



LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE ET LES DÉFIS POSÉS PAR LES CONFLITS ARMÉS CONTEMPORAINS

ENGAGEMENT RENOUVELÉ EN FAVEUR DE LA PROTECTION
DANS LES CONFLITS ARMÉS À L'OCCASION
DU 70^E ANNIVERSAIRE DES CONVENTIONS DE GENÈVE

LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE ET LES DÉFIS POSÉS PAR LES CONFLITS ARMÉS CONTEMPORAINS

**ENGAGEMENT RENOUVELÉ EN FAVEUR DE LA PROTECTION
DANS LES CONFLITS ARMÉS À L'OCCASION
DU 70^E ANNIVERSAIRE DES CONVENTIONS DE GENÈVE**

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	5
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE 2 : DÉFIS CONTEMPORAINS ET FUTURS.....	15
1. Urbanisation des conflits armés	16
A) La protection des civils contre les effets des hostilités pendant les combats en zone urbaine.....	16
B) L'emploi d'armes explosives en zone peuplée.....	20
C) La protection des populations civiles pendant les sièges.....	24
2. Les nouvelles technologies de guerre	27
A) Les cyberopérations, leur coût humain potentiel et la protection conférée par le DIH.....	27
B) Les systèmes d'armes autonomes.....	31
C) Intelligence artificielle et apprentissage automatique.....	33
D) Conséquences humanitaires et limites imposées par le DIH relatives à l'utilisation potentielle d'armes dans l'espace extra-atmosphérique.....	35
E) Défis posés par certaines nouvelles technologies de guerre à l'examen de la licéité des armes nouvelles	37
CHAPITRE 3 : LES BESOINS DE LA POPULATION CIVILE DANS DES CONFLITS DE PLUS EN PLUS LONGS : SÉLECTION DE QUESTIONS	41
1. Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays	43
2. La protection des personnes handicapées	46
3. Accès à l'éducation	49
CHAPITRE 4 : LE DIH ET LES GROUPES ARMÉS NON ÉTATIQUES.....	55
1. L'applicabilité du DIH aux conflits impliquant plusieurs groupes armés non étatiques	56
2. La protection juridique des personnes vivant sur des territoires contrôlés par des groupes armés non étatiques	58
3. La détention par des groupes armés non étatiques	61
CHAPITRE 5 : TERRORISME, MESURES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET DIH.....	65
1. L'applicabilité du DIH aux États engagés dans la lutte contre le « terrorisme » et les groupes armés non étatiques qualifiés de « terroristes »	66
2. Mesures de lutte contre le terrorisme et action humanitaire neutre, indépendante et impartiale	67
3. Statut et protection des combattants étrangers et de leurs familles	69
CHAPITRE 6 : CLIMAT, CONFLIT ARMÉ ET ENVIRONNEMENT NATUREL	75
CHAPITRE 7 : AMÉLIORATION DU RESPECT DU DIH	81
1. Enquêtes dans les conflits armés	82
2. Contenir la violence dans la guerre	84
3. « Relations de soutien » dans un conflit armé	85
4. Le DIH en action : le respect du droit sur le champ de bataille	87
CHAPITRE 8 : CONCLUSION	91

RÉSUMÉ

Le présent document est le cinquième rapport sur le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains établi par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à l'intention de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale). Des rapports similaires ont été présentés aux sessions de 2003, 2007, 2011 et 2015 de la Conférence internationale. L'objectif de ces rapports est de donner un aperçu de certains des défis que présentent les conflits armés contemporains pour le droit international humanitaire (DIH), de susciter une réflexion plus large sur ces défis et de passer en revue les différentes actions et positions actuelles ou possibles du CICR dans les domaines qui le concernent.

Le présent rapport, comme les précédents, ne peut passer en revue qu'une partie des défis contemporains auxquels le DIH est confronté. Il couvre ainsi un certain nombre de questions qui suscitent un intérêt croissant de la part des États et d'autres acteurs, ainsi que du CICR : l'urbanisation des conflits armés, les nouvelles technologies de guerre, les besoins des personnes civiles dans des conflits de plus en plus prolongés, les groupes armés non étatiques, le terrorisme et la lutte contre le terrorisme, le changement climatique, l'environnement et les conflits armés, ainsi que le renforcement du respect du DIH. Certaines de ces questions n'avaient pas été abordées dans les précédents rapports, comme les situations de siège, l'utilisation de l'intelligence artificielle en temps de guerre et la protection des personnes handicapées. Le rapport fait aussi le point sur certaines thématiques qui avaient été abordées dans les précédents rapports et qui sont toujours au centre de l'attention internationale, notamment l'emploi d'armes explosives en zone peuplée, certaines nouvelles technologies de guerre, ainsi que les combattants étrangers et leurs familles.

Dans son introduction, le présent rapport passe brièvement en revue les conflits armés actuels et leurs conséquences humanitaires, montrant ainsi la réalité opérationnelle qui pose de nouveaux défis au DIH.

Le deuxième chapitre aborde les défis actuels et futurs dans la conduite des hostilités et met l'accent sur une série de questions liées aux combats en zone urbaine (section 1) et aux nouvelles technologies de guerre (section 2).

Compte tenu de la multiplication des combats en zone urbaine, les parties aux conflits sont confrontées à des défis spécifiques. Le rapport se penche sur trois d'entre eux. Le premier défi fondamental consiste à faire en sorte que les principes essentiels du DIH régissant la conduite des hostilités – distinction, proportionnalité et précaution – soient appliqués de manière à protéger les civils sur les champs de bataille urbains, qui sont caractérisés par l'entremêlement de civils et de combattants, la proximité de biens civils et d'objectifs militaires, ainsi qu'un réseau complexe d'infrastructures urbaines interconnectées. En particulier, l'emploi d'armes explosives à large rayon d'impact dans des zones fortement peuplées continue à soulever des questions juridiques et des préoccupations humanitaires significatives. Le deuxième chapitre traite également de la nécessité de veiller à ce que les situations de siège et les tactiques d'encerclement n'enfreignent pas les règles relatives à la protection de la population civile, une question qui a suscité un intérêt croissant lors de récents conflits.

La seconde section du deuxième chapitre est consacrée aux nouvelles technologies de guerre, certaines d'entre elles ayant été utilisées lors de conflits récents. On peut également s'attendre à ce que leur utilisation se renforce à l'avenir, avec de possibles conséquences positives et négatives sur la protection des populations civiles. Entre autres choses, cette section attire l'attention sur le coût humain potentiel de la cyberguerre ; présente les problèmes juridiques et éthiques que soulève la perte de contrôle humain sur l'usage de la force résultant de l'autonomie des « fonctions essentielles » des systèmes d'armement ; et met l'accent sur les questions clés que les États doivent prendre en compte lorsqu'ils s'assurent, comme ils en ont la responsabilité, que les nouveaux moyens et méthodes de guerre peuvent être utilisés d'une manière conforme au DIH.

Aujourd'hui, le caractère prolongé de nombreux conflits armés a un impact sur les besoins et les vulnérabilités des populations civiles. Le troisième chapitre présente une sélection de questions liées au DIH qui s'inscrivent dans le débat humanitaire plus vaste sur la protection des populations civiles. En particulier, le chapitre explique comment le respect du DIH peut permettre de trouver des solutions durables pour porter assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, qui n'ont jamais été aussi nombreuses. Il rappelle aussi comment le DIH peut aborder les capacités, expériences et perspectives spécifiques des personnes handicapées en temps de conflit armé, complétant ainsi les dispositions pertinentes du droit international des droits de l'homme (DIDH). Le troisième chapitre décrit également comment le DIH protège l'éducation des enfants lorsqu'il s'agit d'un enjeu contesté dans un conflit, lorsque le caractère civil des écoles est sous-estimé dans la conduite des hostilités et lorsque des militaires réquisitionnent des écoles.

Si toutes les parties aux conflits armés sont confrontées à des préoccupations humanitaires et à des défis en matière de DIH, certains problèmes se présentent différemment lorsqu'il s'agit de groupes armés non étatiques. Le quatrième chapitre est donc consacré au DIH et aux groupes armés non étatiques. Il aborde tout d'abord des questions relatives à l'applicabilité du DIH dans les situations de violence impliquant différents groupes armés. Le chapitre traite ensuite du régime juridique qui protège les civils vivant sur des territoires se trouvant *de facto* sous le contrôle de groupes armés, et aborde ensuite la question de la détention par des groupes armés.

Le terrorisme et la lutte contre le terrorisme ont fait l'objet de nombreux débats politiques, humanitaires et juridiques ces dernières années. Le cinquième chapitre met en évidence trois éléments qui sont particulièrement préoccupants d'un point de vue humanitaire. Tout d'abord, il rappelle l'applicabilité du DIH aux États engagés dans la lutte contre le « terrorisme » et aux groupes armés non étatiques qualifiés de « terroristes », s'opposant ainsi au discours selon lequel le DIH ne serait pas pertinent dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou que certaines de ses normes ne s'appliqueraient pas, ou s'appliqueraient différemment, dans ces circonstances « exceptionnelles ». Deuxièmement, le chapitre exprime des préoccupations concernant certaines mesures de lutte contre le terrorisme, qui entravent les efforts des organisations humanitaires visant à aider et protéger les personnes touchées par un conflit armé et qui sont incompatibles avec la lettre et l'esprit du DIH. Le chapitre met également en évidence les récents développements susceptibles de contribuer à réduire la tension entre, d'une part, l'intérêt des États à faire appliquer des mesures efficaces de lutte contre le terrorisme et, d'autre part, leur obligation de faciliter une action humanitaire fondée sur des principes. Troisièmement, le chapitre aborde le statut et la protection des combattants étrangers et de leurs familles en vertu du DIH, en mettant l'accent sur les besoins des femmes et des enfants, ainsi que sur les obligations des parties envers eux.

Le sixième chapitre se concentre sur les effets directs et indirects des conflits armés sur le climat et l'environnement, en rappelant que les personnes touchées par les conflits armés sont particulièrement vulnérables au changement climatique et à la détérioration de l'environnement. Le chapitre attire également l'attention sur les « Directives pour les manuels d'instruction militaire sur la protection de l'environnement en période de conflit armé » publiées par le CICR, actuellement en cours de révision.

Enfin, le septième chapitre traite des moyens de renforcer le respect du DIH, ce que le CICR considère depuis longtemps comme le défi le plus important dans ce domaine. Ce chapitre présente les travaux récemment réalisés ou lancés par le CICR et ses partenaires afin d'améliorer leur dialogue avec toutes les parties aux conflits armés. Il s'agit notamment de l'initiative *Support Relationships in Armed Conflict* du CICR, qui vise à exploiter les réseaux complexes des relations de soutien et de partenariat dans les conflits armés contemporains afin de renforcer le respect du DIH ; de l'étude du CICR *Contenir la violence dans la guerre*, qui identifie les sources d'influence des normes de comportement dans les forces armées et les groupes armés ; ainsi que de l'élaboration des *Guidelines on Investigating Violations of IHL: Law, Policy, and Good Practice*.



CHAPITRE 1

INTRODUCTION

La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale) de 2019 coïncide avec le 70^e anniversaire des quatre Conventions de Genève de 1949, les traités fondateurs du droit moderne sur les conflits armés (ou droit international humanitaire¹). Sept décennies après leur adoption, les Conventions bénéficient d'une ratification universelle ; elles sont fréquemment réaffirmées et s'intègrent largement dans le droit national et la doctrine militaire. Chaque jour, les forces armées appliquent le DIH afin de réduire le coût de la guerre pour les êtres humains. Le respect des règles est souvent une question d'identité professionnelle et de valeurs fondamentales.

Malgré ces résultats significatifs, le non-respect du DIH reste un problème insoluble. Chaque violation a de graves conséquences pour les personnes qui en sont victimes et, lorsque le non-respect des règles devient endémique dans un conflit, les conséquences sont dévastatrices non seulement pour des personnes et des familles, mais également pour des communautés, des villes et, de plus en plus, pour des régions tout entières. Si la valeur du DIH est désormais reconnue dans les forums internationaux et la doctrine militaire, les parties à certains conflits continuent à bafouer ses règles dans une mesure extrêmement préoccupante à l'échelle mondiale.

Au cours des quatre dernières années, plusieurs conflits régionalisés sont restés enfermés dans une spirale de violence, souvent alimentée par de graves violations du DIH. Le Yémen, qui connaît la crise humanitaire la plus grave au monde, fait face à des épidémies, des pénuries de médicaments, des famines et des infrastructures décimées. La douleur causée par les conflits en Syrie continue de se faire sentir tandis que les personnes déplacées, qui ont survécu à des affrontements d'une violence extrême, souffrent de conditions de vie épouvantables, de la séparation d'avec leurs proches et de l'incertitude entourant leur avenir. Dans les régions du Sahel et du lac Tchad, les conflits armés se sont poursuivis, alimentant et exacerbant les tensions entre les communautés.

