

**PROBLEMES RELATIFS A LA PROTECTION
DE LA POPULATION CIVILE DANS LES CONFLITS
ARMES DE CARACTERE NON INTERNATIONAL ***

Par

Dr. MOHAMMED HAJ HAMOUD *

Introduction :

Dans les conflits armés de caractère non international (1) beaucoup plus que dans les conflits internationaux, les éléments de la population civile sont intimement liés aux hostilités, cela à cause de la nature de ces conflits et des rapports entre civils et combattants. Dans ce contexte, il convient donc, d'accorder une attention particulière à la population civile, qui est l'enjeu des adversaires.

(*) L'origine de cet article est un rapport présenté dans le cadre du Centre d'études et de recherches de droit international et de relations internationales de l'Académie de droit international de La Haye, Session de 1973, et obtenu le Certificat du Centre.

(*) Professeur adjoint et Chef du Département de droit international de la Faculté de Droit Université de Bagdad.

(1) Les Conventions de Genève du 12 Août 1949 ne contiennent ni de définitions générales ni d'exemples de conflits armés ne présentant pas un caractère international. Selon l'avis de la Commission d'Experts convoquée à Genève en Octobre 1962 par le Comité International de la Croix Rouge (C.I.C.R.), on est en présence d'un conflit armé interne quand l'action dirigée contre le gouvernement présente « un caractère collectif et un minimum d'organisation ». D'autres éléments pourraient être ajoutés, tels que la durée du conflit, le nombre et l'encadrement des groupes rebelles, leurs installations ou leur action sur une partie du territoire, le degré de l'insécurité, l'existence de victimes, les moyens mis en oeuvre par le gouvernement légal pour établir l'ordre, etc... Il ressort de cet avis que l'existence de conflit armé interne ne dépend pas des critères subjectifs (reconnaissance formelle du gouvernement légal), mais des critères objectifs. Cf. Rapport de la Commission d'Experts convoquée par le C.I.C.R. en Octobre 1962 : l'aide humanitaire aux victimes des conflits internes. Revue internationale de la Croix Rouge, Février 1962, p. 90.

Les causes principales de ce genre de conflits sont diverses : économiques, politiques, sociales, religieuses et autres, et se reflètent directement sur la population civile. Ils éclatent, selon les prétentions officielles des parties, pour satisfaire les intérêts et les aspirations de la population. Il s'agit pour eux de libérer la patrie, de mettre fin à un régime colonial ou raciste, de repousser toute autre forme de domination d'oppression ou d'intervention étrangère, ou bien de transformer l'ordre sociale interne (2).

Certes, ces conflits rencontrent l'approbation ou le refus de la population, et son droit légitime de s'exprimer à l'égard des affaires qui la concernent découle du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de leur droit à l'auto-détermination, reconnu comme principe de droit international positif (3).

Le professeur H. Wehberg, dans son cours donné à l'Académie de La Haye en 1938, a confirmé qu'au moment même où, à la fin de la guerre mondiale, on a cherché à imposer des limites à la guerre internationale, on est intervenu en faveur du droit des peuples à se déterminer eux-mêmes. On garantissait aux peuples qu'on ne leur imposerait aucune limite en ce qui concerne le règlement de leurs propres affaires internes, même si ce règlement devait se faire par la guerre (4). La Déclaration Universelle des Droits de l'homme, dans le 3ème paragraphe du préambule, reconnaît indirectement le droit des individus « à la révolte contre la tyrannie et l'oppression ». La liberté d'opinion est garantie par l'article 19 de la même Déclaration, et selon son article 21/1 « toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays... ». L'article premier du Pacte International relatif aux droits civils et politiques dispose que « Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit,

(2) Jacques Freymond et Thierry Hentsh : limites à la violence Genève 1973, p. 13.

(3) George Abi-Saab : War of National Liberation and the Laws of War, Annales d'études internationales. Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales. Genève 1972, p. 98.

(4) H. Wehberg : La guerre civile et le droit international R.C.A.D.I., 1938/I, T. 63, p. 9.

ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ».

Mais, une fois dépasser le *Jus ad bellum*, la population civile se trouverait dans une situation difficile. Pour les parties belligérentes. Sans l'appui et le soutien des civils, il n'y a pas de victoire possible, ils peuvent donner des renseignements sur le mouvement des troupes dans chacun des camps et fournir abri, nourriture et soin aux blessés. D'autre part, dans les conflits internes en particulier, la distinction entre civils et combattants est souvent difficile. Ces derniers se mélangent avec la population civile et sont souvent vêtus en civil. Ainsi, les civils subissent pressions et menaces de la part des deux parties. Afin d'épargner à la population des souffrances et des sacrifices inutiles, il est nécessaire de lui assurer une certaine protection compatible avec sa place dans le conflit.

Pour être ainsi protégés, les civils doivent, donc, être définis et bien distingués des combattants. Cette définition doit précéder l'étude de droit positif qui concerne la protection des civils et la validité de ce droit.

I. DEFINITION DE LA POPULATION CIVILE :

La définition la plus valable et la plus précise, à notre avis, devrait être à la fois extensive et restrictive. Extensive afin de ne pas priver les civils du droit de disposer de leurs affaires. Restrictive pour permettre de leur assurer une certaine protection et de ne pas laisser à une certaine catégorie de combattants la jouissance d'une situation privilégiée par rapport à un adversaire placé dans une situation d'infériorité injustifiable qu'il ne saurait accepter ⁽⁵⁾.

Cette question préliminaire revêt une importance particulière pour le respect et l'application du droit international humanitaire,

(5) Emile Giraud : le respect des droits de l'homme dans la guerre internationale et dans la guerre civile. R.D.P. Sc., p. 1958, p. 627.

« Tout le droit international humanitaire est fondé sur une distinction fondamentale entre ce qu'il convient de nommer provisoirement les « éléments civils », d'une part, et les « éléments militaires » d'autre part », a constaté le C.I.C.R. ⁽⁹⁾ ; et c'est de cette distinction que nous partirons pour procéder à l'examen de cette question à la lumière du droit positif actuel et des projets réalisés par différents organes judiciaires et humanitaires. Cette examen portera sur les textes concernant les conflits à caractère non international, car, comme l'a fait remarquer le CICR, la protection doit être la même dans toutes les situations et dans tous les genres de conflits armés, et cette attitude a été approuvée par l'ensemble des experts consultés ; elle correspond d'ailleurs à la tendance des résolutions internationales souvent citées, qui, dans ce domaine, énoncent des principes applicables à tous les conflits armés : la résolution 2675 de la XXVe Assemblée Générale relative aux « principes généraux touchant la protection des personnes civiles en période de conflit armé » en est une illustration.

A. DEFINITION DE LA POPULATION CIVILE DANS LES CONFLITS ARMES INTERNATIONAUX

1. Le principe général de la distinction :

La distinction entre civils et militaires dans les guerres internationales trouve, implicitement, son origine dans la Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 « ... Le seul but légitime que les Etats doivent se proposer durant la guerre est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi ». Le Règlement de la Haye de 1907 (article 22) a repris la même idée avec un certain développement et dispose en substance « les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi ».

Des efforts ultérieurs à la seconde guerre mondiale ont été tentés afin de développer ce principe de distinction. En tête de ces efforts, les Conventions de Genève de 1949 et la résolution

(6) CICR: Protection de la population civile contre les dangers des hostilités, Documentation présentée à la Conférence des Experts gr., Genève 1971, p. 11.

