les ruines de leur demeure.

Devant l'exceptionnelle gravité de ces faits, le CICR décida d'adresser à tous les Gouvernements son mémorandum du 15 mars 1944. Ce document était accompagné d'un appel pressant et solennel qui, pour les cinq Puissances principalement intéressées, revêtait la forme d'une lettre personnelle du Président du CICR aux chefs de leurs Gouvernements, les adjurant de tenter un suprême effort dans ce domaine pendant qu'il en était temps encore.

La raison profonde à laquelle il obéissait en procédant à cette nouvelle démarche était la suivante : le principe du droit des gens dont le CICR notamment s'était fait le défenseur dans son appel du 12 mars 1940 et selon lequel seul est licite le bombardement d'objectifs militaires, principe pouvant être considéré comme devant régir la guerre aérienne, semblait de plus en plus relégué à l'arrière-plan dans les opérations militaires, les centres

d'habitation devenant l'objet de destructions systématiques. Les bombardements aériens, que l'on tendait auparavant à n'autoriser que pour certains objectifs d'attaque légitime, s'étendant en fait à l'ensemble du territoire, l'on fut logiquement amené, par une sorte de renversement, à reprendre l'idée de déterminer des zones de sécurité. Il ne s'agissait nullement d'admettre que les traités existants et le droit des gens en général pouvaient se trouver modifiés du seul fait que la guerre recourait à de nouvelles méthodes de destruction, mais uniquement de rechercher un moyen pratique de sauvegarder ce qui pouvait encore l'être en présence d'une situation nouvelle et combien dramatique.

Dans l'esprit du CICR, la création de zones de sécurité repose sur le principe fondamental de la Convention de Genève, qui, depuis l'origine de la Croix-Rouge, est son patrimoine le plus précieux : la protection, même sur le théâtre des hostilités, de certaines personnes qui ont le droit d'être épargnées parce qu'elles ne peuvent nuire à l'ennemi.

Le CICR préconisait donc, dans son mémorandum du 15 mars 1944, d'établir des zones protégées où pourraient trouver abri :

a) les blessés et malades militaires (localités et zones sanitaires au sens du Projet de 1938) ;

b) les blessés et malades civils ;

c) certaines catégories de la population civile qui ne participent en rien, pas même indirectement, aux hostilités et n'ajoutent en aucune façon au potentiel de guerre des Etats (enfants, vieillards, femmes enceintes, et femmes ayant des enfants en bas âge).

A l'égard des catégories visées sous lettres *b*) et *c*), la population des Etats belligérants et celle des territoires occupés par eux devraient être placées sur un pied de complète égalité. Le CICR suggérait aussi d'étudier la possibilité de placer éventuellement certaines catégories de prisonniers de guerre à l'abri dans des zones de sécurité.

Il exprimait l'avis que le Projet de 1938 pourrait servir de base utile à l'établissement de zones sanitaires et de sécurité,

quand bien même ces zones offriraient asile à des catégories de personnes plus étendues que ledit projet ne le prévoyait. Aussi le CICR pria-t-il les Puissances belligérantes de se prononcer sur le principe de la création de telles zones. Dans l'affirmative, il demandait à ces Puissances de faire connaître à la partie adverse, par la voie qu'elles jugeraient opportune :

a) les zones qu'elles envisageraient d'affecter à la protection des catégories de personnes en question ;

b) les conditions dans lesquelles elles accepteraient de reconnaître les zones établies par la partie adverse, notamment en ce qui concerne leur contrôle.

Le CICR relevait la nécessité d'arriver le plus rapidement possible à un accord de fait entre les Etats intéressés et exprimait l'opinion qu'il appartenait tout d'abord aux Etats d'indiquer l'emplacement des zones qu'ils se proposeraient de créer sur leur territoire ou sur le territoire des pays occupés par eux.