Les conflits prolongés mettent de nombreuses vies entre parenthèses et empêchent le relèvement, et certains d'entre eux montrent même des signes d'aggravation. En Afghanistan, les pertes civiles ont considérablement augmenté malgré l'intensification des négociations de paix. En République démocratique du Congo et en République centrafricaine, des groupes armés continuent à se scinder et à proliférer, alors que les efforts de paix et de démobilisation connaissent une lente progression. Au Soudan du Sud, la malnutrition est devenue chronique depuis le début du conflit. En Colombie, un accord de paix récemment conclu a abouti à un désarmement et à une inclusion politique, mais a également donné naissance à de nouveaux groupes dissidents qui s'opposent à cet accord, ainsi qu'à des groupes d'anciens combattants qui y voient une opportunité de consolider leur pouvoir. En Ukraine, l'intensité des affrontements a baissé, mais le conflit qui dure depuis six ans montre peu de signes de résolution et le risque d'une nouvelle escalade est élevé. Les effets de ces conflits prolongés sur la santé, l'éducation, les infrastructures, l'économie et la société s'aggravent avec le temps et réduisent l'espace humanitaire. Bon nombre de ces conflits sont « oubliés » : ils sont peu abordés dans les médias et sont négligés par les décideurs, laissant des millions de personnes souffrir sans aucun espoir.

Dans bien des cas, les combats provoquent des déplacements massifs, laissant les familles dans l'ignorance de l'endroit et de la situation dans lesquels se trouvent leurs proches. Bon nombre des personnes qui ont été déplacées vivent un véritable calvaire. Contrairement aux histoires de fuite et de retour qui sont généralement associées aux conflits, la réalité est pour beaucoup une vie de stagnation, marquée par le traumatisme de déplacements répétés, par les effets sur la santé de logements inadaptés, par les difficultés liées à l'impossibilité de se déplacer librement et par le fait de savoir que les personnes chargées de les protéger et d'assurer leur retour en toute sécurité sont en fait en train de redéfinir leur place dans la société.

1 Le présent document est le cinquième rapport sur le DIH et les défis posés par les conflits armés contemporains établi par le CICR à l'intention de la Conférence internationale. Les quatre premiers rapports ont été présentés aux sessions de 2003, 2007, 2011 et 2015 de la Conférence internationale. L'objectif de ce rapport est de donner un aperçu de certains des défis que posent les conflits armés contemporains pour le DIH, de susciter une réflexion plus large sur ces défis et de passer en revue les différentes actions et positions actuelles ou possibles du CICR dans les domaines qui le concernent.

Parallèlement, d'autres facteurs tendent à exacerber et à prolonger les souffrances causées par les conflits armés contemporains. Le changement climatique augmente la vulnérabilité des populations touchées par des conflits aux épisodes de sécheresse et autres catastrophes naturelles. Les réseaux sociaux représentent une plateforme largement accessible pour diaboliser et inciter à la violence contre certaines communautés. L'incapacité à tenir compte du fait que les hommes, les femmes, les filles et les garçons vivent des expériences différentes face à la violence implique que leurs besoins spécifiques ne sont ni reconnus, ni satisfaits.

Les facteurs expliquant l'apparition et la persistance de nombreux conflits actuels peuvent être complexes, mais les violations qui augmentent inutilement leur coût humain sont cruellement claires : attaques délibérées et sans discrimination contre des personnes civiles, tortures et autres formes de mauvais traitements, viols et autres violences sexuelles, attaques contre les hôpitaux, le personnel de santé et les blessés eux-mêmes, prises d'otages, exécutions extrajudiciaires et exécutions sommaires. En outre, un esprit de vengeance est venu aggraver la situation dans certains contextes, où les violations sont systématiquement dirigées contre des adversaires hors de combat et contre les personnes qui leur sont affiliées.

Il est essentiel de s'assurer que les parties belligérantes reconnaissent l'applicabilité du DIH à toutes les personnes touchées par un conflit armé, quelles que soient leurs actions, afin de garantir le respect du droit ; mais c'est également un défi constant. Si certains acteurs ont confirmé leur réputation de brutalité depuis la Conférence internationale de 2015, d'autres ont avancé une nouvelle idée alarmante : certains individus ou groupes seraient si « mauvais » qu'eux-mêmes et leurs familles ou leurs communautés ne mériteraient pas la protection humanitaire du DIH. Il est urgent de rejeter sans équivoque de telles idées et de réaffirmer que même si le terrorisme enfreint de manière flagrante le principe fondamental d'humanité, il doit être combattu dans le strict respect du droit. Le DIH s'applique, sans exception, à toutes les personnes touchées par un conflit armé.

Pour les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement) et les autres organisations humanitaires qui tentent d'apporter leur aide dans les conflits armés actuels, il n'a jamais été plus urgent de défendre l'espace nécessaire pour opérer. À l'heure où les législations en matière de lutte contre le terrorisme prolifèrent, condamnant le « soutien » au sens large aux groupes et individus qualifiés de « terroristes », la capacité des organisations à fournir une aide humanitaire et une protection impartiales dans les zones touchées par des conflits est de plus en plus compromise. Les exemples de bonnes pratiques appliquées par les États, ainsi que les récents développements positifs au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et au niveau régional, doivent être mis à profit pour préserver l'espace humanitaire universellement reconnu par les États dans les Conventions de Genève.

Par ailleurs, la mise en place d'un dialogue entre les parties aux conflits concernant leurs responsabilités découlant du DIH s'avère de plus en plus compliquée. Alors que des groupes armés se scindent et se reforment avec de nouvelles hiérarchies souvent mal définies, et que les gouvernements ne s'impliquent plus directement dans les conflits extraterritoriaux, préférant soutenir d'autres acteurs, il devient de plus en plus difficile de désigner les responsables des violations et d'appliquer des mesures correctives. Dans de nombreux pays, l'implication de multiples acteurs dont les hiérarchies et les motivations – politiques, criminelles, religieuses ou ethniques – empiètent souvent les unes sur les autres fait qu'il est difficile et dangereux pour les organisations humanitaires d'atteindre les personnes touchées et d'avoir un dialogue sur le respect du DIH avec les belligérants.

Il est également vital de se pencher sur les défis moins évidents en matière d'interprétation et d'application du DIH pour promouvoir le respect du droit. Alors que les États usent de la force contre des menaces très variées, la question fondamentale consistant à déterminer si le droit des conflits armés s'applique est sujette à manipulation. Le droit est soumis à une forme de complaisance lorsque les États invoquent le DIH et utilisent la force à grande échelle dans des situations qui ne correspondent pas aux critères juridiques d'un conflit armé ; ou inversement, lorsque le DIH n'a aucune chance de remplir son rôle parce que les États, par excès de prudence, nient l'existence d'un conflit armé alors que les conditions sont indubitablement réunies. En outre, les États interprètent les dispositions fondamentales du DIH avec de plus en plus de souplesse,

habituellement pour défendre la légalité d'une action rapide. Ce faisant, ils risquent d'établir de regrettables précédents juridiques et de permettre aux acteurs futurs d'infliger des dommages allant au-delà des exigences militaires et des seuils humanitaires tolérables.

Les défis actuels du DIH dépassent de loin la non-conformité aux règles. La transformation des moyens, des méthodes et de la géographie de la guerre continue à mettre à l'épreuve l'adaptabilité du droit conventionnel et coutumier. Alors que le monde continue à s'urbaniser, il en est de même pour les conflits. Les combats en zone urbaine et leurs conséquences pour les populations civiles, les infrastructures et les services sont ainsi une préoccupation majeure. De nombreuses parties aux conflits n'ont pas adapté leurs armes et tactiques aux vulnérabilités particulières des personnes vivant en zone urbaine. En outre, les progrès technologiques dans le domaine de la guerre représentent à la fois des promesses et des menaces pour l'avenir du droit des conflits armés. La relation entre cyberspace et champ de bataille, le rôle de l'intelligence artificielle dans le processus de ciblage et le potentiel d'utilisation de l'espace à des fins non pacifiques constituent tous des problèmes importants qui occuperont une place centrale dans les discussions concernant l'applicabilité du DIH aux nouvelles technologies de guerre. Quelle que soit l'issue de ces développements et de ces débats, des analyses et des perspectives modérées sont impératives : la technologie peut certes apporter une précision inégalée en matière de ciblage et des alternatives à la destruction physique, mais l'innovation en matière d'armement ne doit pas se substituer à l'analyse juridique rigoureuse et à la prise de décision humaine requises par le DIH.

Malgré ces nombreux défis, le potentiel du DIH d'atténuer les effets dévastateurs des conflits armés sur les individus, les familles et les communautés est unique ; et les exemples positifs sont légion. Ces dernières années, les forces armées se sont davantage investies dans le suivi des pertes civiles et des dommages collatéraux, ainsi que dans la recherche des causes de ces pertes. Dans certains États, les conseillers juridiques militaires s'efforcent davantage de faire respecter le DIH sur les champs de bataille. L'élimination des mines antipersonnel, la sensibilisation des communautés touchées aux dangers des mines et l'assistance aux victimes se poursuivent rapidement, avec la mise en application des obligations des États parties à la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. Des dizaines de milliers de personnes détenues en lien avec un conflit armé ont pu maintenir le contact avec leurs proches, des prisonniers de guerre ont été libérés et rapatriés et des dépouilles ont été restituées aux familles. Certains groupes armés non étatiques se sont engagés contre le recrutement et l'utilisation d'enfants dans les hostilités et contre les violences sexuelles. Et chaque jour, des services médicaux relevant des gouvernements et des forces armées soignent des adversaires blessés en se fondant uniquement sur les besoins médicaux.

Les Conventions de Genève doivent leur longévité autant aux principes et au pragmatisme qu'elles incarnent qu'au travail des États, des composantes du Mouvement et des autres acteurs internationaux, qui ont défendu leur pertinence à des moments cruciaux de l'histoire. Soixante-dix ans après leur signature, elles sont loin d'être parfaitement respectées. Lorsque le DIH est violé, la gravité des conséquences et l'urgence des mesures correctives ne doivent pas être sous-estimées. Les mécanismes judiciaires et d'enquête internationaux donnent une réponse partielle. Toutefois, à travers le monde, de nombreuses capacités qui pourraient mettre fin aux violations lorsqu'elles se produisent ne sont pas utilisées. À l'occasion du 70^e anniversaire des Conventions de Genève, l'engagement des États à respecter et faire respecter les Conventions, énoncé à l'article premier commun aux quatre Conventions de Genève, reste le meilleur point de départ pour réduire les souffrances et les besoins des communautés touchées par un conflit armé.



CHAPITRE 2

DÉFIS CONTEMPORAINS ET FUTURS DANS LA CONDUITE DES HOSTILITÉS

1. URBANISATION DES CONFLITS ARMÉS

Alors que le monde s'urbanise, il en est de même pour les conflits. Les hostilités sont de plus en plus souvent conduites dans les zones urbaines et les populations civiles en subissent les conséquences. Fort de son expérience, le CICR sait que l'emploi d'armes explosives à large rayon d'impact en zone peuplée reste une cause majeure de blessures et de décès parmi les personnes civiles, et de dommages aux biens de caractère civil. Même lorsque les services qui sont indispensables pour assurer la vie dans les zones urbaines ne sont pas directement ciblés, ils peuvent être interrompus en raison des conséquences indirectes des attaques, ou sont si endommagés qu'ils en deviennent inutilisables². Dans certains cas, les services sont délibérément refusés dans certaines zones afin d'exercer une pression sur les populations civiles qui y vivent. Les habitants se retrouvent privés de nourriture ou d'eau, de systèmes d'assainissement et d'électricité, et de soins de santé ; une telle privation s'aggrave lorsque les villes sont assiégées. En outre, les combats en centres urbains provoquent des déplacements massifs des populations. Après la fin des combats, les engins non explosés et/ou les autres formes de contamination par les armes, ainsi que l'absence de services essentiels, empêchent bon nombre de ces populations déplacées de rejoindre leur foyer. Bon nombre de ces conséquences ne se limitent pas aux villes, mais se produisent sur une échelle nettement supérieure dans les combats en zone urbaine et peuvent nécessiter une réponse humanitaire différente.