2675 (XXV) de l'Assemblée Générale qui affirme que «...une distinction doit toujours être faite entre les personnes qui prennent part activement aux hostilités et les populations civiles». Plusieurs années avant l'adoption de cette résolution le CICR avait préparé en 1956 un « projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre » et dont l'article 1er précise que «... les parties au conflits doivent laisser la population civile hors des atteintes des armes...». La résolution première de l'Institut de Droit International, lors de sa session d'Edinbourg en 1969, est venue coroborer l'affirmation de cette distinction dans son article premier en disposant que « l'obligation de respecter la distinction entre objectifs militaires et objectifs non militaires, ainsi que celle entre les personnes qui prennent part aux hostilités et les membres de la population civile, demeure un principe fondamental du droit international en vigueur (7) ».

La quasi unanimité des experts consultés par le CICR en 1969 et 1970 a préconisé le maintien de la distinction entre « éléments civils » et « éléments militaires » (8) et considéré qu'il s'agit là d'un principe essentiel devant figurer parmi les règles fondamentales applicables à tous les conflits armés (8).

2. La définition de l'article 4 de la IVe Convention de Genève 1949 :

Tous les instruments cités plus haut ne mentionnent que le principe général de distinction entre civils et militaires. Mais, ce

(7) Annuaire de l'Institut de Droit International, Vol 53 - II, Septembre 1969, p. 117.

(8) Pour la distinction entre élément civils et élément militaires voir J. Mirimanoïf — Chilikine : Protection de la population et des personnes civiles contre les dangers résultants des opérations militaires. R. Belge Dr. Int. 1971, p. 625 et s. ; il entend par éléments civils la population civile et les objets non militaires qui lui sont destinés, et par éléments militaires les personnes et les objets que l'on désigne plus communément par le terme « objectifs militaires ».

(9) CICR : op. cit., p. 16.

principe ne permet pas à lui seul de définir ce qui doit être entendu par population civile. En effet, on ne trouve aucune définition de la population civile dans le droit positif, excepté l'allusion de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 (ci-après nommé article 3 commun). C'est ainsi que l'article 4 de la IVe Convention de Genève, qui a pour but de définir les personnes protégées par la Convention, ne parle pas de « population » mais de « ressortissants » (nationals dans le texte anglais). Cela signifie qu'il limite la protection à certaines catégories de la population selon leur nationalité. Il procède à l'énumération de personnes protégées sans adopter un critère précis qui serait valable pour toutes les personnes civiles concernés par le conflit. Il organise la protection :

1. sur le territoire des Etats belligérants, de toutes les personnes de nationalité étrangère et des personnes sans nationalité, à l'exception des ressortissants des Etats non parties à la convention et des ressortissants d'un Etat neutre ou co-belligérant, tant que cet Etat possède une représentation diplomatique normale auprès de l'Etat sur le territoire duquel ils se trouvent ;
2. sur le territoire occupé, de toutes les personnes qui ne sont pas de la nationalité de l'Etat occupant, à l'exception des ressortissants d'un Etat qui n'est pas partie à la Convention et des ressortissants d'un Etat co-belligérant, tant que cet Etat possède une représentation diplomatique normale auprès de l'Etat occupant.

En procédant ainsi, l'article 4 sort du cadre que nous avons donné pour arriver à une définition valable. Il exclut, de son champs, les personnes en désaccord avec leur gouvernement qui ont fui à l'Etranger, et les laisse ainsi sans protection. De plus, en choisissant la nationalité comme critère de protection cet article tend à priver un certain nombre de personnes de leur droit à la protection, tels les ressortissants des états neutres ou co-belligérants tant que ceux-ci possèdent un représentation diplomatique normale avec une partie au conflit. Cet article n'offre donc pas une définition suffisante bien qu'il ne concerne que les conflits de caractère international.

B. DEFINITION DE LA POPULATION CIVILE DANS LES CONFLITS NON INTERNATIONAUX

Si le critère de nationalité comporte certains avantages pour la distinction entre civils et combattants dans les conflits armés internationaux, il ne l'est pas ainsi pour les conflits internes. Ceux-ci se déroulent sur le territoire national de l'Etat dont les nationaux s'opposent l'un contre l'autre, et l'existence des éléments étrangers est l'exception.

1. Définition de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 :

L'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 (ci-après dénommé : article 3) dispose que « les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités... seront en toutes circonstances traités avec humanité... ». Il est certain que cet article élargit le concept de protection, il rejette ainsi le critère de nationalité. Mais il laisse aussi la place à une large interprétation, notamment en ce qui concerne les termes « personnes », « directement » et « hostilités ». Cette possibilité d'interprétation pourrait priver les civils de leurs droits plus haut expliqués.

En utilisant le terme « personnes » l'article 3 ne précise pas s'il s'agit des personnes civiles ou des combattants qui participent plus aux hostilités. Mais puisque le 1er article a ajouté « y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat... », il a voulu viser par là toutes les personnes, civiles et militaires, qui ne participent pas aux hostilités.

Pour le terme « directement », plusieurs interprétations pourraient également être faites, selon les besoins de l'interprète.

Les gouvernements procèdent souvent à ce genre d'interprétation soit par crainte des dangers de l'insurrection, soit par souci de souveraineté et d'ordre. Le Secrétaire Général de l'ONU constate : « en cas de conflit interne, notamment, un grand nombre de personnes qui ne combattent pas et n'appartiennent pas

aux groupes rebelles peuvent être considérées par le gouvernement comme aidant ces groupes en transportant des armes et des fournitures, en transmettant des renseignements, en donnant abri aux combattants, en diffusant la propagande révolutionnaire, ou même, simplement, en exprimant des opinions favorables à l'insurrection » (10).

Cependant, on peut distinguer, par le terme « directement » les combattants qui ne remplissent pas les conditions de la définition de l'article 3 et les civils liés à l'effort militaire. Ces derniers gardent toujours leur qualité de civils à l'exception des cas dans lesquels ils causent des dommages directs à l'adversaire. M. Mirimanoff — Chilikine a signalé, à juste titre, que le terme « directement » fixe le rapport de causalité adéquate entre l'acte de participation et son résultat immédiat dans les opérations militaires. Selon la théorie de la causalité adéquate, une personne n'est « combattant », et de ce fait objectif militaire possible, que dans la mesure où son acte, ou son activité, est une cause adéquate du dommage infligé à l'adversaire sur le plan militaire (11).

Le terme « hostilités » peut revêtir actuellement une signification très large et très variée, couvrant toute une série d'actes et de circonstances dans lesquelles les personnes civiles sont directement impliquées, telles que les activités militaires, les crises économiques ou politiques, les conflits sociaux... etc. Tous cela peut être interprété comme « hostilités » et priver ainsi, la population civile de la protection nécessaire.

2. Les définitions ultérieures :

Cependant, cet article reste le seul texte applicable à ce genre de conflits. Des travaux ont été ultérieurement entrepris, soit au cours des conférences internationales, soit par des experts invités par le CICR. On y constate que l'opinion est divisée. La minorité a rejeté l'idée même d'une définition, tandis que la majorité a insisté sur la nécessité d'une définition équilibrée qui préciserait

(10) Dans son rapport à l'Assemblée générale intitulé « le respect des droits de l'homme en période de conflit armé » A/8052, 18 Septembre 1970, p. 51.

(11) J. Mirimanoff — Chilikine : op. cit., p. 634.

les droits et les devoirs des civils et qui freinerait l'arbitraire frappant directement la population civile dans les conflits internes. Cette opinion majoritaire est, également, divisée entre définition globale et définition particulière, ou encore, entre définition selon le statut des personnes civiles et définition selon leur fonction dans les opérations militaires (12). Bien que ces différents persistent, plusieurs projets ont été élaborés.

Le projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre, préparé par le CICR en 1956 (appelé désormais projet de Règles de 1956), précise, dans son article 4, que la population civile comporte toutes les personnes « n'appartenant pas à l'une des catégories suivantes :

- a) membres des forces armées ou des organisations auxiliaires ou complémentaires de celles-ci,
- b) personnes qui, sans appartenir aux formations précitées, prennent néanmoins part au combat ».