De plus, il appelait leur attention sur quelques points spéciaux. Il remarquait notamment que la signalisation nocturne des zones est une question que les experts avaient laissée ouverte en 1938. Au cas où un Etat belligérant déciderait de signaler les zones pendant la nuit, au moyen d'un éclairage approprié, il ne devrait pas diminuer l'éfficacité de cette signalisation lumineuse en éclairant d'autres régions qui n'auraient pas le caractère de localités sanitaires ou de sécurité. C'est pourquoi le CICR soulignait l'avantage que l'on pourrait trouver à placer ces zones à proximité immédiate du territoire d'Etats neutres, pour autant que ceux-ci ne pratiqueraient ou ne maintiendraient pas l'obscurcissement total. On écarterait de la sorte l'objection que les zones sanitaires ou de sécurité pourraient servir de points de repère aux forces aériennes de l'adversaire.

Le CICR adressait aux Puissances son mémorandum du 15 mars 1944 avec le ferme espoir d'être entendu et de voir ses propositions aboutir bientôt à un résultat pratique. Il déclarait rester à l'entière disposition des Gouvernements, si son concours était souhaité, pour favoriser la conduite des négociations et notamment pour le cas où les Puissances estimeraient utile de procéder à une réunion de leurs représentants sur sol neutre.

L'accueil fait par les Puissances belligérantes au mémorandum du 15 mars 1944, une fois de plus, ne permit pas d'entrer dans la voie des réalisations pratiques. En effet, si une dizaine d'Etats formulèrent une réponse de principe favorable, et le plus souvent après de longs délais, aucun ne donna suite aux propositions concrètes et précises que le CICR avait avancées. En outre, parmi les grandes Puissances principalement intéressées et dont dépendait alors en majeure partie la conduite des hostilités, seule l'Allemagne fit montre de dispositions positives ; les Etats-Unis et le Japon répondirent négativement, tandis que la Grande-Bretagne et l'Union des Républiques socialistes soviétiques s'abstinrent.

Par une lettre du 25 août 1944, le Gouvernement du Reich rappela que la délégation allemande à la XVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, en juin 1938, s'était prononcée expressément en faveur de la création de localités sanitaires et de zones de sécurité et qu'en octobre de la même année des experts du Gouvernement du Reich et de la Croix-Rouge allemande avaient pris part à l'élaboration du Projet de Convention dit de 1938 relatif à la création de localités et zones sanitaires. Au début de la guerre, en septembre et novembre 1939, le Gouvernement allemand avait fait savoir au CICR qu'il considérait le Projet de 1938 comme une base appropriée de discussion en vue de conclure une convention. Il s'était également déclaré prêt à examiner favorablement toute proposition dans le domaine des zones de sécurité.

Le Gouvernement du Reich ajoutait que, malgré les difficultés de l'heure, il était encore prêt à participer à un échange de vues sur l'établissement de localités sanitaires et de zones de sécurité.

Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, en date du 12 février 1945, répondit qu'il serait difficile de déterminer en Allemagne des zones de sécurité qui ne contribueraient pas en quelque façon à l'effort de guerre de ce pays ou qui ne contiendraient pas une voie de communication pouvant constituer un objectif militaire. En outre, le Gouvernement américain soulignait que l'emploi par l'Allemagne de bombes volantes et projectiles à fusées, que l'on ne peut diriger avec précision,

priverait les Puissances alliées de tous les avantages qu'elles pourraient elles-mêmes retirer de l'établissement de telles zones.

Quant au Gouvernement nippon, il fit valoir, par télégramme du 22 novembre 1944, que, tout en approuvant en principe les efforts du CICR, il doutait que la création de localités sanitaires et de zones de sécurité fût possible. Ce Gouvernement préconisait que le CICR reprît le principe exprimé par son mémorandum du 12 mars 1940, rendant seul légitime le bombardement des objectifs militaires [1], et formulât dans ce cadre de nouvelles propositions concrètes.

Du Commonwealth britannique, seul le Gouvernement de l'Afrique du Sud répondit au mémorandum du 15 mars 1944, et dans un sens négatif d'ailleurs.

b) *Cas particuliers.*

A côté des négociations générales conduites en vue de permettre la création de localités et zones sanitaires et de sécurité, le CICR fut, au cours de la guerre, saisi d'un certain nombre d'initiatives, de caractère plus ou moins privé, tendant à l'établissement de semblables zones dans des cas déterminés.