Le DIH impose des limites sur le choix des moyens et méthodes de guerre, protégeant les civils et évitant les dommages et la destruction des infrastructures civiles. Quoiqu'il en soit, les conséquences humanitaires dévastatrices des combats en zone urbaine soulèvent des questions graves concernant la façon dont les parties à ces conflits interprètent et appliquent les règles pertinentes du DIH. Dans la présente section, le CICR présente son opinion et partage les résultats d'une nouvelle recherche pluridisciplinaire sur a) la protection des civils contre les effets des hostilités pendant les combats en zone urbaine, b) l'emploi d'armes explosives en zone peuplée et c) la protection des populations civiles en cas de siège.

A) LA PROTECTION DES CIVILS CONTRE LES EFFETS DES HOSTILITÉS PENDANT LES COMBATS EN ZONE URBAINE

Les militaires, les civils et les biens de caractère civil se mélangent souvent dans les villes. Pour les parties prenant part aux hostilités urbaines, ce mélange présente d'importants défis, tant d'un point de vue militaire que de la protection des populations civiles. Les combats en zone urbaine mettent les personnes civiles en danger. Par conséquent, la protection conférée par les principes et les dispositions du DIH est essentielle. Des directives et politiques peuvent également constituer des outils efficaces pour protéger les populations civiles et limiter les effets des combats en zone urbaine, mais elles ne doivent pas être utilisées pour offrir aux civils une protection qui s'avérerait plus faible ou moindre que celle conférée par le DIH.

Le DIH interdit les attaques dirigées contre des personnes civiles et des biens de caractère civil, ainsi que les attaques menées sans discrimination, c'est-à-dire frappant sans distinction des objectifs militaires, des civils et des biens de caractère civil. Le DIH interdit également les attaques susceptibles de causer incidemment des dommages civils qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu.

2 CICR, *Urban Services during Protracted Armed Conflict: A Call for a Better Approach to Assisting Affected People*, 2015, disponible à l'adresse https://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file_plus_list/4249_urban_services_during_protracted_armed_conflict.pdf.

Si l'existence du principe de proportionnalité est incontestée et appliquée chaque jour par les commandants militaires, les principaux concepts sur lesquels il se base (« dommage civil causé incidemment », « avantage militaire » et « caractère excessif ») devraient être mieux expliqués, et le CICR a tenté d'apporter son aide à cet égard³.

En outre, le DIH exige que les parties au conflit prennent un certain nombre de précautions dans l'attaque et contre les effets des attaques afin de protéger les personnes civiles et les biens de caractère civil. En ce qui concerne les précautions dans l'attaque, toutes les mesures pratiquement possibles doivent être prises afin d'éviter ou, en tout cas, de réduire au minimum les dommages causés incidemment aux civils. Les précautions possibles sont celles qui sont possibles en pratique, eu égard à toutes les conditions du moment, notamment aux considérations d'ordre humanitaire et d'ordre militaire. La compréhension des précautions pratiquement possibles peut évoluer au fil du temps, en fonction d'un certain nombre de facteurs, y compris les avancées technologiques, ou avec l'identification de nouvelles techniques, tactiques ou procédures permettant de réduire au minimum les dommages causés incidemment aux civils. À cet égard, les processus/exercices d'identification des enseignements à tirer peuvent mettre en évidence de nouvelles précautions pratiquement possibles.

Dans le cas d'attaques pouvant affecter la population civile, un avertissement doit être donné en temps utile et par des moyens efficaces, à moins que les circonstances ne le permettent pas. Cela devrait être possible pour la majeure partie des attaques dans des zones urbaines⁴. L'efficacité d'un avertissement doit être évaluée du point de vue de la population civile susceptible d'être touchée. Il doit parvenir au plus grand nombre de civils possibles parmi ceux qui sont susceptibles d'être touchés par l'attaque, il doit être compris et leur laisser le temps de fuir, de trouver un abri ou de prendre d'autres mesures pour se protéger. Les avertissements préalables n'exemptent pas la partie qui lance l'attaque de son obligation de prendre d'autres mesures de précaution. Elle devra notamment s'assurer que les civils qui restent dans la zone attaquée, volontairement ou non, demeurent protégés.

Les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution sont complémentaires et doivent être respectés tous les trois pour qu'une attaque soit légale.

Dans le cadre de l'application des principes de proportionnalité et de précaution, un débat s'est engagé sur la question de savoir si les maladies ou les traumatismes psychiques doivent être considérés comme des dommages causés incidemment aux civils. De l'avis du CICR, il est important de tenir compte des dommages collatéraux prévisibles, comme une contamination lorsque la cible est un objectif militaire situé dans une ville à proximité d'une usine de produits chimiques industriels toxiques, ou la propagation de maladies par suite de dommages collatéraux causés aux systèmes d'égouts urbains. Cela est particulièrement pertinent lorsqu'une partie sait que son attaque causera incidemment des dommages aux systèmes d'eau ou d'égouts dans une ville où le choléra ou d'autres maladies contagieuses sont déjà présents, comme ce fut le cas lors de certains conflits récents.

3 À cette fin, l'Université de Laval et le CICR ont organisé une réunion d'experts sur le principe de la proportionnalité; voir CICR, *The Principle of Proportionality in the Rules Governing the Conduct of Hostilities under International Humanitarian Law*, 2018, disponible à l'adresse https://www.icrc.org/en/download/file/79184/4358_002_expert_meeting_report_web_1.pdf. Le CICR a également pris part à des processus impliquant des experts et organisés par d'autres institutions: voir Groupe d'étude de l'Association internationale de droit *The Conduct Of Hostilities and International Humanitarian Law: Challenges of 21st Century Warfare*, 2017, disponible à l'adresse <https://ila.vettoreweb.com/Storage/Download.aspx?DbStorageId=3763&StorageFileGuid=11a3fc7e-d69e-4e5a-b9dd-1761da33c8ab> (ce rapport traite également des notions « d'objectif militaire » et de « précautions dans l'attaque »); Chatham House, *Proportionality in the Conduct of Hostilities: The Incidental Harm Side of the Assessment*, document de recherche, 2018, disponible à l'adresse <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-12-10-proportionality-conduct-hostilities-incident-harm-gillard-final.pdf>.

4 Pour les hôpitaux et les structures médicales, y compris ceux situés dans les zones urbaines, et qui ont perdu leur protection car ils sont utilisés pour des actes nuisibles à l'ennemi, il existe une règle spécifique relative aux avertissements avant l'attaque.

En ce qui concerne la santé mentale, le DIH interdit les actes dont le but principal est de terroriser la population civile, mais le traumatisme psychologique est depuis longtemps considéré comme une conséquence inévitable des conflits. Les effets psychologiques des hostilités peuvent également être moins faciles à anticiper que les blessures physiques ou la mort. Toutefois, il est largement accepté aujourd'hui que la santé humaine comprend la santé physique et mentale. Certains manuels militaires récents expliquent que les effets psychologiques des hostilités doivent être pris en compte. À l'avenir, il est probable que la conduite des hostilités sera influencée par la recherche constante et la compréhension de ce type d'effets. Dans le cadre de leurs activités, le CICR et ses partenaires du Mouvement constatent des besoins psychosociaux et de santé mentale significatifs, qui nécessitent une reconnaissance plus vaste et la mise en place de meilleures modes de traitement des dommages causés⁵.

Plusieurs des règles mentionnées ci-dessus s'appliquent spécifiquement aux attaques au sens du DIH, à savoir les opérations militaires les plus susceptibles de causer des dommages aux civils. Toutefois, les parties au conflit doivent constamment veiller à épargner la population civile dans *toutes* les opérations militaires. Ces opérations comprennent les mouvements de troupes et les manœuvres préparatoires au combat, comme pendant des opérations au sol dans des zones urbaines. La protection spécifique accordée à certains objets particuliers peut aussi s'étendre au-delà des attaques. Par exemple, les biens indispensables à la survie de la population civile ne doivent pas être attaqués, ni autrement détruits, enlevés ou mis hors d'usage. Cela inclut le réseau et les installations d'alimentation en eau potable d'une ville.

Le respect du DIH pendant la conduite des hostilités dans les zones urbaines, comme n'importe où ailleurs, dépend de ce que le commandant militaire savait, ou aurait dû savoir, au moment de l'attaque, sur la base des informations raisonnablement disponibles émanant de toutes les sources existantes dans les circonstances. Étant donné l'enchevêtrement d'objectifs civils et militaires dans les zones urbaines, il est essentiel que les informations collectées lors de la planification d'une opération en zone urbaine ne se focalisent pas uniquement sur la vérification du fait que les cibles soient bien des objectifs militaires – une condition requise évidemment essentielle. Ces informations doivent également permettre d'évaluer les dommages pouvant être causés incidemment aux civils, y compris les effets indirects ou les « répercussions » qui peuvent être attendus. Certaines pratiques, comme supposer la présence de civils dans tous les bâtiments civils et étudier les modes de vie civile, entre autres, peuvent aider à évaluer avec précision la présence de civils – en dépit des difficultés particulières que pose l'environnement physique des villes.

Défis posés par les attaques en zone urbaine

Les services essentiels à la population civile dans les zones urbaines s'appuient sur un réseau complexe de systèmes d'infrastructures interconnectés⁶. Les connexions d'infrastructure les plus critiques au sein d'un système permettent de fournir des services à une grande partie de la population. La situation est particulièrement préoccupante si elles sont endommagées au point de causer la défaillance de l'ensemble du système. Ces connexions sont également appelées « point unique de défaillance ». Les services dépendent de l'activité des personnes, du matériel militaire et des produits de consommation et peuvent être interrompus directement ou indirectement. Par exemple, un transformateur électrique endommagé risque de couper immédiatement l'alimentation d'eau dans un quartier entier ou un hôpital, accroissant considérablement les risques pour la santé publique et le bien-être des populations. Au fil du temps, les effets directs et indirects peuvent également avoir un impact cumulatif sur un service particulier, laissant de grandes parties du système dans le chaos et rendant le problème de plus en plus difficile à régler. Cet impact cumulatif influencera l'évaluation et l'analyse des dommages causés incidemment pendant des hostilités prolongées : lors de l'évaluation de la proportionnalité, les conséquences pour les personnes civiles des dommages causés à la dernière ligne de distribution électrique d'une ville seront nettement supérieures à celles résultant de l'endommagement de l'une des nombreuses lignes de distribution en fonctionnement, car cette perte peut être compensée par la redondance du réseau de distribution électrique.

5 Voir document de référence, « Répondre aux besoins en matière de santé mentale et de soutien psychosocial des personnes touchées par les conflits armés, les catastrophes naturelles et d'autres situations d'urgence », 33IC/19/12.2, 2019.

6 CICR, *Urban Services during Protracted Armed Conflict: A Call for a Better Approach to Assisting Affected People*, 2015, disponible à l'adresse https://wedit.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/icrc-002-42491.pdf?_ga=2.22898744.2028601872.1564067773-1078370009.1550496897.

Au vu de cette complexité et de l'interconnectabilité des systèmes de services essentiels, il est particulièrement important de tenir compte, non seulement des dommages civils causés incidemment par une attaque, mais également des effets en cascade, s'ils sont prévisibles⁷. Comme pour n'importe quel type de dommage collatéral, les événements raisonnablement prévisibles ou qui auraient dû être prévus varieront selon les circonstances de l'attaque et de la cible. Toutefois, il est possible de prévoir les dommages pouvant être causés incidemment aux civils en se basant sur l'expérience passée des effets des combats en zone urbaine. Ce qui peut être considéré comme prévisible dépend notamment des éléments suivants, et évolue avec eux : l'analyse des effets des attaques passées, les études sur les effets des conflits, une meilleure modélisation des effets des armes, une meilleure compréhension de la configuration des infrastructures et de l'interdépendance entre les services, et les nouvelles technologies permettant de mieux évaluer la condition ou l'état de l'infrastructure et de la fourniture des services pendant le conflit. Il est donc important que les forces armées appliquent rigoureusement des boucles de rétroaction courtes et les autres leçons tirées dans le cadre du processus de ciblage ou d'autres processus de prise de décision, afin d'éviter la répétition d'erreurs et de prendre en compte ces informations lors des futures évaluations des effets qui n'avaient pas été convenablement anticipés ou atténués par le passé. En particulier, les conflits récents ont montré les effets dévastateurs que les combats en zone urbaine ont sur les infrastructures civiles critiques et la fourniture de services essentiels à la population, en particulier lorsque des armes explosives à large rayon d'impact sont utilisées.

Le déplacement au sein des villes, ou vers d'autres zones, est l'un des nombreux effets négatifs pour les civils des combats en zone urbaine⁸. Outre la menace pour les vies civiles et l'interruption des services urbains essentiels, l'un des principaux facteurs d'un déplacement à long terme est la destruction des habitations civiles généralement provoquée par l'emploi d'armes explosives lourdes. Bien que le déplacement de personnes ne soit pas expressément mentionné dans les principes de proportionnalité et de précaution comme un type de dommage civil à prendre en considération, dans certaines circonstances, il peut augmenter le risque de décès, de blessures ou de maladie. Plus généralement, le déplacement de civils auquel on peut s'attendre en cas de dommages causés incidemment à leurs habitations affectera l'évaluation de ces dommages au regard des principes de proportionnalité et de précaution.