Cet article présente deux inconvénients majeurs : de restreindre la notion de la population civile, d'une part, et d'être ambiguë d'autre part. Il exclut de la population civile « la levée en masse » et « les partisans non organisés », ouvrant ainsi « une brèche dans les dernières digues retenant encore le déchaînement de la guerre totale (13) ». Son ambiguïté découle du fait que le mot « combat » peut être interprété dans plusieurs sens : combat militaire, économique, politique, social... etc, ce qui mettrait la population civile à la merci des autorités militaires des parties du conflit.

Après plusieurs consultations et réunions d'experts, deux projets de protocole ont été rédigés par le CICR en 1972 et présentés à la Conférence des Experts gouvernementaux tenue à Genève en 1972. Le premier projet a pour but de compléter les quatre Conventions de Genève en général ; l'autre, de compléter

(12) Voir sur cette question : J. Mirimono — Chalikine : op. cit., p. 628 et s., et le rapport du CICR : op. cit., p. 17 et s.

(13) CICR : op. cit., p. 22.

l'article 3 commun. Le projet de deuxième Protocole, dans son article 14, considère comme civile « toute personne qui ne fait pas partie des forces armées et qui, en outre, ne participe pas directement à des hostilités . . . ». Le projet de deuxième Protocole a repris, dans l'article 41, le texte de l'article 14 complété par ce qui suit « En cas de doute sur leur qualité de civils, les personnes mentionnées à l'alinéa premier seront présumés appartenir à la population civile ».

On remarque ici que ces articles, comme l'article 3, n'ont pas retenu la nationalité comme critère de définition de la population civile. Ils ont couvert toutes les personnes qui répondent aux conditions requises au premier alinéa des deux articles. On remarque, également, que ces textes emploient le terme « forces armées » sans y ajouter le terme « et des organisations qui leur sont attachées » qui existait dans le projet des Règles de 1956. Cela signifie que le CICR a voulu donner à la notion de population un sens large. Ces textes ne privent pas les personnes participant aux organisations attachées aux forces armées de leur qualité de civils. Il s'agit là d'un véritable progrès.

Les mêmes observations peuvent être données à l'occasion de la discussion de l'article 3 pour le terme « directement » et « hostilités ».

Le paragraphe 4 de l'article 41 du premier Protocole contient une garantie supplémentaire empruntée au droit commun interne : en cas de doute sur la qualité de civil une interprétation serait faite dans l'intérêt de celui-ci. Son abandon par l'article 14 serait peut être justifié par la nature même des conflits armés non internationaux, au cours desquels civils et combattants sont confondus.

Ces projets de Protocole ont été amendés par le CICR en 1973. L'amendement du premier Protocole et l'amendement du deuxième Protocole ont des orientations divergentes en ce qui concerne la définition. L'amendement du premier Protocole s'oriente vers la restriction de la notion de la population civile, tandis que le deuxième s'oriente vers l'élargissement de cette notion. Le nouvel article 45, qui remplace l'article 41 du Premier Protocole, considère comme civile toute personne qui n'appartient pas à l'une des

catégories des forces armées visées par l'article 4 - A, chiffres 1, 2, 3 et 6 de la IIIe Convention et par l'article 42 (14). Une grande partie de la population serait privée de tout droit de s'exprimer à l'égard de la guerre qui la concerne directement.

Au contraire, le nouvel article 25, qui remplace l'article 14 du deuxième Protocole, a apporté une amélioration en ce qui concerne ce droit. Cet article a adopté le seul critère de la participation aux « forces armées » (15), et a abandonné le critère de la participation directe aux « hostilités ». Le nouveau texte, donc, permettrait aux personnes civiles de participer à n'importe quelle activité, sauf la participation aux forces armées, tout en gardant

(14) Article 4 — A

1. Les membres des forces armées d'une Partie au conflit, de même que les membres des milices et des corps de volontaires faisant partie de ces forces armées.

2. Les membres des autres milices et les membres des autres corps de volontaires y compris ceux des mouvements de résistance organisés appartenant à une Partie au conflit et agissant en dehors ou à l'intérieur de leur propre territoire, même si ce territoire est occupé, pourvu que ces milices ou corps de volontaires, y compris ces mouvements de résistance organisés, remplissant les conditions suivantes :

- a) d'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés ;
- b) d'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance ;
- c) de porter ouvertement les armes ;
- d) de se conformer, dans leurs opérations, aux lois et coutumes de la guerre.

3. Les membres des forces armées régulières qui se réclament d'un gouvernement ou d'une autorité non reconnus par la Puissance détentrice.

4. La population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de se constituer en force armée régulière, si elle porte ouvertement les armes et si elle respecte les lois et coutumes de la guerre ».

Le article 42 : « . . . les membres des mouvements organisés de résistance tombés au pouvoir de l'ennemi, pourvu que ces mouvements appartiennent à une Partie au conflit, même si cette partie est représentée par un Gouvernement ou une Autorité non reconnus par la Puissance, et pourvu que ces mouvements remplissent les conditions suivantes . a, b, c, . . . les conditions . . . ».

(15) Cet article est ainsi libellé : « 1. Est considérée comme civile toute personne qui n'est pas membre de forces armées. 2. . . . 3e . . . ».

la qualité de civils. Cette divergence d'orientation entre les deux projets du protocole de 1973 est peut être justifiée par le degré de développement des règles de droit concernant chaque catégorie de conflits armés internes et internationaux. Les combattants aux conflits internes ne sont protégés par aucune règle de droit, et seront sévèrement châtiés à la fin du conflit. C'est pour cela que le projet de deuxième Protocole de 1973 a rétréci la catégorie de combattants et élargi la notion de civils qui sont privilégiés par rapport aux premiers. Pour les conflits internationaux le cas est au contraire, les combattants jouissent de protection plus étendue que les civils.

Les observations que nous avons développé ci-dessus montrent que les efforts déployés sur le plan international tendent vers un élargissement de la notion de la population civile. Le projet de deuxième Protocole du CICR de 1973 vient en tête de cet effort. Bien qu'il soit avancé par rapport à ce qui été fait jusqu'à présent, reste encore à développer.

Le secrétaire général des N.U., dans son rapport de 1970 sur le respect des droits de l'homme en période de conflit armé, propose d'élargir l'article 3 pour qu'il s'étend à d'autres catégories de personnes civiles, à savoir : « a) celles dont la conduite et les activités n'ont aucun lien, quel qu'il soit, avec la conduite des hostilités ; b) celles qui participent aux conflits ou aident les insurgés, de quelque manière que ce soit, lorsque cette participation et cette aide sont fournies sous la crainte. Un tel crière semblerait correspondre au sens généralement accepté du mot anglais « active » (« directement » dans la version française de l'article 3) qui, en droit pénal, implique que l'acte a été librement accompli ; c) celles qui se bornent à exprimer des opinions critiques à l'égard du gouvernement ou favorables aux objectifs des insurgés ». Au surplus, le Secrétaire général propose « d'étendre la portée de l'article 3 de manière que toutes les personnes qui ne participent pas effectivement aux combats ou qui ne sont pas des membres avérés des forces armées, des milices, des corps de volontaires ou des mouvements directement impliqués dans les combats soient protégées en vertu de cet article (19).

(16) A/8052: op. cit. p. 51.

Le projet du CICR et les propositions du Secrétaire général pourraient être examinés ensemble afin d'arriver à une définition compatible avec l'évolution de la société internationale.

Notre démarche pour proposer une définition adéquate consiste, donc, dans l'élimination de tous les termes abiguis aussi bien que les termes qui s'opposent à l'élargissement de la notion de population civile. Celle-ci doit, en effet, pouvoir se prononcer dans le conflit sans pour autant être, de ce fait même, priver de la protection. Il s'agit somme toute, de réaliser un ajustement de ces deux éléments contradictoires certes, mais pouvant être ramenés à un équilibre certain.