Le CICR se trouva le plus souvent dans l'impossibilité de donner une suite effective à ces propositions et d'en saisir les Puissances, d'une part, parce qu'elles n'émanaient pas de Gouvernements mais de Sociétés de la Croix-Rouge, d'autorités civiles locales ou même de simples particuliers, et, d'autre part, du fait que des négociations générales étaient en cours sur le principe même de la création des zones et qu'elles ne donnaient, pas de résultats bien encourageants. De plus, le CICR ayant à titre d'essai, consulté les Puissances intéressées sur l'un des premiers de ces cas, à un moment relativement favorable, et ayant essuyé un refus, jugea ne pas pouvoir risquer de lasser l'attention des Gouvernements par des démarches répétées à propos d'initiatives qui n'avaient pas de caractère officiel ni de coordination entre elles.

---

[1] Voir ci-dessus, page 714.

Dans chacun de ces cas, le CICR ne manquait pas d'exposer ce qui précède aux auteurs des propositions et leur recommandait de chercher à obtenir, pour la constitution d'une zone déterminée, l'accord formel des Autorités qui détenaient en fait dans le pays le pouvoir militaire. De plus, et chaque fois que cela fut possible, le CICR informa les Autorités compétentes de la partie adverse des faits dont il avait eu connaissance.

Nous résumerons ci-dessous les principaux cas particuliers dont le CICR fut saisi :

1. Au cours des premiers mois de la guerre, l'armée française avait fait de Phalsbourg une sorte de ville sanitaire, dépourvue de gare, d'ateliers ou de dépôts militaires et située à l'écart de toute voie ferrée. Seuls les membres du Service de santé y avaient accès, à l'exclusion de toute formation combattante. Le signe de la croix rouge figurait sur les ambulances de même que sur la place principale de la ville.

Le CICR ayant questionné le Gouvernement français à cet égard, celui-ci répondit qu'il ne fallait pas attacher une signification internationale particulière à cette initiative de l'armée française.

2. Le Comité central de la Croix-Rouge italienne fit part au CICR, en janvier 1944, des dispositions prises par le Comité local de la Croix-Rouge de Sienne et des institutions sanitaires de cette ville pour qu'elle devienne, avec le consentement des Commandements militaires allemand et italien, un grand centre hospitalier pour les blessés et malades militaires et civils. La ville acueillait en outre un grand nombre de réfugiés. On relevait qu'elle ne contenait aucun objectif militaire et que les casernes en seraient bientôt éloignées. Le Saint-Siège avait, vers cette époque, entrepris de son côté des démarches tendant à la sauvegarde des édifices de Sienne.

Comme l'initiative de la Croix-Rouge italienne parvenait à la connaissance du CICR peu après l'envoi du mémorandum du 15 mars 1944, le Comité décida d'en saisir les Gouvernements intéressés (Allemagne, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Italie royale et Italie néo-fasciste). Par lettre du 12 avril 1944, le Gouvernement royal italien répondit que les Autorités alliées

compétentes se voyaient dans l'impossibilité de conférer à la ville de Sienne un caractère de ville ouverte, vu qu'elle était un centre routier et ferroviaire utilisé par l'ennemi. Toutefois, des mesures seraient prises pour sauvegarder les hôpitaux et les trésors d'art de la ville.

3. En avril 1944, la Croix-Rouge italienne demanda au CICR de s'entremettre pour la protection de lieux de sécurité constitués par des villages distants de 8 à 10 km. de la périphérie de la ville de Bologne et destinés à abriter les familles sinistrées à la suite des bombardements de ladite ville. Sur un certain nombre d'habitations de ces villages, des signes de neutralité constitués par des rectangles subdivisés en deux triangles, l'un jaune, l'autre noir, avaient été apposés.