Un autre défi posé par les combats en zone urbaine est que de nombreux biens sont utilisés simultanément dans un but militaire et civil. Par exemple, une position de tir peut être située sur le toit d'une maison civile ou d'un appartement d'un immeuble de plusieurs étages, utilisé comme poste de commandement. De même, une centrale électrique peut alimenter en électricité à la fois des baraquements militaires et le reste de la ville. Si l'utilisation dans un but militaire d'un bien de caractère civil, ou d'une partie séparable de celui-ci, en fait un objectif militaire, ce bien deviendra une cible licite. Toutefois, l'avis prédominant⁹, partagé par le CICR, est que les principes de proportionnalité et de précaution restent pertinents, non seulement en ce qui concerne les dommages causés incidemment à d'autres biens de caractère civil, mais également au niveau des conséquences pour les civils de l'altération de l'utilisation civile dudit bien. De ce point de vue, par exemple, l'attaque doit être dirigée vers le toit de la maison civile ou l'appartement spécifique de l'immeuble de plusieurs étages, à condition que ce soit possible dans ces circonstances, afin d'éviter que des civils ne perdent leur maison et leurs moyens de subsistance.

Enfin, pendant les opérations au sol dans des zones urbaines, les troupes sont susceptibles de se retrouver impliquées dans des échanges de tirs et de faire appel à de l'appui-feu. Le danger et l'urgence de ces situations augmentent considérablement la probabilité et l'ampleur des pertes et dommages civils pouvant être

7 Voir *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, 2015, 32IC/15/11, pp. 62-63, disponible à l'adresse https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/10/32IC-Report-on-IHL-and-the-challenges-of-contemporary-armed-conflicts_FR.pdf (Rapport de 2015 sur les défis du DIH).

8 Voir CICR, *Déplacés urbains – S'adapter et répondre au déplacement hors des camps*, CICR, 2018, pp. 22 et suivantes, disponible à l'adresse <https://shop.icrc.org/displaced-in-cities-experiencing-and-responding-to-urban-internal-displacement-outside-camps-2926.html>. Voir également, dans le présent document, la section 1 du chapitre III consacrée aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

9 Pour obtenir un compte rendu de ce débat concernant la proportionnalité, qui s'appliquerait *mutatis mutandis* aux précautions, voir CICR, *The Principle of Proportionality in the Rules Governing the Conduct of Hostilities under International Humanitarian Law*, pp. 37-40; Groupe d'étude de l'Association de droit international, *The Conduct Of Hostilities And International Humanitarian Law : Challenges of 21st Century Warfare*, pp. 11-12.

causés incidemment, comme le CICR a pu l'observer à de nombreuses reprises. Comme expliqué ci-dessous, les combats des troupes au contact de l'ennemi, ainsi que l'appui-feu, doivent respecter les règles régissant la conduite des hostilités.

Protection de la population urbaine contre les effets des attaques

Les civils peuvent être protégés plus efficacement s'ils ne se trouvent pas au cœur des combats. Dès lors que les combats en zone urbaine se produisent parmi des civils, il est essentiel que les parties s'acquittent de leur obligation de prendre toutes les précautions pratiquement possibles pour protéger les personnes civiles et les biens de caractère civil sous leur contrôle contre les effets des attaques. Par exemple, il est possible d'essayer de réduire les combats urbains en évitant de localiser les objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité de zones fortement peuplées, ou plus généralement, en employant des stratégies et des tactiques qui éloignent les combats des zones habitées.

Lorsque les combats en zone urbaine ne peuvent pas être évités, toutes les parties doivent prendre des précautions pour protéger les civils des effets des attaques. L'obligation de la partie qui mène l'attaque de donner un avertissement préalable efficace reflète celle de la partie qui contrôle la zone d'éloigner les civils et les biens de caractère civil des objectifs militaires dans la mesure du possible.

Malheureusement, bien trop souvent dans les conflits contemporains, les parties font exactement le contraire et mettent délibérément en danger la population civile et se servent des civils qu'ils contrôlent comme de boucliers humains, ce qui est absolument interdit. Les civils utilisés comme boucliers humains restent protégés et, bien que cela soulève des défis pratiques, l'autre partie doit prendre toutes les précautions pratiquement possibles pour éviter de blesser ces civils et doit en tenir compte dans les évaluations du principe de proportionnalité.

B) L'EMPLOI D'ARMES EXPLOSIVES EN ZONE PEUPLÉE

L'une des caractéristiques qui définissent les combats en zone urbaine est l'emploi d'armes explosives à large rayon d'impact (également appelées armes explosives « lourdes »), à savoir des armes qui libèrent généralement une force explosive significative depuis une position éloignée et pouvant affecter une zone étendue¹⁰. L'utilisation de ce type d'arme n'est généralement pas une cause de préoccupation lorsqu'elle se produit dans le cadre de champs de bataille ouverts. Toutefois, ces armes ont des effets dévastateurs sur la population civile lorsqu'elles sont utilisées contre des objectifs militaires situés dans des zones peuplées¹¹, comme les villes. Elles laissent des traces dans tous les conflits armés récents et en cours tels que ceux en Afghanistan, à Gaza, en Irak, en Libye, en Somalie, en Syrie, en Ukraine, et au Yémen, incluant : des décès, des blessures graves (donnant souvent lieu à des incapacités à long terme), des traumatismes psychiques et psychologiques, ainsi qu'une destruction à large échelle de maisons, d'hôpitaux, d'écoles et d'infrastructures indispensables au fonctionnement des services essentiels. En somme, elles affectent tout ce qui fait fonctionner une ville et dont les habitants dépendent pour leur survie.

Au-delà de l'impact direct sur les vies, la santé et les biens des civils, ces armes présentent une large gamme d'effets indirects ou de répercussions qui se répandent à travers les services urbains interconnectés. Ce faisant, elles touchent une partie bien plus importante de la population civile que celle présente dans la zone d'impact immédiate de l'attaque. Ces conséquences de plus en plus connues et prévisibles sont exacerbées dans les conflits armés prolongés, où la dégradation à long terme, et parfois irréversible, des services

10 Ce sont : i) des armes qui ont un large rayon d'impact du fait du rayon de destruction important de la munition individuelle utilisée, à savoir une grande explosion et une fourchette ou un effet de fragmentation élevés (comme de grosses bombes ou des missiles) ; ii) des armes qui ont un large rayon d'impact du fait du manque de précision du système de distribution (comme des armes à feu indirectes non guidées, y compris l'artillerie et les mortiers) ; et iii) des armes à large rayon d'impact, car le système d'armement est conçu pour fournir de multiples munitions simultanément sur une vaste zone (comme des lance-roquettes multiples). Voir CICR, *Rapport de 2015 sur les défis du DIH*, p. 58.

11 Les termes « zones peuplées » et « zones fortement peuplées » sont utilisés de manière interchangeable ici, pour se référer à une concentration de civils ou de biens de caractère civil, qui se trouvent dans une ville, une cité ou un village, ou dans toute autre zone non construite, permanente ou temporaire. Voir, en particulier, l'article 1(2) du Protocole III à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques.

essentiels augmente la souffrance des civils. On néglige également souvent l'impact différencié selon le genre de l'emploi d'armes explosives lourdes en zone peuplée : à titre d'exemple, les rôles différents des hommes et des femmes dans la société auront une influence sur la probabilité que différents groupes – hommes, femmes, garçons ou filles – soient tués ou blessés, ainsi qu'un impact sur la nature de la stigmatisation à laquelle seront confrontés les survivants. En outre, les bombardements et les pilonnages intensifs sont une cause majeure de déplacement ; les populations déplacées sont exposées à d'autres risques, y compris les violences sexuelles, en particulier à l'encontre des femmes.

Questions de DIH soulevées par l'emploi d'armes explosives en zone peuplée

Dans son rapport de 2015, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*¹², le CICR a souligné des questions essentielles en matière de DIH soulevées par l'emploi d'armes explosives à large rayon d'impact en zone peuplée. Ces questions sont résumées ici et suivies de problèmes supplémentaires.

L'emploi d'armes explosives à large rayon d'impact contre des objectifs militaires situés dans des zones peuplées n'est pas interdit en soi en vertu du DIH, mais est réglementé par les règles sur la conduite des hostilités, notamment l'interdiction des attaques sans discrimination, l'interdiction des attaques disproportionnées et l'obligation de prendre toutes les précautions possibles pendant l'attaque. Du fait de la grande proximité entre les objectifs militaires et les civils et biens de caractère civil, de la vulnérabilité particulière des civils dans les environnements urbains en raison de leur dépendance aux services essentiels interconnectés, ainsi que des effets à large rayon d'impact des armes explosives, l'emploi de ces armes en zone peuplée cause généralement des dommages considérables aux civils et soulève des questions graves sur l'interprétation et l'application des règles du DIH pertinentes.

Dans son rapport de 2015, le CICR a noté que le manque intrinsèque de précision de certains types de systèmes d'armement explosifs – comme un grand nombre de systèmes d'artillerie, de mortiers et de lance-roquettes multiples employés aujourd'hui, surtout lorsqu'ils utilisent des munitions non guidées, ainsi que les bombes et roquettes non guidées larguées par avion – suscite de graves préoccupations au regard de l'interdiction des attaques sans discrimination. En raison de leur faible précision, il est très difficile de diriger ces armes contre un objectif militaire spécifique comme l'exige cette règle : il existe donc un risque élevé qu'elles frappent sans distinction des objectifs militaires ainsi que des civils et des biens de caractère civil. Accroître la précision des systèmes de lancement contribuerait à réduire le large spectre des effets des armes dans les zones peuplées. Toutefois, cette amélioration de la précision pourrait se révéler inutile en cas d'emploi de munitions de gros calibre – munitions ayant un large rayon de destruction par rapport à la taille de l'objectif militaire –, ce qui pourrait rester contraire au DIH.

Dans le rapport de 2015, le CICR a également noté qu'outre les effets directs d'une attaque faisant appel à des armes explosives lourdes, il convient de tenir compte également des effets indirects ou de leurs répercussions lors de l'évaluation des dommages civils collatéraux attendus, comme requis par les règles sur la proportionnalité et la précaution dans l'attaque, dans la mesure où ils sont raisonnablement prévisibles au vu des circonstances¹³. Par exemple, comme mentionné ci-dessus, les dommages causés incidemment par des armes explosives lourdes aux infrastructures civiles essentielles, comme les installations d'eau et d'électricité et les réseaux d'alimentation cruciaux, peuvent gravement interrompre des services essentiels à la survie des civils, notamment les soins de santé, la fourniture d'électricité, ainsi que les services d'eau et d'assainissement. Ces services étant pour la plupart interdépendants, des dommages à n'importe quel composant d'un service auront souvent un effet domino sur d'autres services essentiels, provoquant des conséquences humanitaires bien au-delà de la zone d'impact de l'arme. Sur la base des observations directes des dommages civils considérables provoqués par l'emploi d'armes explosives lourdes en zone peuplée, il existe un doute significatif quant au fait que les forces armées tiennent suffisamment compte de ces répercussions, comme l'exigent les règles de proportionnalité et de précaution dans l'attaque.

12 CICR, *Rapport de 2015 sur les défis du DIH*, pp. 57-63.

13 Pour en savoir plus sur les cas dans lesquels les répercussions sont raisonnablement prévisibles, voir, dans le présent document, la section 1.a) du chapitre II consacrée à la protection des civils contre les effets des combats en zone urbaine.

Lorsque des armes explosives à large rayon d'impact sont utilisées pour fournir un tir de protection pour ses propres forces ou pour des forces alliées attaquées, certains États invoquent la notion de « légitime défense » pour suggérer que les restrictions du DIH applicables à l'usage de la force, et notamment au choix des armes, pourraient être plus permissives que les restrictions en matière d'attaques planifiées à l'avance. Cet argument de « légitime défense » est également invoqué pour justifier l'utilisation d'armes qui impliquent un risque élevé d'effets indiscriminés au vu des circonstances. Toutefois, même l'usage de la force au titre de la « légitime défense » est soumis à l'interdiction absolue des attaques sans discrimination et disproportionnées et à toutes les autres règles du DIH régissant la conduite des hostilités, qui s'appliquent dans les situations défensives et offensives. Du point de vue du CICR, la protection de ses propres forces ou des forces alliées est une considération militaire pertinente ayant un impact sur la faisabilité des précautions à prendre. C'est également un avantage militaire pertinent à considérer lors de l'évaluation de la proportionnalité d'une attaque, mais uniquement dans la mesure où l'avantage est « concret et direct », ce qui est essentiellement le cas lorsque des troupes sont en train d'être attaquées (à savoir dans les scénarios de « légitime défense »). Dans toutes ces circonstances, la protection des forces doit être mise en balance avec les considérations humanitaires, telles que l'ampleur des dommages civils collatéraux susceptibles d'être causés par l'emploi d'armes explosives lourdes. À cet égard, plus le risque de dommages civils collatéraux attendus est important, plus la partie attaquante doit se préparer à assumer de risques pour ses propres forces. Dans tous les cas, la protection de ses propres forces ne peut jamais justifier le recours à des tirs indiscriminés pour éviter d'exposer ses propres forces ou des forces alliées à des tirs ennemis.