II. SYSTEME JURIDIQUE ACTUEL DE LA PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE

Le principe général est l'interdiction de toutes opérations militaires dirigées contre la population civile en tant que telle. Ce principe fait partie, depuis longtemps, du droit international positif. La Déclaration de St. Petersbourg de 1868 limite le but de la guerre à « l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi », épargnant ainsi la population civile. Plusieurs instruments internationaux ultérieurs⁽¹⁷⁾ ont adopté ce principe général, plus ou moins explicitement et pour des situations plus ou moins déterminées, notamment les résolutions 2444 (XXIII) et 2675 (XXV) de l'Assemblée Générale de L'O.N.U. Ce principe a un double caractère : d'une part, il interdit les attaques contre la population civile en tant que telle ; d'autre part, il prescrit aux autorités responsables de la population civile de ne pas exposer celle-ci aux attaques de l'ennemi⁽¹⁸⁾.

(17) Tels que les Conventions de la Haye de 1899, la Convention de 1906 sur les malades révisant les Conventions de 1899 le Règlement sur les lois et coutumes de la guerre sur terre de 1907, le Protocole de Genève de 1925 sur l'emploi de Gaz asphyxiant, la Convention de Genève de 1929 sur les prisonniers de guerre, la Convention de 1948 sur la suppression du crime de génocide, la IV^e Convention de Genève de 1949.

(18) Merimanoff — Chilikine : op. cit., pp. 635 et 637.

Mais, ce principe qui concerne les conflits armés en général, suffit-il, à lui seul, à assurer une protection efficace de la population civile, notamment dans les conflits de caractère non international ? La réponse est malheureusement négative, car les règles juridiques de portée générale, notamment dans le domaine de la guerre, ne constituent pas une garantie efficace ; il est donc nécessaire d'avoir, à cette fin des règles détaillées.

A. LES INSTRUMENTS DE LA PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE :

A l'exception de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, le droit international positif ne s'intéresse pas directement à cette question. On peut également citer la Déclaration Universelle et les Pactes internationaux concernant les droits de l'homme, lesquels le traitent indirectement.

1. l'article 3 :

Le caractère principal de l'article 3 est qu'il énumère un minimum de règles nécessaires à la protection des civils, que les parties sont tenues d'observer. Cela apparaît dès le premier paragraphe qui est libellé dans les termes suivants : « . . . d'appliquer au moins les dispositions suivantes . . . » (18). Cela signifie que les parties pourraient appliquer, de leur propre gré, davantage de règles humanitaires. D'autre part, l'article 3 encourage les parties au conflit à « mettre en vigueur, par voie d'accords spéciaux, tout ou partie des autres dispositions » des Conventions de 1949.

2. LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX CONCERNANT LES DROITS DE L'HOMME :

Plusieurs instruments internationaux concernant les droits de l'homme (20) contiennent des règles générales qui peuvent être,

(19) Il s'agit, comme l'observait le délégué de la France à la Conférence de Genève de 1949, de règles qu'un Etat « civilisé » applique à l'égard des pires criminels. Cf. E. Giraud : op. cit., p. 668.

(20) Certains de ces instruments ne sont pas encore entrés en vigueur, tels que la Déclaration Universelle de 1948, le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, le Pacte International relatif

à des degrés divers, appliquées dans les conflits armés non internationaux pour la protection des civils. Cependant, cette application, sur le plan juridique comme sur le plan pratique, se heurte à plusieurs difficultés. Tout d'abord, une partie importante de ces instruments n'est pas encore entrée en vigueur. D'autre part, certains de ces instruments n'ont pas été conçus dans la perspective de conflits armés internes, pour plusieurs raisons ; le mécanisme de leur mise en oeuvre ne correspond pas aux exigences de ce genre de conflits. En effet, les délais pour la mise en oeuvre des organes de contrôle prévues par ces instruments sont longues : 6 mois pour le Pacte sur les droits civils et politiques et pour la Commission abolissant la discrimination raciale ; pour l'application de la Convention européenne des droits de l'homme, il y a une longue procédure entre la requête et le rapport de la Commission (21). Par ailleurs, la nécessité de l'épuisement préalable des voies de recours internes diminue la portée de ces textes en cas de conflit interne, car dans une telle situation l'efficacité d'une règle dépend de la rapidité de sa mise en oeuvre (22).

Certes, ces instruments ne présentent pas un régime complet et efficace à la protection des civils et sont d'une application difficile. Pourtant, ils présentent une certaine valeur juridique et pratique dans ce domaine (23).

aux droits civils et politiques de 1966, le Protocole facultatif se rapportant au Pacte International relatif aux droits civils et politiques de 1966, la Convention américaine des droits de l'homme. D'autres sont déjà entrés en vigueur, tels que la Convention Internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, la Convention concernant la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, la Convention relative à l'esclavage de 1926, la Convention concernant le travail forcé de 1957, la Convention sur les droits politiques de la femme de 1952 et la Convention Européenne des droits de l'homme de 1950. Voir sur la valeur juridique de la Déclaration Universelle : B. Mirikine — Guestzevitch : Quelques problèmes de la mise en oeuvre de la Déclaration Universelle des droits de l'homme. R.C.A.D.I. 1953/II, pp. 305 - 312.

(21) Sur la Convention européenne des droits de l'homme, voir : K. Vosek : in, *Juris Classeur de droit international* T. II. Fasc. 155 F.

(22) R.G. Wilhelm : Protection de la personne humaine. Cours à l'Académie de la Haye, 1972, première rédaction, pp. 378 et ss.

(23) Le Secrétaire Général de l'ONU confirme cette idée en disant que « les instruments de l'Organisation des Nations Unies relatifs aux droits de

B. LE CONTENU DES REGLES DE LA PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE :

Ce minimum des règles de l'article 3 pose un principe général dont l'importance est évidente. Toutes les personnes protégées « seront, en toutes circonstances, et sans aucune distinction traitées avec humanité » (24). Malgré son importance, ce principe nous paraît peu précis. Que signifie le traitement avec humanité ? Et dans quelles conditions sera-t-il appliqué ? Pour couvrir cette lacune, l'article 3 a énuméré tout ce qui est incompatible avec un traitement humain. En tous temps et en tous lieux sont et demeurent prohibés :

- « a) Les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices ;
- « b) les prises d'otages ;
- « c) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants ;
- « d) les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un

l'homme semblent bien appartenir, tous comme les Conventions de Genève de 1949, à cette catégorie de traités qui fixent des « obligations absolues » lorsque, comme l'a écrit un Rapporteur spécial de la Commission du droit international sur le droit des traités, « l'obligation d'une partie quelconque ne dépend, ni juridiquement ni dans la pratique, d'une exécution correspondante par les autres parties. L'obligation a un caractère absolu et n'a pas un caractère de réciprocité - elle constitue, pour ainsi dire, une obligation à l'égard du monde entier plutôt qu'une obligation à l'égard des parties au traité ». Voir : Rapport du Secrétaire Général sur « le respect des droits de l'homme en période de conflit armé » du 20 Novembre 1969, A/7720, p. 82.

(24) La notion de « traitement humain » se trouve dans le « Code des prisonniers de guerre » de 1929, dans le Règlement de la Haye de 1907 ainsi que dans l'expression des « lois de l'humanité » contenues dans une des clauses du préambule de la IV^e Convention de la Haye de 1907 (clause dite de Martens qui a d'ailleurs été reprise dans les dispositions finales des Conventions de Genève de 1949). Voir : R.J. Wilhelm : op. cit., p. 366.

tribunal régulièrement constitué, assorti de garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés ».