Ultérieurement, en février 1945, le CICR apprit de sa délégation en Italie du Nord que les Autorités militaires allemandes avaient organisé des barrages de gendarmerie aux portes de Bologne afin d'empêcher le passage des militaires qui n'avaient pas de raison spéciale de s'y rendre.

Dans l'un et l'autre cas, le CICR fit porter ces faits à la connaissance des Autorités alliées compétentes.

4. En août 1944, le CICR fut saisi d'une demande analogue de la Croix-Rouge de l'Italie du Nord au sujet de la ville d'Imola, située près de la ligne du front et renfermant près de 5000 malades, blessés, enfants et vieillards hospitalisés. Il dut se borner, comme dans le cas précédent, à en informer les Autorités alliées.

5. Au mois de février 1945, le bourgmestre de Constance proposa que cette ville devienne un centre d'hospitalisation et d'échange pour les prisonniers et internés rapatriés pour des raisons de santé. Ayant pressenti à cet égard les Autorités militaires interalliées, le CICR reçut de leur part un préavis positif. En outre, le Gouvernement allemand fit également part de dispositions favorables. Cependant, l'objet des démarches fut dépassé par les événements militaires car, à la même époque, la ville fut occupée sans combat par l'armée française.

6. La Croix-Rouge de Norvège à Oslo saisit le CICR, en mars 1945, de propositions tendant à ce que la ville de Tromsö soit reconnue comme lieu de sécurité. Cette ville étant située sur une île et formée de maisons de bois, surpeuplée de réfugiés et dépourvue de moyens d'évacuation, le moindre bombardement aurait pu constituer une véritable catastrophe pour la population civile. Là encore, le CICR fit porter ce qui précède à la connaissance des Autorités alliées.

7. En mars 1945 également, certains Gouvernements neutres, sur avis de leurs représentants consulaires à Shanghaï, suggérèrent aux Gouvernements belligérants intéressés de créer dans cette ville une zone de sécurité, vu le surpeuplement de l'agglomération et l'impossibilité de l'évacuer et même de creuser des abris, le sol y étant impropre.

Le CICR s'associa à cette démarche et mit à disposition ses services et ceux de sa délégation, au cas où ils seraient jugés souhaitables.

Le Comité apprit ultérieurement que le Gouvernement chinois avait écarté la possibilité de créer à Shanghaï une zone de sécurité, vu la situation prévalant alors en Chine.

8. Le CICR apprit que d'autres tentatives de créer des zones sanitaires ou des zones de sécurité avaient eu lieu pour les villes de Beauvais, Bregenz, Hauteville, Lindau, Lubeck, Prague et Vienne. Ces projets ne purent toutefois pas aboutir.

c) *Déclaration de villes ouvertes.*

Selon les conceptions traditionnelles de la guerre sur terre, une « ville ouverte » était une ville ou une place qui n'offrait aucune résistance à une armée envahissante, du fait qu'elle n'était pas fortifiée ou qu'elle était dépourvue de troupes. En l'occupant, l'attaquant empêchait son adversaire de l'utiliser à des fins immédiates, militaires ou autres.

Les perfectionnements techniques de la guerre moderne ont toutefois sensiblement modifié cette notion de ville ouverte. En effet, les armes nouvelles que sont l'aviation et les canons et fusées à très longue portée permettent d'atteindre et de neutraliser des objectifs situés loin derrière le front de combat

pour une certaine durée. Une ville ouverte, dans ces conditions, serait une ville ou une place n'abritant aucun objectif militaire et pour laquelle un belligérant pourrait donner à la partie adverse la garantie qu'elle ne servira pas à des buts militaires jusqu'à la fin de la guerre ou tout au moins jusqu'à la fin des hostilités dans la région dont il s'agit.

Mais, c'est là une vue toute théorique dont les expériences récentes sont venues restreindre encore la portée. En effet, si les belligérants considèrent le bombardement d'agglomérations comme licite, même lorsque celles-ci ne présentent aucun intérêt militaire ou stratégique direct, ou du moins procèdent à des destructions hors de proportion avec l'étendue et l'importance des objectifs militaires qui s'y trouveraient, autrement dit si la destruction de villes a surtout pour fin d'abattre le potentiel économique ou le moral de l'adversaire, la notion même de ville ouverte perd toute signification.