Parfois, des armes explosives à large rayon d'impact (généralement de l'artillerie ou d'autres systèmes d'armement à tir indirect) sont utilisées pour harceler l'ennemi, le priver de toute possibilité de circuler librement ou entraver ses activités (tir de « harcèlement », d'« interdiction » ou de « suppression »). Cela prend la forme d'un tir continu, souvent d'intensité faible à modérée, destiné à atteindre une zone, des biens ou des personnes spécifiques, en fonction des circonstances. Toutefois, en accord avec le droit, un tir de harcèlement, d'interdiction ou de suppression doit être dirigé vers un objectif militaire spécifique et être effectué par des moyens capables d'être ainsi dirigés. Mais en pratique, il n'est pas toujours clair que ce soit le cas.

Lors de l'utilisation de systèmes d'armement à tir indirect comme l'artillerie, de nombreuses forces armées utilisent des techniques d'ajustement du tir comme des « tirs rampants » contre une cible ou le « réglage percutant par encadrement sur la ligne d'observation », afin de pouvoir frapper la cible après plusieurs coups complets. Ces techniques sont constituées de coups complets progressivement plus rapprochés de la cible, permettant ainsi de voir leurs impacts et d'effectuer des ajustements (corrections) et ce, avant le « tir d'efficacité » sur la cible (tir en salves). Ces méthodes d'ajustement du tir dans une zone peuplée posent en elles-mêmes un risque significatif de dommages civils, dans la mesure où les cycles d'« ajustement » sont susceptibles d'atteindre des objets autres que la cible visée et de frapper des personnes civiles et/ou des biens de caractère civil. L'utilisation de ces techniques dans des zones peuplées soulève donc des questions relatives au respect de l'interdiction des attaques sans discrimination.

Éviter l'emploi d'armes explosives à large rayon d'impact en zone peuplée

Dans son rapport de 2015, le CICR a réitéré une position qu'il avait déjà exprimée en 2011 : « Compte tenu de la forte probabilité qu'elles aient des effets indiscriminés et malgré l'absence de toute interdiction juridique expresse portant sur certains types d'armes spécifiques, le CICR considère que l'emploi d'armes explosives ayant un large rayon d'impact devrait être évité dans les zones fortement peuplées¹⁴. »

14 *Ibid.*, p. 57. La première prise de position du CICR concernant l'utilisation d'armes explosives en zone peuplée avait été publiée dans CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, 2011, 32IC/15/11, pp. 46-48, disponible à l'adresse https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/10/32IC-Report-on-IHL-and-the-challenges-of-contemporary-armed-conflicts_FR.pdf (*Rapport de 2011 sur les défis du DIH*). Un appel similaire a été lancé par le Mouvement en 2013. Voir résolution 7 du Conseil des Délégués de 2013, « Les armes et le droit international humanitaire », CD/13/R/7, para. 4, disponible à l'adresse <http://preprod.rcrcconference.org/wp-content/uploads/2015/03/2013-Council-of-Delegates-resolution-booklet-FR.pdf>.

Le CICR a appelé tous les États et les parties aux conflits armés à adopter une politique visant à éviter l'emploi d'armes explosives lourdes en zone peuplée, que cette utilisation viole ou non le DIH, en se basant sur trois observations :

- les graves dommages provoqués aux civils par l'utilisation de ces armes et l'impératif humanitaire et moral d'empêcher, ou au moins de réduire, ces niveaux de destruction et de souffrance ;
- la difficulté objective d'employer, conformément aux interdictions d'attaques sans discrimination et disproportionnées, des armes explosives à large rayon d'impact contre des objectifs militaires situés dans des zones peuplées ;
- le manque de clarté persistant sur la façon dont les États, et en particulier les parties aux conflits armés, interprètent et appliquent lesdites règles du DIH relatives à l'emploi d'armes explosives lourdes en zone peuplée. Comme l'a précédemment indiqué le CICR, « les points de vue divergent sur le fait de savoir si ces règles réglementent suffisamment l'usage de ces armes ou s'il est nécessaire de préciser leur interprétation ou d'établir de nouvelles normes ou règles. Au vu des effets des armes explosives observés aujourd'hui en zone peuplée, de graves questions se posent quant à la manière dont les parties qui emploient ces armes interprètent et appliquent le DIH¹⁵ ».

Une politique d'évitement suggère une présomption d'absence d'utilisation de ces armes en raison du risque élevé que des dommages soient causés incidemment aux civils. Cette présomption pourrait être renversée si des mesures d'atténuation suffisantes peuvent être prises pour réduire ce risque à un niveau acceptable. Ces mesures comprennent des mesures et procédures relatives au ciblage et au choix des armes qui réduisent considérablement la taille de la zone d'impact de l'arme explosive, et d'autres mesures visant à réduire au minimum la probabilité et/ou l'ampleur des dommages civils collatéraux. Ces politiques et pratiques doivent être élaborées bien avant les opérations militaires et fidèlement mises en application pendant la conduite des hostilités, partagées avec les forces alliées ou soutenues dans le cadre de ces opérations, et prises en compte dans les décisions relatives au transfert d'armes explosives lourdes, ainsi que dans le cadre d'une assistance fournie à une partie à un conflit armé.

Changer les comportements grâce aux « bonnes pratiques »

Compte tenu des défis complexes associés à la conduite des hostilités dans les zones urbaines et des vulnérabilités uniques des personnes civiles qui y vivent, il est essentiel que les politiques et pratiques militaires attachent suffisamment d'importance à la protection des civils, y compris dans le choix des moyens et des méthodes de guerre. Si l'on peut constater des cas de limitations expresses sur des armes explosives lourdes et des méthodes de guerre associées dans des zones peuplées, elles sont diffuses ou spécifiques à une mission et font rarement partie d'une approche cohérente des opérations militaires réalisées dans ces environnements. Les informations à la disposition du CICR à ce jour indiquent que seul un nombre limité d'États semble avoir mis en place des directives et une formation spécifiques sur les combats en zone urbaine ou la conduite des hostilités dans des zones peuplées, bien que des avancées positives commencent à apparaître.

Pour soutenir l'élaboration d'une politique dans ce sens par les États et les parties aux conflits armés, le CICR a recommandé, dans un rapport récemment publié, un certain nombre de bonnes pratiques pour mettre en place une politique d'évitement et faciliter le respect des règles du DIH sur la conduite des hostilités dans des zones peuplées.

À la lumière des importantes destructions et souffrances civiles constatées dans les conflits armés actuels, le CICR continue d'appeler toutes les parties aux conflits armés à s'engager à prendre des actions d'urgence, notamment en révisant leurs politiques et pratiques militaires et en s'assurant que leur doctrine, leur formation et leurs armes sont adaptées aux spécificités des environnements urbains et à la vulnérabilité des civils qui s'y trouvent.

15 Voir CICR, *Rapport de 2015 sur les défis du DIH*, p. 60.

C) LA PROTECTION DES POPULATIONS CIVILES PENDANT LES SIÈGES

L'histoire de la guerre est remplie de cas de sièges utilisés comme méthode de guerre. Certains d'entre eux sont connus pour leur nombre de victimes incroyablement élevé. Les conflits contemporains au Moyen-Orient ont à nouveau attiré l'attention de la communauté internationale sur les sièges et autres tactiques d'encerclement.

Les sièges ont souvent de graves conséquences pour de nombreux civils. Les sièges récents ont été accompagnés de bombardements et parfois de combats intenses entre les forces assiégeantes et assiégées, créant un danger constant pour les civils piégés dans la zone assiégée. Les sièges sont caractérisés par l'absence ou la présence minimale d'électricité et la dégradation des services publics. Les familles sont forcées de faire des choix impossibles avec le peu de nourriture et d'eau à leur disposition. Des facteurs tels que l'âge, les rôles sociaux différenciés selon le genre ou les handicaps éventuels peuvent exacerber les difficultés à accéder aux rares ressources disponibles. Les conséquences sont la faim, la malnutrition, la déshydratation, les maladies, les blessures et la mort.

La notion de « siège »

Il n'existe pas de définition de « siège » ou d'« encerclement » au sens du DIH. Un siège peut être décrit comme une tactique pour encercler les forces armées d'un ennemi afin de l'empêcher de faire le moindre mouvement ou de le couper de tout soutien et des canaux d'approvisionnement. Le but ultime d'un siège est généralement de forcer l'ennemi à se rendre, historiquement en affamant et en assoiffant la population, bien que dans les conflits armés contemporains, les forces assiégeantes tentent habituellement de capturer la zone assiégée par le biais d'hostilités. Les sièges ou autres formes d'encerclement peuvent également faire partie d'un plan opérationnel plus vaste. Ils peuvent, par exemple, être utilisés pour isoler des poches de forces ennemies qui restent derrière pendant une invasion.

Un siège qui n'implique pas de tentatives de prise de contrôle d'une zone par un assaut peut viser à obtenir un avantage militaire avec une sécurité relative pour les forces armées de la partie assiégeante. Il évite les dangers d'un combat urbain pour la partie assiégeante et peut également représenter un moyen de limiter les lourdes pertes civiles souvent associées aux combats urbains.

Inversement, les sièges qui sont accompagnés de tentatives de capture d'une zone par un assaut peuvent augmenter l'intensité des combats et les risques associés de dommages causés incidemment aux civils. C'est en particulier le cas si les forces assiégées n'ont pas d'autre option que de combattre ou de se rendre.

Conformément au DIH, il n'est pas interdit d'assiéger une zone où se trouvent uniquement des forces ennemies ou de bloquer leurs renforts ou leur ravitaillement, y compris pour parvenir à leur reddition par la famine. Il n'est pas non plus interdit d'attaquer des objectifs militaires dans une zone assiégée, à condition que ces attaques puissent être menées conformément aux principes de distinction, de proportionnalité et de précaution.

Malheureusement, des civils sont souvent piégés à l'intérieur lorsque des villes entières ou d'autres zones peuplées sont assiégées, provoquant des souffrances innommables. Le DIH offre une protection vitale à ces civils en imposant des limites à ce que les parties peuvent faire pendant ces sièges.

L'obligation des parties de permettre aux civils de quitter une zone assiégée

Au cours de l'histoire, des forces assiégeantes et assiégées ont empêché les civils de quitter les zones assiégées. Pour les forces assiégeantes, l'objectif principal était souvent de précipiter la reddition des forces assiégées, car les civils doivent compter sur les mêmes approvisionnements que les forces ennemies. Aux procès de Nuremberg, la pratique de l'utilisation de l'artillerie pour empêcher les civils de quitter une zone assiégée a été considérée comme une mesure extrême, mais pas illégale.

Le droit a considérablement évolué depuis lors. Il s'est développé, y compris au-delà des dispositions essentielles, mais limitées, des Conventions de Genève sur l'évacuation de certaines catégories spécifiques de personnes vulnérables.

Aujourd'hui, les sièges sont légaux uniquement lorsqu'ils sont dirigés exclusivement contre des forces armées ennemies.

Tout d'abord, le fait de tirer sur des civils qui s'échappent d'une zone assiégée, ou de les attaquer par d'autres moyens, représenterait une attaque directe contre des personnes civiles, ce qui est formellement interdit.

Deuxièmement, les règles du DIH s'appliquent à la conduite d'hostilités pendant les sièges. Comme indiqué aux paragraphes suivants, la mise en œuvre de plusieurs règles découlant du principe de précaution exige que les deux parties permettent aux civils de quitter la zone assiégée dans la mesure du possible. En particulier, toutes les opérations militaires doivent être conduites en veillant constamment à épargner la population civile, et toutes les précautions pratiquement possibles doivent être prises, en particulier dans le choix des moyens et méthodes de guerre, en vue d'éviter ou de réduire au minimum les pertes en vies humaines parmi la population civile, les blessures aux personnes civiles et les dommages aux biens de caractère civil qui pourraient être causés incidemment. Dans une zone assiégée où se déroulent des hostilités, et au vu des risques associés, une mesure de précaution évidente consiste à évacuer les civils, ou au moins à leur permettre de partir. Les parties doivent également donner un avertissement en temps utile et par des moyens efficaces en cas d'attaques pouvant affecter la population civile, et ce, précisément dans le but de permettre aux personnes civiles de prendre des mesures pour se protéger.