Donc, l'article 3 n'autorise pas l'emploi des forces de police et des forces armées sans prendre en considération les exigences du traitement humanitaire. Il interdit également les exécutions sommaires des prisonniers, déserteurs, informateurs, espions et détenu civils. La prise d'otages est interdite. Selon l'avis de la Commission d'experts consultée par le CICR en 1962, cette disposition implique la condamnation de toute idée de responsabilité collective, « le fait de détenir, de juger et de condamner une personne quelconque pour des faits commis par d'autres qu'elle même, ou simplement en raisons de son appartenance à un groupe particulier, constitue incontestablement une violation de ces dispositions » (25). De plus, en cas de poursuite, l'article 3 exige « un jugement assorti de garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés ». L'assistance juridique, religieuse, intellectuelle et matérielle est désirable. Le Protocole de Genève du 17 Juin 1925 interdit, d'une façon générale, l'utilisation des armes chimiques et biologiques (26).

Il est interdit de commettre de tels actes à titre de représailles. D'ailleurs, le premier alinéa du chiffre 1 interdit sans réserve

(25) « L'aide humanitaire aux victimes de conflits internes », rapport de la Commission d'experts de 1962. *Revue internationale de la Croix-Rouge*. Février 1963, p. 82. La Commission d'experts de 1955 avait exprimé un avis identique. *Ibid.*

(27) Selon M. Pinto, l'emploi de l'arme atomique est contraire à l'obligation de traiter « avec humanité » les non-combattants, dans la mesure où cette arme « étend ses ravages au-delà de la zone d'opérations militaires ». Cf. R. Pinto : *op. cit.*, p. 534. Par contre, M. Wilhelm est hostile à l'interprétation large de l'article 3. Il n'y a pas, selon lui, dans l'article 3 des règles relatives aux moyens et méthodes de combat. Peut-on interpréter l'interdiction des « atteintes portées à la vie », notamment de « meurtre sous toutes ses formes », pour étendre cette interdiction aux bombardements, aux attaques aériennes indiscriminées ainsi qu'aux moyens de combat causant des maux superflus?..... Cette interprétation nous paraît difficile et elle n'a pas été employée dans la pratique. Plutôt invoqué — le CICR l'a fait à plusieurs reprises — les principes fondamentaux du règlement de la Haye, ou ceux qui ont été proclamés dans les résolutions de l'ONU », *op. cit.*, p. 369.

les mesures de représailles incompatibles avec la notion de « traitement avec humanité ».

En ce qui concerne les instruments internationaux concernant les droits de l'homme, ils contiennent, entre autres, des règles applicables aux conflits armés internes, auxquelles il n'est pas possible de déroger. Le paragraphe 2 de l'article 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par exemple, n'autorise aucune dérogation à certains droits indiqués dans les articles 6, 7, 8 (par 1 et 2), 11, 15, 16 et 18.

L'article 5 de la Déclaration Universelle des droits de l'homme et l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, disposent que nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitement cruel, inhumain ou dégradant. L'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques contient également cette défense et interdit notamment de soumettre une personne, sans son libre consentement, à une expérience médicale ou scientifique.

L'article 6 de la Déclaration Universelle et l'article 16 du Pacte garantissent à chacun le droit à la reconnaissance en toute lieu de sa personnalité juridique.

Aux termes de l'article 8 de la Déclaration Universelle et l'article 13 de la Convention européenne, toute personne a droit à « un recours utile » auprès des tribunaux nationaux compétents, et le paragraphe 3 de l'article 2 ainsi que les articles 9 et 14 du Pacte comportent des dispositions plus précises à ce sujet.

L'article 10 de la Déclaration Universelle, l'article 14 du Pacte et l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne énoncent le droit à un jugement équitable. L'interdiction de la double condamnation fait l'objet de l'article 14 paragraphe 7 du pacte. Le principe selon lequel nul ne doit être forcé de témoigner contre lui-même ou de se déclarer coupable figure dans le troisième paragraphe de l'article 14 du Pacte.

Le paragraphe 2 de l'article 11 de la Déclaration Universelle et l'article 15 du Pacte interdisent la rétroactivité de la législation pénale. La Convention pour la prévention et la suppression du

crime de génocide considère celui-ci comme « crime du droit des gens », qu'il « soit commis en temps de paix ou en temps de guerre ».

Dans l'état actuel du droit humanitaire, les règles de l'article 3, comme celles des droits de l'homme, doivent s'appliquer dans tous les conflits armés et même sans réciprocité. Cette notion de réciprocité donne ainsi aux règles de protection le caractère de normes impératives ; c'est-à-dire du jus cogens, selon l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (27).

Le droit positif concernant les conflits armés internes ne prévoit pas un système efficace de contrôle de l'application de ce droit. Les travaux de la Conférence de Genève de 1949 ont abouti, non sans résistance, à l'insertion dans l'article 3 d'une disposition relative aux conflits armés internes. Celle-ci, bien qu'elle soit limitée exprime le souci de la société internationale à propos du contrôle.

En effet, le 2ème alinéa de cet article dispose qu'« un organisme humanitaire, tel que le CICR, pourra offrir ses services aux Parties au conflit ». Il va de soi que ce texte ne présente pas une solution efficace et facile. Logiquement, le terme « pourra offrir ses services » signifie une faculté qui ne peut comprendre que le service de secours sans le droit d'intervenir pour le contrôle de l'application des règles humanitaires. Ensuite, le texte n'oblige pas les parties au conflit à permettre au CICR d'intervenir. Celui-ci intervient souvent sans qu'on a besoin de l'inviter. Le seul avantage que porte ce texte, c'est qu'il ne permet plus au parti gouvernemental d'interpréter l'intervention du CICR comme ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat (28).

(27) R.J. Wilhelm : op. cit., p. 367.

(28) Commentaire de la quatrième Convention de Genève du 12 Août 1949 publié sous la direction de Jean S. Pictet. Genève, 1956, p. 17.

C. LES INSTANCES RESPONSABLES DE LA PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE :

Les obligations humanitaires s'imposent aux parties dès que commence un conflit armé interne. Le règlement de conflit ne met pas fin, par lui-même et de plein droit, à l'application de ces obligations. La Commission d'Experts réunie par le CICR en 1955 a remarqué que les obligations énoncées par l'article 3 doivent être respectées « en toutes circonstances... en tout temps et en tout lieu ». Elle a conclu qu'elle demeurent applicables aux situations nées de conflit et aux participants à ce conflit après la fin de celui-ci. Les Etats membres aux quatre Conventions de Genève de 1949 se sont engagés, selon les termes du premier article de chaque Convention, « à respecter et faire respecter la présente convention en toutes circonstances ». Cela ne signifie pas que le gouvernement directement intéressé est le seul qui assume cette responsabilité, mais, tous les autres Etats membres ont, en cette qualité, le droit et l'obligation d'en faire respecter les dispositions, notamment l'article 3. Ils peuvent intervenir par la voie diplomatique, en saisissant l'ONU et les organisations régionales compétentes, ou le CICR. Ce dernier est nécessairement conduit, dans l'exercice de son droit d'initiative, à apprécier impartialement l'existence des conditions requises pour l'application de l'article 3. L'article VI, 5ème alinéa des statuts de la Croix-Rouge internationale dispose qu'elle est une « institution neutre dont l'activité humanitaire s'exerce spécialement en cas de guerre, de guerre civile ou de troubles intérieurs... il le (CICR) s'efforce en tout temps d'assurer protection et assistance aux victimes militaires et civils desdits conflits et de leurs suites directes ».