Il a pu arriver, au cours de la récente guerre, dite totale, que certaines villes aient été épargnées, soit en raison d'une décision prise par l'attaquant seul, soit par suite d'un accord, même tacite, survenu entre les parties (par exemple pour Athènes, Rome et Paris). Ces faits illustrent une limitation volontaire apportée à des moyens de guerre considérés comme admis ; ils résultent moins de considérations humanitaires qui, de par leur nature, seraient applicables en tout lieu, que de mesures d'ordre politique et militaire prises dans des cas concrets et déterminés.

Le CICR, de son côté, fut, à plusieurs reprises, sollicité durant le récent conflit d'entreprendre des démarches pour que des localités soient déclarées villes ouvertes par les belligérants. Il dut décliner ces demandes qui étaient avant tout de nature politique ou militaire et l'auraient entièrement fait sortir de ses activités spécifiques.

Toutefois, en raison des circonstances exceptionnelles, il accepta de servir d'intermédiaire en ce qui concerne la ville de Lyon. En effet, la section de Lyon de la Croix-Rouge française avait demandé au CICR, par lettre du 30 août 1944, d'entreprendre des démarches utiles pour que la ville de Lyon, qui hébergeait plus de 700.000 habitants et qui avait fortement souffert des bombardements, fût déclarée ville ouverte. Cette demande était

appuyée de façon pressante par une lettre du cardinal-archevêque de Lyon et une autre du pasteur, président de la XIIe région de l'Eglise réformée de France. Vu la carence d'une Puissance protectrice, le CICR transmit la demande de la Croix-Rouge française de Lyon aux Hauts Commandements allemand, américain, britannique et français, en appuyant sa requête. Cependant la question fut rapidement dépassée par les événements militaires.

D'autre part, lors des combats qui se déroulèrent à Budapest et qui infligeaient de lourdes pertes à la population civile, le CICR suggéra aux Gouvernements intéressés la conclusion d'un armistice local qui permettrait d'évacuer les non-combattants. Cette proposition n'aboutit pas et devint peu de temps après sans objet vu l'occupation totale de la capitale hongroise.

C. Evacuation des populations civiles

Au cours de l'hiver 1941-1942, alors que la famine sévissait en *Grèce*, la mortalité infantile prit des proportions alarmantes. Aussi, de divers côtés, adressa-t-on au CICR des appels pressants aux fins de l'enrayer en procédant à l'évacuation massive des enfants, principalement d'Athènes et du Pirée, où la situation devenait tragique. Le Gouvernement égyptien, appuyé par le Gouvernement britannique, offrait de recueillir 5000 enfants, dont une partie aurait été transférée d'Egypte en Afrique du Sud : les colonies grecques, fort importantes dans ces deux pays, se seraient employées à adoucir l'exil de leurs petits compatriotes. La ville de Beyrouth était disposée à en recevoir un millier, de même que la Turquie.

Le CICR entreprit des démarches auprès des Autorités italiennes qui donnèrent aussitôt leur accord. Il envisagea également la possibilité d'évacuer des enfants en Suisse avec le concours de la Croix-Rouge suisse. Les pourparlers étaient près d'aboutir avec l'Egypte lorsque la Croix-Rouge hellénique formula des objections sérieuses, relatives au climat de l'Egypte et surtout à l'opposition des parents, qui redoutaient de se

séparer de leurs enfants. Le projet fut donc abandonné, après des mois de pourparlers.