La partie assiégée a également des obligations. Elle doit prendre toutes les précautions pratiquement possibles pour protéger la population civile sous son contrôle contre les effets des attaques. Cela peut impliquer de laisser les civils partir ou de les éloigner des objectifs militaires, par exemple en les évacuant d'une zone assiégée où des hostilités se poursuivent ou sont susceptibles d'avoir lieu.

La partie assiégée peut être tentée d'empêcher la population civile de partir car, lorsqu'il n'y a plus de civils dans la zone assiégée, il peut être plus facile pour les forces assiégeantes d'affamer les forces assiégées ou d'avoir davantage de latitude lors d'attaques visant des objectifs militaires dans la zone assiégée. Toutefois, le DIH interdit catégoriquement de se servir de la présence de civils pour mettre certaines zones à l'abri d'opérations militaires, par exemple, en vue d'empêcher les opérations militaires des forces assiégeantes. Cela reviendrait à utiliser les civils comme boucliers humains.

Enfin, les dispositions du DIH conventionnel et coutumier interdisent d'utiliser la famine comme méthode de guerre contre la population civile. Il s'ensuit que la détresse des civils privés des approvisionnements essentiels à leur survie dans une zone assiégée ne peut plus être utilisée par une partie assiégeante comme un moyen légitime pour forcer l'ennemi à se rendre. Le CICR considère donc qu'un belligérant qui veut utiliser la famine comme méthode de guerre contre des forces ennemies, assiégées dans une zone dans laquelle des civils sont également piégés, doit permettre aux civils de quitter la zone assiégée. En effet, l'expérience montre qu'en pratique, ces civils subiront également les effets des privations provoquées par un siège et que l'on peut s'attendre à ce que leurs besoins essentiels ne soient pas satisfaits.

La protection des civils qui quittent une zone assiégée ou en sont évacués

Les civils peuvent s'enfuir d'une zone assiégée ou encerclée ou être volontairement évacués. Ils peuvent également être évacués contre leur volonté par une partie au conflit.

Le problème de l'évacuation forcée d'une zone assiégée soulève des questions relatives au déplacement forcé. Selon le DIH, le déplacement forcé est interdit, sauf si la sécurité des civils concernés ou des impératifs militaires l'exigent. Les actes interdits constitutifs de déplacement forcé peuvent inclure ceux qui résultent d'autres actes prohibés par le DIH commis par les parties dans l'objectif de forcer les civils à partir, y compris des actes commis dans le cadre de la conduite des hostilités¹⁶. Comme les hostilités pendant les sièges impliquent un risque élevé de victimes civiles collatérales, la sécurité des civils concernés peut nécessiter leur

16 TPIY, *Le Procureur c/ Milomir Stakic*, Arrêt (Chambre d'appel), IT-97-24-A, 22 mars 2006, para. 281, 284-287; TPIY, *Le Procureur contre Blagojevic et Jokic*, Jugement (Chambre de première instance), IT-02-60-T, 17 janvier 2005, para. 596 et 600-601.

évacuation de la zone assiégée. Toutefois, l'évacuation ne doit pas être réalisée d'une manière telle qu'elle constituerait un déplacement forcé en raison d'actes illégaux.

Un déplacement ni forcé, ni illégal ne doit pas durer plus longtemps que ne l'imposent les circonstances. Les personnes déplacées ont le droit de retourner volontairement et en toute sécurité dans leurs maisons ou lieux de résidence habituels dès que les raisons de leur déplacement cessent d'exister¹⁷. Si des évacuations temporaires peuvent s'avérer nécessaires, et même être requises par le droit, les sièges ne doivent pas être utilisés pour obliger les civils à quitter une zone particulière de manière permanente.

D'un point de vue pratique, il est plus facile d'organiser des évacuations sûres lorsque les parties au conflit se mettent d'accord sur les procédures nécessaires. En l'absence d'un tel accord, les deux parties restent tenues de prendre toutes les précautions pratiquement possibles afin d'éviter de causer incidemment un dommage aux civils qui fuient pendant les hostilités.

En cas de déplacement, qu'il s'agisse de civils en fuite ou de l'évacuation d'une zone assiégée, toutes les mesures possibles doivent être prises pour faire en sorte que les civils en question soient reçus dans des conditions satisfaisantes en termes d'abris, d'hygiène, de santé, de sécurité (y compris en ce qui concerne la violence sexuelle et sexiste) et de nutrition, et que les membres d'une même famille ne soient pas séparés.

La partie assiégeante peut décider de filtrer les personnes déplacées pour des raisons de sécurité, par exemple pour déterminer si des membres des forces assiégées ne se sont pas mêlés aux civils quittant la zone assiégée. Les mesures de filtrage et autres mesures de sécurité prises par la partie assiégeante doivent être appliquées dans le plein respect du DIH et du droit des droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne le traitement humain, les conditions de vie, les garanties procédurales en matière de détention, ainsi que l'interdiction des peines collectives.

La protection des civils et des blessés et malades qui restent dans une zone assiégée ou encerclée

Les civils qui restent dans une zone assiégée demeurent protégés en tant que personnes civiles, sauf s'ils participent directement aux hostilités. Le simple fait de rester dans une zone assiégée, que ce soit volontairement, de force ou en tant que bouclier humain, ne signifie pas qu'une personne participe directement aux hostilités. En outre, la présence de combattants assiégés parmi la population civile ne signifie pas que les civils perdent leur protection contre une attaque directe. Les forces assiégées et assiégeantes restent donc liées par toutes les règles de protection des civils contre les effets des hostilités¹⁸.

En outre, les règles du DIH relatives aux actions de secours et à l'interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre sont conçues pour garantir, conjointement, que les civils ne sont pas privés des approvisionnements essentiels à leur survie.

Tout d'abord, outre l'interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre contre les populations civiles, le DIH interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage les biens indispensables à la survie de la population civile. Même lorsque ces biens sont également utilisés par les forces armées ennemies, il est interdit de lancer des opérations contre ceux-ci si elles risquent de provoquer la famine de la population civile en ne lui laissant que des quantités de nourriture et d'eau insuffisantes.

Deuxièmement, pendant un siège, les parties restent liées par les obligations du DIH en matière d'actions de secours et d'accès humanitaire. Le DIH autorise les organisations humanitaires impartiales à offrir leurs services afin de mener des activités humanitaires, en particulier lorsque les besoins de la population touchée par le conflit armé ne sont pas satisfaits. Une fois que les actions de secours impartiales ont été convenues,

17 Voir, dans le présent document, la section 1 du chapitre III consacrée aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

18 Voir, dans le présent document, la section 1.a) du chapitre II consacrée à la protection des civils contre les effets des hostilités pendant les combats en zone urbaine.

les parties au conflit armé, qui conservent le droit de contrôler la nature humanitaire des envois de secours, doivent permettre et faciliter un passage rapide et sans entrave de ces actions de secours.

Le commandant d'une force assiégée qui n'est pas en mesure de fournir l'approvisionnement essentiel à la survie de la population civile qu'il contrôle doit autoriser les actions de secours humanitaire en faveur des civils. De même, le commandant d'une force assiégeante doit permettre l'accès humanitaire et les actions de secours aux civils restés dans la zone assiégée. Cela est subordonné au droit de contrôle des parties et à leur capacité à imposer les restrictions temporaires et géographiquement limitées requises pour des raisons de nécessité militaire au moment et à l'endroit où des hostilités se déroulent.

Enfin, le DIH contient de nombreuses règles sur le respect et la protection des blessés et des malades, ainsi que des personnes et des biens affectés à leur apporter des soins. Les Conventions de Genève contiennent quelques dispositions explicites sur l'évacuation des blessés et des malades des zones assiégées et sur le passage du personnel et des biens sanitaires dans ces zones. Plus généralement, les parties doivent prendre toutes les mesures possibles pour rechercher, recueillir et évacuer les malades et les blessés et doivent leur fournir, dans toute la mesure possible et dans les plus brefs délais, les soins médicaux requis par leur état. Ces règles ne s'appliquent toutefois pas uniquement aux civils, mais concernent également les membres blessés et malades des forces armées de l'ennemi. L'applicabilité de ces règles dans des contextes de siège est incontestée.

2. LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE GUERRE

Les nouvelles technologies changent profondément l'interaction entre les personnes, y compris pendant des conflits armés. De nombreux États investissent lourdement dans la mise au point de moyens et méthodes de guerre qui s'appuient sur la technologie numérique. Les cyberoutils, les systèmes d'armement de plus en plus autonomes et l'intelligence artificielle sont utilisés dans les conflits armés contemporains. Le CICR suit de près la mise au point de nouveaux moyens et méthodes de guerre et leur utilisation par les militaires. Il sensibilise également toutes les parties prenantes à l'applicabilité du DIH à ces nouveaux moyens et méthodes de guerre.

Les avancées technologiques peuvent avoir des conséquences positives sur la protection des civils pendant les conflits armés. Les armes peuvent être utilisées avec plus de précision, les décisions militaires peuvent être mieux informées et les objectifs militaires peuvent être atteints sans utiliser la force cinétique ou la destruction physique. Dans le même temps, de nouveaux moyens de guerre et la façon dont ils sont utilisés peuvent exposer les combattants et les civils à de nouveaux risques et remettre en question l'interprétation et l'application du DIH. L'évaluation par le CICR de l'impact humanitaire prévisible des nouvelles technologies de guerre et les défis qu'elles posent aux règles du DIH existantes met l'accent sur des considérations juridiques, militaires, techniques, éthiques et humanitaires qui sont interdépendantes.

Le DIH s'applique à la mise au point et à l'utilisation, dans les conflits, de nouvelles armes et de nouvelles technologies, qu'il s'agisse a) de la cybertechnologie, b) des systèmes d'armes autonomes, c) de l'intelligence artificielle et de l'apprentissage automatique, ou d) de l'espace extra-atmosphérique. Les États qui mettent au point ou acquièrent ces armes ou moyens de guerre doivent s'assurer qu'ils peuvent être utilisés conformément au DIH (e).

A) LES CYBEROPÉRATIONS, LEUR COÛT HUMAIN POTENTIEL ET LA PROTECTION CONFÉRÉE PAR LE DIH

Les cyberopérations pendant les conflits armés sont désormais une réalité. Alors que seuls quelques États ont publiquement reconnu mener de telles opérations, un nombre croissant d'États développent des cybercapacités militaires, et l'utilisation de ces capacités risque fort d'aller croissant.

Pour le CICR, la guerre cybernétique ou « cyberguerre » consiste en des opérations menées contre un ordinateur, un système informatique ou un réseau, ou un autre dispositif connecté, au moyen d'un flux de données lorsqu'elles sont utilisées comme moyens ou méthodes de guerre dans le contexte d'un conflit armé.

La cyberguerre soulève des questions sur la manière dont certaines dispositions du DIH s'appliquent précisément à ces opérations, et quant à savoir si le DIH est adapté ou s'il aurait besoin d'être développé, sur la base du droit existant.

Les cyberopérations offrent des alternatives que d'autres moyens ou méthodes de guerre ne proposent pas, mais elles présentent également des risques. D'une part, les cyberopérations peuvent permettre aux militaires d'atteindre leurs objectifs sans nuire aux civils ou sans causer des dommages physiques permanents aux infrastructures civiles. D'autre part, les récentes cyberopérations, qui ont été essentiellement réalisées hors du contexte d'un conflit armé, ont montré que des acteurs recourant à des technologies très avancées étaient désormais capables de perturber la fourniture de services essentiels à la population civile.

Comprendre les cyberopérations et leur coût humain potentiel

Pour évaluer de manière réaliste les cybercapacités et leur coût humain potentiel à la lumière de leurs caractéristiques techniques, en novembre 2018, le CICR a invité des experts du monde entier à partager leurs connaissances sur les possibilités techniques, l'utilisation attendue et les effets potentiels de cyberopérations¹⁹.