Quant à la partie insurgée, est-elle obligée de respecter et de faire respecter les dispositions d l'article 3 ? L'idée de lier par une convention internationale une partie non signataire et non encore existante au moment de la conclusion de la convention paraissait autrefois irréalisable. Cependant, des progrès remarquables ont été réalisés dans ce domaine. La Commission d'Experts de 1955 et celle de 1962 ont confirmé cette évolution par les phrases suivantes : « La commission déclare attacher une extrême importance à rappeler que le respect des principes humanitaires ne s'impose pas seulement aux gouvernements, mais à

tous ceux qui sont engagés dans des troubles intérieurs » (92). C'est, peut-être, pour cette raison que l'article 3, en son dernier alinéa, prévoit expressément que l'application de ses dispositions « n'aura pas d'effets sur le statut juridique des parties au conflit ». Cette formule est destinée à rassurer, d'une part, les gouvernements légaux qui pourraient craindre une interprétation de l'article 3 attribuant aux insurgés le statut de belligérants, d'autre part, à encourager les insurgés à respecter et à faire respecter les dispositions de l'article 3.

Dans un rapport spécial à la XXI^e conférence internationale, le CICR a fait valoir que conformément au droit international l'adhésion à ces conventions lie non seulement le gouvernement, mais aussi la population de l'Etat en question. Son application, lorsque la situation l'exige, est donc également obligatoire pour les insurgés et ses dispositions doivent aussi être appliquées par des autorités qui n'existaient pas lorsque l'Etat, par ratification ou adhésion, est devenu partie aux conventions (30).

Selon M. Wilhem, « les normes de l'article 3, en cas de conflit interne dans un Etat lié par les Conventions de Genève, vont s'imposer aux deux parties au conflit, y compris au parti insurgé, quand bien même il n'a pas lui-même souscrit à ces règles. Sa situation est ainsi semblable à celle d'un nouveau sujet de droit international qui est soumis d'emblée aux règles générales du droit des gens. Les insurgés sont tenus d'observer les règles de l'article 3, non pas en vertu de l'adhésion ou de la ratification du gouvernement établi, mais conformément au désir de la communauté internationale, dont ce gouvernement n'est que l'agent » (31).

(29) Rapport de la Commission d'Experts de 1962, op. cit.

(30) Rapport du Secrétaire Général de l'ONU de 1949: op. cit.

(31) R.G. Wilhelms. op. cit., p. 368.

III. PERSPECTIVE DE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DE LA POPULATION CIVILE :

A. LES CONDITIONS ACTUELLES DE LA SOCIÉTÉ INTERNATIONALE ET LE DROIT EXISTANT :

Le déroulement des conflits internes depuis 1949 a montré que le système juridique actuel n'assure pas une protection efficace à la population civile.

En effet, ce système ne définit pas le conflit armé de caractère non international : cela permet au gouvernement intéressé de nier l'existence d'un tel conflit et, ainsi, de ne pas appliquer les règles minimales de protection. Ce système ne définit pas non plus la population civile, ce qui peut avoir pour conséquence de priver une partie importante de celle-ci de la protection existante; il n'offre pas une protection efficace et étendue, et beaucoup de mesures nuisibles y échappent, telles que l'interdiction de communication entre les détenus et leurs familles, ou l'internement des personnes suspectes d'aider les insurgés. L'article 3 ne précise pas quels moyens sont licites dans la lutte, et lesquels sont illicites. L'inapplicabilité pratique des règles de l'article 3, en raison de leur caractère imprécis, rend difficile leur application pendant les conflits armés. Le contenu de l'assistance humanitaire n'est pas précis par l'article 3, lequel ne prévoit aucun mécanisme de contrôle.

De plus, les instruments internationaux de protection ne lient pas tous les États membres de la société internationale, ce qui permettrait à ceux qui n'y font pas partie de s'en soustraire.

Les accords spéciaux prévus par l'article 3 ne suffisent pas pour compléter ces lacunes, notamment dans les conditions actuelles de la société internationale. Les États sont sensibles à tout ce qui peut toucher leur souveraineté et, dans la plupart des cas, ils prétendent posséder le droit, en vertu de ce principe et en vertu de l'article 2/7 de la Charte des N.U., de réprimer tout mouvement de ce genre en appliquant le seul droit national.

La grande lacune du système juridique existant est l'absence

d'un mécanisme de contrôle de l'application de ces règles. En effet, les quatre conventions de Genève de 1949 ont prévu un système de contrôle pour les seuls conflits internationaux. Ce système réside dans la désignation, par les parties au conflit, des puissances protectrices « chargées de sauvegarder les intérêts des Parties au conflit » (Article 9, alinéa 1 commun). Les Parties au conflit ont la faculté de remplacer cette puissance par un organisme international (article 10, 1er alinéa commun). En l'absence de puissance protectrice ou d'un organisme la remplaçant, du commun accord des Puissances intéressées, la Puissance détentrice devra demander soit à un Etat neutre, soit à un organisme impartial d'assurer la tâche de la Puissance protectrice (article 11, 2ème alinéa commun). A défaut de cela, la Puissance détentrice devra demander à un organisme humanitaire, tel que le CICR, d'assurer la tâche humanitaire dévolue à la Puissance protectrice (article 10, 3ème alinéa commun).

Ce système lie le contrôle à la volonté des parties au conflit et prévoit un mécanisme compliqué et d'efficacité incertaine (32). La Puissance protectrice est un Etat neutre qui « sera soumis aux aléas de la politique et aux risques de neutralité. Ensuite, la Puissance protectrice a la qualité de mandataire qui ne peut pas agir contre la volonté de son commettant qui peut lui interdire d'intervenir dans l'intérêt des personnes protégées. Enfin, des difficultés formelles et matérielles que rencontre la mise en œuvre et le fonctionnement de ce système » (33).

Malgré sa faiblesse et son insuffisance, ce système ne s'applique pas aux conflits internes. Nous avons vu que la nature du conflit interne est différente de celle du conflit international, la différence des moyens de combat, des parties en cause, des buts poursuivis par ces parties, etc. . . . , tout cela rend la partie gouvernementale très hostile à n'importe quelle sorte d'intervention dans un conflit qui l'oppose à une partie de sa population à laquelle elle veut appliquer la loi nationale. C'est la raison pour laquelle

(32) P. de Geouffre de la Pradelle : le contrôle de l'application des conventions humanitaires et conflits armés. A.F.D.I., 1966, pp. 349-350.

(33) *Ibid.*

la Conférence de Genève de 1949 n'a pas pu adopter un système de contrôle dans les conflits internes.

Vu cette réalité, le système qui pourrait être appliqué dans ces conflits doit prendre en considération ce souci d'indépendance et cette nature du conflit interne. L'intervention d'une puissance protectrice risquerait de permettre à celle-ci de s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat en cause, vu l'absence de neutralité absolue à cet égard. L'intervention d'une organisation internationale risquerait de présenter les mêmes inconvénients, étant donné la nature politique des organisations susceptibles d'être chargées à cette fin. Reste l'intervention d'un organisme humanitaire impartial. Le CICR est l'organisme le mieux placé pour jouer ce rôle. Un tel organisme doit avoir trois tâches principales : la correspondance entre les parties au conflit, et entre les civils, le contrôle de l'application du droit humanitaire par les parties intéressées ; et porter secours aux victimes de ces conflits.

Ces dispositions ont été adoptées dans des circonstances différentes. L'idée des droits de l'homme a plus de poids et joue actuellement un rôle important dans ce domaine, notamment après l'acceptation générale de la Déclaration Universelle et l'élaboration des Pactes internationaux concernant les droits sociaux, politiques et économiques ; le développement des mouvements de libération nationale a eu pour effet d'augmenter considérablement le nombre d'Etats indépendants ; la régression des forces coloniales et l'acceptation du principe de la coexistence pacifique ont abouti à la limitation des guerres internationales et à l'augmentation de conflits internes, « Our World is witnessing the coexistence of peaceful coexistence and local wars » comme dit M. Kende (34) ; la multiplication des mouvements sociaux et l'adoption du principe de la libre exploitation des richesses naturelles (35) ont encouragé ces conflits.