En octobre 1944, les représentants en Suisse du Gouvernement provisoire de la République française prièrent le CICR d'intervenir auprès du Commandement allemand pour obtenir, sur le front des Vosges, une « trêve » locale de courte durée pendant laquelle serait évacuée vers l'Ouest la population civile de la région de *Gerardmer*, soit 5000 personnes, dont 1400 enfants. Par suite des opérations militaires en cours, cette population se trouvait complètement isolée et privée de vivres. Les Allemands avaient déjà commencé à procéder à son évacuation forcée vers l'Est, dans des conditions très pénibles. Le CICR entreprit aussitôt les démarches nécessaires et proposa l'envoi d'un délégué sur place pour veiller à l'observation, par les deux parties, de la trêve. Mais celle-ci fut peu après rendue inutile, les troupes françaises s'étant emparées de la position de Gerardmer.

En décembre 1944, le CICR fut sollicité par la Croix-Rouge néerlandaise, en accord avec les autorités allemandes d'occupation, de négocier avec le Haut Commandement allié l'évacuation de la population de la région de *Venlo-Roermond* vers le Limbourg ou le Brabant, cette région se trouvant en pleine zone d'opérations militaires. Là encore, l'évolution rapide des événements militaires rendit sans objet l'action projetée.

Peu après, au début de 1945, le CICR offrit ses services pour collaborer à l'évacuation envisagée d'un millier de civils britanniques malades des *Iles de la Manche*. L'exécution de cette évacuation fut retardée, les Autorités allemandes ayant tenté de la faire dépendre d'une mesure semblable à prendre simultanément en faveur de 200 soldats allemands blessés qui ne trouvaient pas dans les Iles les soins appropriés à leur état. Finalement, la capitulation allemande intervint avant que la question ait pu être réglée.

En revanche, le CICR put déployer une action efficace en faveur de la population civile enfermée dans la « poche » de *St-Nazaire*. Le délégué envoyé en mission spéciale en France, de décembre 1944 à mai 1945, pour organiser le ravitaillement de la population des « poches » de l'Atlantique occupée par

les forces allemandes, eut l'occasion de procéder, en février 1945, à l'évacuation d'environ 2000 civils volontaires de la région de St-Nazaire, évacuation effectuée par trains spéciaux mis en circulation pendant de courtes trêves conclues entre les deux belligérants, sur l'initiative du représentant du CICR. Une évacuation analogue fut envisagée pour la « poche » de Lorient, mais la capitulation des troupes allemandes la rendit inutile.

A la même époque, soit en février 1945, la Municipalité de Vienne soumit à la délégation du CICR en cette ville le projet d'évacuer 180.000 enfants au Vorarlberg et en Suisse. Vienne était menacée par l'approche du front de combat ; elle subissait des attaques aériennes quotidiennes et les difficultés alimentaires allaient croissant ; d'autre part, les villes et villages de l'arrière étaient surpeuplés par les milliers de fugitifs accourus des régions bombardées du Reich et des Balkans. On demanda au CICR de fournir des baraques qui seraient édifiées dans la région limitrophe de la Suisse. Le CICR entama des pourparlers avec le « Don suisse », lequel n'avait pas de baraques disponibles mais s'offrit en revanche à recueillir 3000 enfants pendant 3 à 6 mois. Cette dernière action put être mise sur pied avec la collaboration de la Croix-Rouge suisse.

D'autre part, en mars 1945, la population de la ville de *Lörrach*, près de Bâle, fit connaître au CICR son désir d'être évacuée en Suisse, à cause des bombardements incessants auxquels elle était exposée de la part des Alliés, au cours de leur avance en Forêt-Noire. Par suite de la destruction des voies ferrées, cette ville se trouvait complètement isolée et privée de ravitaillement. Le développement rapide des opérations militaires ne laissa toutefois pas le temps au CICR de répondre à cet appel.

Mentionnons pour terminer que le CICR prêta également le concours de ses délégations en divers pays (France, Belgique, Hollande, Italie, Yougoslavie, Allemagne) aux œuvres d'hébergement d'enfants en Suisse, entreprises sur une grande échelle par le Don suisse et la Croix-Rouge suisse pendant et après la guerre [1].

[1] Pour ce qui a trait aux interventions du CICR en matière d'évacuation d'Israélites, voir ci-dessus, page 669.