Les cyberopérations représentent une menace particulière pour certains éléments de l'infrastructure civile. Un domaine particulièrement préoccupant pour le CICR, vu son mandat, est le secteur de la santé. À cet égard, la recherche montre que le secteur de la santé semble particulièrement vulnérable aux cyberattaques directes et aux dommages causés incidemment par ce type d'attaques dirigées contre d'autres cibles. La vulnérabilité des systèmes de santé est une conséquence de la numérisation et de l'interconnectivité toujours plus importantes dans ce domaine. Par exemple, les équipements médicaux dans les hôpitaux sont connectés au réseau de l'hôpital, et les appareils biomédicaux tels que les stimulateurs cardiaques et les pompes à insuline sont parfois actionnés à distance par le biais d'Internet. Cette croissance de la connectivité augmente la dépendance numérique et la « surface d'attaque » du secteur et le laisse exposé, en particulier lorsque ces développements ne s'accompagnent pas d'une amélioration correspondante de la cybersécurité.

Les infrastructures civiles critiques, notamment les installations électriques, d'eau et d'assainissement, représentent un autre domaine où les cyberattaques peuvent causer des dommages importants pour la population civile. Ces infrastructures sont souvent exploitées par des systèmes de contrôle industriels. Une cyberattaque contre un système de contrôle industriel requiert une expertise et une sophistication, ainsi que des outils informatiques spécifiquement conçus. Bien que les attaques contre les systèmes de contrôle industriels soient moins fréquentes que d'autres types de cyberopérations, leur fréquence augmente et la gravité de la menace a évolué plus rapidement que ce qui avait été anticipé il y a seulement quelques années.

Outre la vulnérabilité de secteurs spécifiques, au moins trois caractéristiques techniques des cyberopérations représentent une cause de préoccupation.

Tout d'abord, les cyberopérations présentent un risque de réaction excessive et d'escalade, simplement parce qu'il peut être extrêmement difficile, voire impossible, pour la cible d'une cyberattaque de déterminer si le but de l'attaquant est d'espionner ou de causer un dommage physique. Le but d'une cyberopération ne pouvant être identifié qu'une fois le système ciblé endommagé, il existe un risque que la cible imagine le pire scénario et réagisse de manière beaucoup plus radicale que ce qu'elle aurait fait si elle avait su que la véritable intention de l'attaquant était limitée à l'espionnage, par exemple.

Deuxièmement, les cyberoutils et les cyberméthodes peuvent proliférer d'une manière extraordinaire, difficile à contrôler. Aujourd'hui, les cyberattaques sophistiquées sont réalisées uniquement par les acteurs disposant des technologies les plus avancées et des meilleures ressources. Mais une fois qu'un cyberoutil a été utilisé, volé ou divulgué, ou s'il devient disponible d'une autre façon, des acteurs différents de ceux qui l'ont mis au point peuvent mettre la main dessus, l'analyser par ingénierie inverse et l'adapter pour leurs propres fins, peut-être malveillantes.

19 Voir CICR, *The Potential Human Cost of Cyber Operations*, 2019, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/en/download/file/96008/the-potential-human-cost-of-cyberoperations.pdf>.

Troisièmement, s'il n'est pas impossible de déterminer qui est à l'origine d'une cyberattaque donnée, son attribution à un auteur précis se révèle souvent difficile. Identifier les acteurs qui commettent des violations du DIH dans le cyberspace et leur en faire assumer la responsabilité restera probablement difficile. La perception qu'il sera plus facile de rejeter la responsabilité de ces attaques peut également affaiblir le tabou lié à leur utilisation – et, de ce fait, les acteurs peuvent avoir moins de scrupules à enfreindre le droit international en les utilisant.

Bien qu'elles aient mis en lumière la vulnérabilité des services essentiels, les cyberopérations n'ont heureusement pas eu de conséquences humanitaires dramatiques à ce stade. Toutefois, il y a beaucoup d'inconnues autour de la manière dont les technologies vont évoluer, ainsi que sur les capacités et les outils mis au point par les acteurs disposant des technologies les plus sophistiquées. Enfin, il est difficile de prévoir dans quelle mesure la multiplication des cyberopérations dans les conflits armés pourrait venir contredire les tendances observées jusqu'à présent.

Les limites fixées par le DIH pour la cyberguerre

Le CICR se réjouit qu'un nombre croissant d'États et d'organisations internationales reconnaissent que le DIH s'applique aux cyberopérations pendant les conflits armés. Il exhorte tous les États à reconnaître la protection qu'offre le DIH s'agissant des pertes en vies humaines potentiellement causées par des cyberopérations. Par exemple, les belligérants doivent en tout temps respecter et protéger les structures médicales et le personnel de santé, ce qui signifie que les cyberattaques contre le secteur de la santé pendant un conflit armé représenteraient, dans la plupart des cas, une violation du DIH. De même, le DIH interdit spécifiquement d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des objets indispensables à la survie de la population civile.

Plus généralement, le DIH interdit de diriger des cyberattaques contre des infrastructures civiles, ainsi que les cyberattaques sans discrimination et disproportionnées. Par exemple, même si une infrastructure ou des parties de celle-ci deviennent des objectifs militaires (comme une partie spécifique du réseau électrique), le DIH exige que seules ces parties soient attaquées et qu'il n'y ait pas de dommages excessifs aux parties civiles restantes du réseau ou aux autres infrastructures civiles qui dépendent de l'électricité fournie par le réseau. Le DIH exige également des parties aux conflits qu'elles prennent toutes les précautions possibles pour éviter ou au moins réduire au minimum les dommages pouvant être causés incidemment aux civils ou aux biens de caractère civil lors d'une cyberattaque.

Malgré l'interconnectivité qui caractérise le cyberspace, les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution doivent être respectés. Un examen minutieux du mode de fonctionnement des cyberoutils montre qu'ils ne sont pas nécessairement conçus pour frapper de manière indiscriminée. Alors que certains des cyberoutils que nous connaissons ont été conçus pour s'auto-propager et affecter sans discrimination des systèmes informatiques utilisés à grande échelle, ce n'est pas systématiquement le cas : la capacité à s'auto-propager doit normalement être spécifiquement incluse au moment de la conception de ces outils. En outre, l'attaque d'objectifs spécifiques peut nécessiter des cyberoutils « faits sur mesure », d'où la difficulté de réaliser ces attaques sur une grande échelle ou sans discrimination.

En réalité, bon nombre des cyberattaques qui ont été observées semblent plutôt ne pas avoir été menées sans discrimination d'un point de vue technique. Cela ne signifie pas qu'elles étaient légales ou auraient été légales si elles avaient été réalisées pendant un conflit ; au contraire, d'après le CICR, certaines des cyberattaques qui ont été rapportées dans des sources publiques auraient été interdites pendant un conflit armé. Toutefois, leurs caractéristiques techniques montrent que les cyberopérations peuvent être très précisément conçues pour avoir un effet uniquement sur des objectifs spécifiques, ce qui en fait des outils pouvant être utilisés conformément aux principes et règles du DIH.

Les règles du DIH qui protègent les biens de caractère civil ne peuvent toutefois offrir une pleine protection juridique que si les États reconnaissent que les cyberopérations qui altèrent la fonctionnalité des infrastructures civiles sont assujetties aux règles du DIH régissant les attaques²⁰. De plus, les données sont devenues

20 Voir CICR, *Rapport de 2015 sur les défis du DIH*, p. 49.

un élément essentiel du domaine numérique et une pierre angulaire de la vie dans de nombreuses sociétés. Toutefois, les points de vue divergent quant à la nécessité de considérer les données civiles comme des biens de caractère civil devant être protégés en vertu des principes et des règles du DIH sur la conduite des hostilités. Selon le CICR, la conclusion selon laquelle la suppression ou la modification des données civiles essentielles ne seraient pas interdites en vertu du DIH dans le monde actuel de plus en plus dépendant des données semble difficile à concilier avec l'objet et le but de ce corps de droit²¹. En d'autres termes, le remplacement des fichiers et documents papier par des fichiers numériques sous la forme de données ne doit pas diminuer le niveau de protection qui leur est conféré par le DIH.

Enfin, les parties aux conflits armés doivent prendre toutes les précautions possibles pour protéger les civils et les biens de caractère civil sous leur contrôle contre les effets des attaques. C'est l'une des quelques obligations imposées par le DIH aux États en temps de paix.

L'affirmation selon laquelle le DIH s'applique à la cyberguerre ne doit pas être interprétée comme un encouragement à militariser le cyberspace ou comme une légitimation de la cyberguerre. Toute utilisation de la force par les États, qu'elle soit de nature cybernétique ou cinétique, sera toujours régie par la Charte des Nations Unies et les règles pertinentes du droit international coutumier. Le DIH accorde à la population civile une protection supplémentaire contre les effets des hostilités.

Dans les années à venir, le CICR continuera à suivre l'évolution des cyberopérations et leur coût humain potentiel, en particulier pendant des conflits armés. Il étudiera des moyens de réduire ce coût et travaillera pour établir un consensus sur l'interprétation des règles existantes du DIH et, si nécessaire, sur l'élaboration de règles complémentaires qui confèrent une protection efficace aux civils.

L'utilisation de la technologie numérique pendant les conflits armés à d'autres fins que comme moyens et méthodes de guerre

Lors de conflits récents, certaines utilisations de la technologie numérique à d'autres fins que comme moyens et méthodes de guerre ont provoqué une augmentation des activités nuisant aux populations civiles. Par exemple, les campagnes de fausses informations et de désinformation, ainsi que la propagande en ligne ont envahi les réseaux sociaux, donnant lieu, dans certains cas, à une augmentation des tensions et de la violence contre et entre les communautés. Des niveaux inégalés de surveillance de la population civile ont provoqué une anxiété et un nombre croissant d'arrestations, parfois basées sur de la désinformation. La désinformation et la surveillance ne sont pas uniques ou nouvelles dans les conflits armés. Toutefois, la plus grande portée et l'effet multiplicateur inhérents à la technologie numérique peuvent exacerber les vulnérabilités existantes des personnes touchées par les conflits armés, voire en rajouter²². À cet égard, l'évolution de l'intelligence artificielle et de l'apprentissage automatique est également importante²³. Le DIH n'interdit pas nécessairement ces activités, mais interdit les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile. En outre, les parties aux conflits armés ne doivent pas encourager les violations du DIH. D'autres corps de droit, notamment le droit international des droits de l'homme, peuvent également être pertinents en matière d'analyse de la surveillance et de la désinformation.

La transformation numérique mondiale change non seulement la guerre, mais également la nature de l'action humanitaire. Les technologies numériques peuvent être mises au point pour soutenir les programmes humanitaires, par exemple en saisissant et en utilisant des données visant à optimiser et ajuster les réponses ou en facilitant une communication bilatérale entre le personnel humanitaire et les populations touchées par les conflits²⁴. Par exemple, le CICR analyse les « mégadonnées » pour anticiper, comprendre et répondre aux crises humanitaires et utilise des outils basés sur Internet pour interagir avec les bénéficiaires et les parties

21 Voir CICR, *Rapport de 2015 sur les défis du DIH*, p. 52.

22 Voir CICR, *Digital Risks in Situations of Armed Conflict*, 2019, disponible à l'adresse https://www.icrc.org/sites/default/files/event/file_list/icrc_symposium_on_digital_risks_-_event_report.pdf.

23 Voir, dans le présent document, la section 2.c) du chapitre II consacrée à l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique.

24 Voir CICR, *Stratégie du CICR 2019-2022*, « Orientation stratégique 5 – Adopter la transformation numérique », pp. 22-23, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/fr/publication/4354-icrc-strategy-2019-2022>.

aux conflits armés. Le CICR utilise également des outils numériques pour rétablir les liens familiaux et, si possible, faciliter la communication entre les détenus et leurs proches. Le CICR fait tout cela également pour aider les parties à s'acquiescer de leurs obligations en vertu du DIH. Ces nouvelles possibilités impliquent de nouvelles responsabilités : les organisations humanitaires doivent renforcer leurs connaissances dans le domaine du numérique et des mesures de protection des données, conformément au principe de « ne pas nuire »²⁵. Le CICR encourage tous les acteurs à poursuivre la recherche, la discussion et les démarches concrètes pour permettre aux acteurs de l'aide humanitaire d'adapter en toute sécurité leurs opérations aux changements numériques.

B) LES SYSTÈMES D'ARMES AUTONOMES

Par « système d'armes autonome » – également appelés « systèmes d'armement autonomes », « systèmes d'armes létales autonomes » ou « robots tueurs » –, le CICR entend : *tout système d'armes ayant une autonomie dans ses fonctions critiques. C'est-à-dire, une arme qui peut sélectionner et attaquer des cibles sans intervention humaine.* L'autonomie dans les fonctions critiques, déjà présente dans certaines armes existantes dans une mesure limitée, comme les systèmes de défense aérienne, les systèmes de protection active et certaines armes autonomes, est une caractéristique qui pourrait être intégrée dans n'importe quel système d'armes.