(34) Istvan Kende : Twenty five year of local wars. Journal of peace research. Oslo, 1971, Vol. 8, p. 5.

(35) Résolution 1903 (XVII) de l'Assemblée Générale en date de 14 Décembre 1962 : « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles ».

Tous ces facteurs ont provoqué des changements et ont abouti à l'augmentation des conflits internes ⁽³⁶⁾.

Les Conventions de Genève de 1949 reflètent la pensée de l'avant guerre, bien qu'elles aient été adoptées après celle-ci. D'autre part, par suite du développement des moyens de lutte et de destruction massive, beaucoup de règles du droit de la guerre ont perdu de leur efficacité ⁽³⁷⁾.

Quelque temps après l'adoption des règles de 1949, plusieurs efforts ont été entamés afin de développer ces règles, notamment par le CICR et par l'ONU.

on :

B. LES EFFORTS DEPLOYES PAR LE CICR :

Après plusieurs consultations d'experts et de conférences internationales, le CICR a adopté en 1956 un « projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre ». En 1972, il a présenté à la Conférence d'Experts gouvernementaux de 1972 le projet de deux Protocoles. Le premier est additionnel aux quatre Conventions de Genève de 1949 en général, et le deuxième est additionnel à l'article 3 seulement (ci-après dénommé projet de 1972). En 1973, il a révisé ces projets en tenant compte des discussions des conférences de 1971 et 1972.

On doit noter ici que l'idée d'une révision de l'article 3 n'a jamais été proposée. Le projet de 1956 avait pour but d'apporter

(36) Leur nombre, entre 1945 et 1969, fut de 4 en Europe, 29 en Asie, 25 au Moyen-Orient, 16 en Afrique et 23 en Amérique. I. Kende, op. cit., p. 7.

(37) M. Bourquin constate « que vaut encore, par exemple, la notion d'objectif militaire » ? Que signifie-t-il à une époque où la destruction des gares, des lignes de chemin de fer, des routes, des usines, des laboratoires, se trouve aussi pleinement justifiée par la nécessité de la guerre que celle d'une redoute ou d'un cantonnement militaire ? Et que vaut encore la destruction tranchée que le droit international faisait entre les combattants et les non combattants, maintenant que la guerre utilise pour sa besogne infernale toutes les forces vives de la nation ? Est que le savant qui travaille à la recherche d'un nouvel explosif ou l'industrie qui fabrique des avions ne sont pas aussi « combattants » que le soldat revêtu d'un uniforme » ... Mr. Bourquin : Pouvoir scientifique et droit international. R.C.A.D.I. 1947/I, p. 366.

des garanties supplémentaires à la protection de la population civile dans les conflits armés en général. Ceux de 1972 et 1973 ont pour but d'augmenter les règles de protection dans les conflits internes sans modifier ou abroger l'article 3.

Notre travail sera limité à l'étude des aspects les plus importants concernant la protection des civils, contenus dans les projets des Protocoles de 1972 et 1973.

En plus du développement réalisé à l'égard de la définition de la population civile, ces projets comportent plusieurs améliorations. En effet, les dispositions de ceux-ci traitent un domaine régi jusqu'à présent par le droit coutumier et à peine effleuré par l'article 3⁽³⁸⁾.

Nous avons vu, en abordant le système juridique actuel, que le droit de la guerre contient un principe général selon lequel les opérations militaires ne doivent pas être dirigées contre la population civile en tant que telle. Ce principe n'assure pas — l'expérience l'a montré — une protection efficace, car, d'une part, il est accompagné souvent de la réserve de la nécessité militaire⁽³⁹⁾, d'autre part, il interdit seulement les attaques directes dirigées contre la population civile.

Les attaques indirectes peuvent également causer aux civils des dommages considérables. Ni l'article 3 ni les autres instruments internationaux concernant les conflits internes ne traitent cette question. C'est pour cette raison que le projet du CICR de 1972, dans l'article 17/a, interdit toute attaque en cas de doute sur la nature de l'objectif à attaquer. L'article 26/3/a de projet de 1973 va plus loin et interdit même les attaques contre les objectifs militaires situés « dans des régions habitées », et les attaques « qui pourraient incidemment causer dans la population civile... des pertes et des destructions hors de proportion avec

(38) CICR: Documentation présentée à la Conférence d'Experts gouvernementaux de 1972. Fasc. II, seconde partie, p. 34.

(39) Le principe est accompagné par les termes tels que: « autant que possible » (Règlement de la Haye de 1907), ou « dans toute la mesure possible » (Rs. XXVIII de Vienne et 2444 (XXIII) de l'Assemblée Générale).

l'avantage militaire direct et substantiel attendu ». (Article 26/3/b).

Il ressort du principe général ci-dessus cité que les autorités responsables sont obligées de s'abstenir d'exposer celle-ci à des attaques directe. L'article 15/4 de projet de 1972 et l'article 26/5 de celui de 1973 reprennent cette idée d'une façon plus claire, portant ainsi une innovation par rapport à l'article 3.

Ces projets ont poussé la protection des civils encore plus loin. Il s'agit de protéger non seulement les civils eux-mêmes, mais aussi les « biens » indispensables à leur survie (article 16). Cependant, le sens du terme « biens » n'est pas défini. Le CICR dans son commentaire de cet article (40) pense qu'une telle définition est difficile et dangereuse, en raison de la différence de besoins entre les peuples. Mais dans l'article 27 du projet de 1973, il abandonne cette idée et énumère certaines catégories de ces « biens ». Cedernier article interdit d'attaquer, de détruire ou de mettre hors d'usage les denrées et les ressources alimentaires, les cultures, le bétail, les réserves d'eau potable et construction pour l'irrigation. Quels que puissent en être les motifs de telles destructions, sont absolument interdites.

De plus, le projet, de 1973 interdit : les attaques dirigées à titre de représailles contre la population civile (article 26/4), les attaques dirigées contre les installations dangereuses qui pourraient causer à la population civile des pertes graves, telles que les barrages, les digues et les centrales de production électronucléaire (article 28), le déplacement forcé de la population civile, sauf dans les cas où sa sécurité ou des raisons militaires impératives l'exigent. Même dans des cas exceptionnels, l'article 29 oblige les parties à prendre toutes les mesures possibles pour que la population civile soit accueillie dans des conditions satisfaisantes de logement, de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'alimentation. Le même article interdit d'obliger les personnes civiles de quitter leur territoire national.

(40) CICR : op. cit., p. 47.

Ce Protocole réserve un traitement humain aux personnes au pouvoir des parties au conflit, y compris les civils. Ce traitement est assorti de garanties et de plusieurs mesures de protection détaillées dans les articles 6 à 10. Il prévoit certaines mesures de protection en faveur des enfants (article 32) ainsi qu'un système de protection des civils comportant le respect, la sauvegarde, le sauvetage, l'assistance matérielle et sociale, le rétablissement d'urgence de services publics, le maintien de l'ordre, la signalisation des zones dangereuses, et les mesures préventives telles que l'alarme, l'évacuation et les abris (articles 30 et 31).

Ce protocole pose les principes de droit pénal d'une façon telle que les inculpés soient garantis contre l'arbitraire dans ce genre de conflits que déclenchent particulièrement les passions.

En ce qui concerne les détenus et les internés, les projets des Protocoles (article 26 de celui de 1972 et article 8 de celui de 1973), les ont mis au bénéfice d'un régime semblable à celui prévu pour les internés civils dans le conflit international. Les nouveaux textes permettent aux personnes internées ou détenues d'avoir un contact avec l'extérieur, notamment de recevoir la visite des délégués du CICR et d'être entourées de plusieurs garanties selon la notion du traitement avec humanité.