D. Protection des hôpitaux civils

Bien avant la seconde guerre mondiale, le CICR s'était préoccupé de la protection juridique à conférer aux hôpitaux civils. Ces hôpitaux, en effet, ne sont pas mentionnés dans la Convention de Genève mais seulement dans quelques dispositions très insuffisantes des Conventions de La Haye de 1907 (articles 27 et 56 du Règlement, article 5 de la IXe Convention). En 1937, notamment, le CICR avait soumis à ce sujet aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge un rapport destiné à servir de documentation subsidiaire pour les travaux de la Commission d'experts chargée d'étudier la revision de la Convention de Genève.

Au cours du conflit, le CICR fut à maintes reprises consulté sur la protection dont pouvaient jouir les hôpitaux civils et en ce qui concerne leur signalisation. Il dut faire valoir que la protection de la Convention de Genève n'était pas accordée aux hôpitaux sur lesquels ne pouvait, de plein droit, être arboré le signe de la Croix-Rouge. Certains Etats ayant procédé à la militarisation des hôpitaux civils afin de les placer sous la protection de la Convention de Genève, le CICR attira leur attention sur la nécessité, pour que cette initiative ait chance d'être admise par l'adversaire, que ces hôpitaux ainsi militarisés fussent effectivement et au moins en partie utilisés pour des blessés ou malades militaires.

En 1943, les Autorités de Ceylan avaient pris l'initiative de signaler les hôpitaux civils au moyen d'un emblème consistant en un carré rouge placé au centre d'un carré blanc et couvrant un neuvième de sa surface. Au début de 1945, les Gouvernements du Reich, de l'Italie du nord et de Slovaquie, notifièrent à leurs adversaires, par l'intermédiaire de la Puissance protectrice ou du CICR, suivant les cas, qu'ils signaleraient dorénavant les hôpitaux civils au moyen d'un carré rouge placé au centre d'un cercle blanc. Les Gouvernements américain et britannique déclarèrent qu'ils reconnaissaient la valeur de cette signalisation.

Le CICR fut également saisi par des Sociétés nationales de la Croix-Rouge de protestations ayant pour motifs le bombarde-

ment d'hôpitaux civils ou de sanatoriums. Conformément à sa procédure traditionnelle, il fut ainsi appelé à transmettre des protestations à l'Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de l'URSS (hôpitaux finlandais), ainsi qu'aux Croix-Rouges allemande, britannique et italienne (hôpitaux de la Panne, en Belgique, de Larissa et de Janina, en Grèce). Le CICR entreprit des démarches pour préserver des bombardements les hôpitaux de Berck-Plage, en France, la « cité des allongés », mais le danger fut écarté de lui-même en raison du déroulement des hostilités.

Le CICR ne se désintéressa pas du sort des hôpitaux civils en territoire ennemi ou occupé par l'ennemi. Ainsi, la direction d'une clinique allemande, établie à Windhuck, en Afrique du Sud, demanda au CICR d'intervenir afin que sa fortune ne soit pas confisquée comme propriété ennemie. Le CICR fut généreusement devancé dans ses démarches par la Croix-Rouge sud-africaine, qui fit en sorte que cette clinique puisse poursuivre sans difficulté son activité.

La délégation du CICR en Hongrie, lorsque le front de combat approcha de ce pays, entreprit une action directe en faveur des hôpitaux civils, dispensaires, cliniques et maternités. Elle obtint tout d'abord des Autorités hongroises que ces établissements ne fussent pas évacués en Allemagne, comme elles en avaient pris la décision, mais qu'ils continuassent à fonctionner au profit des blessés et malades civils. Elle les plaça, d'autre part, sous sa protection, fit apposer à l'entrée de chaque établissement la liste de leur personnel et fit distribuer aux trois mille membres de ce personnel des cartes de légitimation établies en quatre langues.

Sitôt les hostilités terminées, le CICR s'est attaché à mettre sur pied des dispositions conventionnelles réglementant de façon complète et précise, le statut des hôpitaux civils et conférant à ceux-ci une protection analogue à celle dont jouissent les hôpitaux militaires.