Selon le Règlement annexé au projet de 1972, les Parties au conflit doivent appliquer l'ensemble des dispositions des quatre Conventions de Genève de 1949 et du Protocole additionnel dans les cas suivants :

- Lorsque la partie qui s'appose aux autorités au pouvoir dispose d'un gouvernement qui, par une administration et des forces armées organisées, exerce effectivement le pouvoir sur une partie du territoire ;
- Lorsque d'autres Etats prennent part directement aux hostilités, en ce qui concerne les rapports entre les autorités au pouvoir et ces Etats. En outre, les Parties au conflit doivent mettre les personnes civiles au bénéfice du titre IV relatif à la population civile du Protocole additionnel aux quatre Conventions lorsque la Partie gouvernementale ou les deux Parties au conflit

bénéficient d'assistance d'autres Etats. Les dispositions de Règlement sont justifiées par « l'équilibre des forces en présence, l'ampleur des hostilités et le nombre élevé des victimes, fait qu'en pratique les deux Parties au conflit ont intérêt à appliquer le droit international humanitaire aussi largement que possible (41).

En ce qui concerne les secours, les projets du Protocole additionnel à l'article 3, n'apportent pas grand changement par rapport à l'article 3 (Article 33 du projet de 1972 et article 35 de celui de 1973). C'est le cas également pour le contrôle de l'application des dispositions du Protocole qui comportent les mêmes inconvénients que ceux que nous avons déjà constaté pour l'article 3.

C. LES EFFORTS DEPLOYES PAR L'ONU :

L'ONU a eu dans ce domaine deux sortes d'activités : elle a joué un rôle, d'une part, en vue de développer et améliorer les règles de protection applicable aux conflits armés internes ; d'autre part, en vue de la mise en oeuvre de ces règles.

En effet, les Nations Unies ne s'occupèrent de ce genre de problème qu'à partir de 1960. Depuis cette date l'Assemblée Générale a adopté une série de résolutions qui peuvent être rangées en quatre catégories : l'emploi d'armés (42), l'application des règles de droit concernant les conflits armés internes (43), le sort des combattants capturés (44), et la protection des populations civiles contre les dangers des hostilités (45). C'est la quatrième catégorie qui nous intéresse dans cette étude.

Le 19 Décembre 1968, l'Assemblée Générale a adopté à l'unanimité la résolution 2444 (XXIII) qui réaffirme la résolution

(41) CICR ; op. cit., Fasc. II, seconde partie, p. 85.

(42) Telles que les résolutions 1633 (X I) et 2674 (XXV).

(43) Telles que les résolutions 2677 (XXV) et 2853 (XXVI).

(44) Telles que la résolution 2676 (XXV).

(45) R.J. Wilhelm : op. cit., p. 373.

XXVIII de la XIXe conférence internationale de la Croix-Rouge (Vienne 1965). Cette résolution de l'Assemblée générale comporte trois principes fondamentaux : la limitation du droit des parties au conflit armé quant aux moyens utilisés pour nuire à l'ennemi ; l'interdiction de lancer des attaques contre la population civile en tant que telle ; la distinction entre les personnes qui prennent part aux hostilités et les membres de la population civile, afin d'épargner celle-ci dans toute la mesure du possible. Cette résolution possède une force obligatoire certaine, car l'Assemblée Générale l'a adoptée à l'unanimité et n'a pas remis en doute son applicabilité au conflit armé interne, applicabilité reconnues par un vote exprès à la Conférence de Vienne de 1965 (46).

En Décembre 1970, l'Assemblée générale a adopté la résolution 2675 (XXV) intitulée « Principes fondamentaux touchant la protection des populations civiles en cas de conflit armé ». Cette résolution contient six principes qui confirment et complètent ceux contenues dans la résolution 2444 (XXIII), un principe qui traite du problème de la fourniture de secours internationaux aux populations civiles, enfin, un principe affirme l'applicabilité, dans les conflits armés, des droits fondamentaux de l'homme, « tels qu'ils sont acceptés en droit internationale et énoncés dans des instruments internationaux ».

Le Secrétaire Général a joué également un rôle à cet égard. En effet, dans la résolution 2444 de 1968, sous la proposition de la Conférence internationale des droits de l'homme tenue à Téhéran en 1968 (47), l'Assemblée Générale a invité le Secrétaire

(46) Pour la valeur juridique des résolutions des Nations Unies. Voir R.J. Wilkerm : op. cit., p. 373 ; M. Virally : Droit international et décolonisation devant les N.U. A.F.D.I. 1963, pp. 506 - 541.

(47) Dans la résolution XXVIII, la Conférence de Téhéran priait l'Assemblée Générale d'inviter le Secrétaire Général à étudier :

- a) les mesures que l'on pourrait prendre pour assurer une meilleure application, dans tous les conflits armés, des conventions et règlements en vigueur ; et
- b) la nécessité d'élaborer des conventions humanitaires internationales supplémentaires ou de réviser éventuellement les conventions existantes

Général à effectuer, en consultation avec le CICR et d'autres organismes internationaux appropriés, l'étude demandée par la Conférence internationale des droits de l'homme. Le sujet de l'étude demandée est « la nécessité d'élaborer de nouvelles conventions internationales de caractère humanitaire ou d'autres instruments juridiques appropriés afin de mieux assurer la protection des civils, des prisonniers et des combattants lors de tout conflit armé et d'interdire et de limiter l'emploi de certaines méthodes et de certains moyens de guerre ». Par suite de cette résolution, le Secrétaire Général a préparé son rapport de 20 Novembre 1969 (A/7720) intitulé « le respect des droits de l'homme en période de conflit armé ». Dans la résolution 2597 (XXIV), l'Assemblée Générale a demandé au Secrétaire Général de poursuivre l'étude entreprise en vertu de la résolution 2444 (XXIII), par suite de quoi celui-ci a présenté son deuxième rapport le 18 Septembre 1970 (A/8052). Un autre rapport du Secrétaire Général du 2 Septembre 1971 (A/8370) relatif au respect des droits de l'homme en période de conflit armé, a été établi en application de la résolution 2673 (XXV) de l'Assemblée Générale. Un dernier rapport est préparé par le Secrétaire Général, en 1972.

En vue de la mise en oeuvre des règles de protection applicables aux conflits armés internes, l'ONU a joué un rôle, mais celui-ci est resté limité. Nous citons à titre d'exemple la résolution S/Res/237 (1967) adoptée par le Conseil de Sécurité et la résolution 2252 (XXII) de l'Assemblée Générale à l'occasion du conflit du Moyen-Orient de 1967 ; l'activité de l'Organisation mondiale à l'occasion du conflit de Nigéria à partir de 1967 et à l'occasion du conflit de Pakistan à partir de 1971.

pour mieux assurer la protection des civils, des prisonniers et des combattants dans tous les conflits armés et interdire ou limiter l'emploi de certaines méthodes ou certains moyens de combats », voir : Acte final de la Conférence internationale des droits de l'homme. Publication des N.U. No. de vente 68. XIV, 2, p. 19 ; rapport du Secrétaire Général de 1971, A/8370.

CONCLUSION

Les règles juridiques reflètent, en général, le degré de l'évaluation de la société. Et comme la société internationale actuelle demeure encore au premier stade de développement, les règles du droit international et celles qui concernent la protection des civils en temps de guerre en particulier restent inefficaces et insuffisantes. Donc, on ne pourrait pas imposer un régime juridique de protection sans prendre cette réalité sociale en considération, car, les Etats sont souvent hostiles à tout ce qui affecte leur souveraineté nationale.



معهد البحوث والدراسات العربية

عضو اتحاد الجامعات العربية