L'aspect le plus important de l'autonomie dans les systèmes d'armes, d'un point de vue humanitaire, juridique et déontologique, est que ledit système s'auto-active, ou déclenche une attaque en réponse à son environnement, sur la base d'un profil de cible généralisé. À divers degrés, l'utilisateur de l'arme ne connaîtra ni l'objectif spécifique, ni le temps et le lieu exacts de l'attaque qui en résultera. Les systèmes d'armes autonomes peuvent donc clairement se distinguer des autres systèmes d'armes, pour lesquels le moment, le lieu et la cible spécifiques sont choisis par l'utilisateur au moment du lancement ou de l'activation.

La préoccupation essentielle du CICR est la perte de contrôle humain sur l'utilisation de la force du fait de l'autonomie de fonctions critiques de ces systèmes. En fonction des contraintes qui s'appliquent au fonctionnement d'un système d'armes, l'incertitude de l'utilisateur quant au moment exact, au lieu et aux circonstances de la ou des attaque-s peut impliquer des risques pour les civils en raison des conséquences imprévisibles de la ou des attaque-s. Cela soulève également des questions juridiques, car les combattants doivent effectuer des jugements et prendre des décisions spécifiques à un contexte donné pour être conformes au DIH. Cela soulève aussi des préoccupations éthiques. En effet, afin de maintenir la responsabilité morale et la dignité humaine, la capacité décisionnelle de l'humain est nécessaire dans la prise de décision concernant l'utilisation de la force.

Une meilleure compréhension des aspects juridique²⁶, militaire²⁷, déontologique²⁸ et technique²⁹ des systèmes d'armes autonomes a permis au CICR d'affiner ses points de vue³⁰. Il applique toujours une approche centrée sur l'humain, sur la base de sa lecture des considérations juridiques et éthiques pour les êtres humains participant à un conflit armé³¹.

25 Voir CICR et Privacy International, *The Humanitarian Metadata Problem : « Doing No Harm » in the Digital Era*, 2018, disponible à l'adresse https://www.icrc.org/en/download/file/85089/the_humanitarian_metadata_problem_-_icrc_and_privacy_international.pdf.

26 Neil Davison, « A legal perspective : Autonomous weapon systems under international humanitarian law », dans *UNODA Occasional Papers*, n° 30, novembre 2017, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/en/document/autonomous-weapon-systems-under-international-humanitarian-law>. CICR, *Autonomous Weapon Systems : Technical, Military, Legal and Humanitarian Aspects*, 2014 : disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/en/publication/4283-autonomous-weapons-systems>.

27 Voir CICR, *Autonomous Weapon Systems : Implications of Increasing Autonomy in the Critical Functions of Weapons*, 2016, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/en/publication/4283-autonomous-weapons-systems>.

28 Voir CICR, *Ethics and Autonomous Weapon Systems : An Ethical Basis for Human Control ?*, 2018, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/en/publication/4283-autonomous-weapons-systems>.

29 Voir CICR, *Autonomy, Artificial Intelligence and Robotics : Technical Aspects of Human Control*, 2019, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/en/document/autonomy-artificial-intelligence-and-robotics-technical-aspects-human-control>.

30 Voir CICR, *Rapport de 2011 sur les défis du DIH*, pp. 45-46. Sur les définitions en particulier, voir CICR, *Rapport de 2015 sur les défis du DIH*, p.53.

31 Voir CICR, *Rapport du groupe d'experts gouvernementaux sur les systèmes d'armes létaux autonomes*, mars 2019, disponible à l'adresse [https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/5535B644C2AE8F28C1258433002BBF14?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/5535B644C2AE8F28C1258433002BBF14?OpenDocument).

Le contrôle humain en vertu du DIH

Le CICR maintient que les obligations juridiques découlant des règles du DIH sur la conduite des hostilités doivent être respectées par les personnes qui planifient, approuvent et réalisent les opérations militaires. Ce sont les humains, et non les machines, qui se conforment à ces règles et les mettent en œuvre, et ce sont les humains qui sont redevables pour les violations commises. Quel que soit le programme informatique, la machine ou le système d'armes utilisé, les individus et les parties aux conflits restent responsables de leurs effets.

Certaines limites à l'autonomie des systèmes d'armes découlent des règles existantes sur la conduite des hostilités, notamment les règles de distinction, de proportionnalité et de précaution dans l'attaque, qui nécessitent des évaluations complexes basées sur les circonstances qui prévalent au moment de la décision d'attaquer, mais également pendant une attaque. Les combattants doivent réaliser ces évaluations de manière raisonnablement proche du moment où l'attaque sera déclenchée. Lorsque ces évaluations font partie des hypothèses de planification, elles doivent continuer à être valables jusqu'à l'exécution de l'attaque. Par conséquent, les commandants ou opérateurs doivent maintenir un niveau de contrôle humain sur les systèmes d'armes suffisant pour leur permettre de porter des jugements spécifiques au contexte afin de respecter le droit lors de la réalisation des attaques.

Le contrôle humain peut prendre différentes formes pendant la mise au point et le test d'un système d'armes (« phase de développement »), la prise d'une décision pour activer le système (« phase d'activation ») et l'opération du système quand il sélectionne et attaque les cibles (« phase d'opération »). Le contrôle humain lors des phases d'activation et d'opération est le facteur le plus important pour assurer la conformité aux règles sur la conduite des hostilités. Le contrôle humain pendant la phase de développement représente un moyen d'établir et de tester les mesures de contrôle qui assureront le contrôle humain pendant l'utilisation. Cela étant, les mesures de contrôle en phase de développement uniquement, à savoir le contrôle pendant la conception, ne seront pas suffisantes.

Il est toutefois important de reconnaître que les règles du DIH existantes ne fournissent pas toutes les réponses. Si les États sont d'accord sur l'importance du contrôle humain, ou de la « responsabilité humaine³² », pour garantir le respect du droit, les avis divergent sur sa signification dans la pratique. En outre, les interprétations purement juridiques ne tiennent pas compte des problèmes éthiques soulevés par la perte de contrôle humain sur l'utilisation de la force dans un conflit armé.

Vers des limites à l'autonomie des systèmes d'armes

De l'avis du CICR, en raison des caractéristiques uniques des systèmes d'armes autonomes et des risques associés de perte de contrôle sur l'utilisation de la force dans un conflit armé, il est indispensable d'établir des limites au niveau international pour garantir le respect du DIH et protéger l'humanité.

En ce qui concerne l'adéquation du droit existant et, en particulier, du DIH, il est clair, comme mentionné ci-dessus, que les règles du DIH existantes – notamment la distinction, la proportionnalité et la précaution dans l'attaque – établissent déjà des limites à l'autonomie des systèmes d'armes. Une arme disposant d'une autonomie dans ses fonctions critiques qui est sans surveillance, imprévisible et sans limites de temps et d'espace, serait illicite, puisque c'est à des humains qu'il appartient d'apprécier chaque contexte en fonction de règles et de principes complexes et difficilement quantifiables.

Il est toutefois clair que les règles du DIH existantes ne fournissent pas toutes les réponses. Quel est le niveau nécessaire de supervision humaine, d'intervention et d'aptitude à désactiver? Quel est le niveau minimum de prévisibilité et de fiabilité du système d'armes dans son environnement d'utilisation? Quelles sont les contraintes nécessaires pour les missions, les objectifs, les environnements opérationnels, le moment de l'opération et la portée géographique de l'opération?

32 Nations Unies, *Rapport de la session de 2018 du groupe d'experts gouvernementaux sur les technologies émergentes dans le domaine des systèmes d'armes létaux autonomes*, CCW/GGE.1/2018/3, 23 octobre 2018.

En outre, les limites dictées par les problèmes éthiques peuvent aller bien au-delà de celles établies par le droit existant. La crainte du contrôle humain dans les décisions d'utiliser la force, la diffusion de la responsabilité morale, la perte de dignité humaine sont plus importantes avec les systèmes d'armes autonomes qui présentent le risque de tuer des personnes, en particulier les systèmes antipersonnel conçus pour cibler directement des êtres humains. Les principes de l'humanité peuvent exiger des limites ou des interdictions concernant des types particuliers d'armes autonomes et/ou leur utilisation dans certains environnements.

Au minimum, il convient de s'entendre rapidement sur le type et le degré de contrôle humain nécessaire en pratique, pour garantir à la fois le respect du DIH et l'acceptabilité éthique.

C) INTELLIGENCE ARTIFICIELLE ET APPRENTISSAGE AUTOMATIQUE

Les systèmes d'intelligence artificielle (IA) sont des programmes informatiques qui réalisent des tâches, souvent associées à l'intelligence humaine, qui nécessitent des connaissances, une planification, un raisonnement ou un apprentissage. Les systèmes d'apprentissage automatique – aussi appelé « apprentissage machine » – sont des systèmes d'IA qui sont « formés » sur les données ou « apprennent » de celles-ci, et qui permettent de définir la façon dont ils fonctionnent. Ce sont tous des outils informatiques, ou algorithmes, complexes qui peuvent être appliqués à de nombreuses tâches différentes. Toutefois, les systèmes d'IA et d'apprentissage automatique sont distincts des algorithmes « simples » utilisés pour des tâches qui n'ont pas besoin de ces compétences. Les implications potentielles pour un conflit armé, et pour le travail humanitaire du CICR, sont vastes³³. Il existe au moins trois domaines qui se chevauchent et qui sont pertinents d'un point de vue humanitaire.

Le premier domaine est l'utilisation d'outils d'IA et d'apprentissage automatique pour contrôler le matériel militaire, en particulier la diversité croissante de systèmes robotisés sans pilote – dans l'air, sur terre et en mer. L'IA peut permettre d'obtenir une autonomie supérieure dans les plateformes robotiques, qu'elles soient armées ou non. Pour le CICR, les systèmes d'armes autonomes représentent une préoccupation immédiate (voir ci-dessus). Les logiciels d'IA et d'apprentissage automatique, en particulier pour la « reconnaissance automatique de la cible », pourraient devenir une base pour les systèmes d'armes autonomes, amplifiant ainsi les préoccupations majeures en matière de perte de contrôle humain et d'imprévisibilité. Toutefois, toutes les armes autonomes ne disposent pas forcément de l'IA³⁴.

Le second domaine est l'application de l'IA et de l'apprentissage automatique à la cyberguerre : les cybercapacités découlant des avancées dans le domaine de l'IA pourraient automatiquement rechercher les vulnérabilités à exploiter ou se défendre simultanément contre les cyberattaques, tout en lançant des contre-attaques. Elles pourraient donc augmenter la vitesse, le nombre et le type d'attaques et, partant, leurs conséquences. Ces évolutions peuvent donner lieu à des discussions concernant le coût humain potentiel de la cyberguerre. L'IA et l'apprentissage automatique ont également des répercussions sur l'exploitation des informations, en particulier la création et la diffusion de fausses informations (qu'elles soient destinées à tromper l'ennemi ou non). Les systèmes nés des avancées dans le domaine de l'IA peuvent générer de « fausses » informations, tant par texte, audio, photos ou vidéo, qu'il est de plus en plus difficile de distinguer des informations « réelles » et qui peuvent être utilisées par les parties à un conflit pour manipuler l'opinion et influencer les décisions. Ces risques numériques peuvent représenter de véritables dangers pour les civils³⁵ (voir ci-dessus).

Le troisième domaine, et peut-être celui qui est peut-être le plus susceptible d'avoir de profondes répercussions, est l'utilisation des systèmes d'IA et d'apprentissage automatique pour la prise de décision. L'IA peut permettre la collecte et l'analyse à grande échelle de multiples sources de données afin d'identifier les personnes ou les biens, d'évaluer des « modes de vie » ou comportements, de faire des recommandations sur les actions ou de faire des prédictions sur les actions ou situations à venir. Les utilisations possibles de

33 Voir CICR, *Artificial Intelligence and Machine Learning in Armed Conflict: A Human-Centred Approach*, 2019, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/en/document/autonomy-artificial-intelligence-and-robotics-technical-aspects-human-control>.

34 CICR, *Autonomy, Artificial Intelligence and Robotics: Technical Aspects of Human Control*, 2019, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/en/document/autonomy-artificial-intelligence-and-robotics-technical-aspects-human-control>.

35 Voir CICR, *Digital Risks in Situations of Armed Conflict*.

ces systèmes de « soutien à la décision » ou de « prise de décision automatisée » sont extrêmement vastes : elles peuvent aller de décisions sur les personnes, ou les objets à attaquer et quand, et les personnes à détenir et pendant combien de temps, aux décisions concernant la stratégie militaire globale, y compris sur l'utilisation des armes nucléaires, ainsi que sur des opérations spécifiques, telles que des tentatives de prédire ou d'anticiper des actions adverses.

Les systèmes d'IA et d'apprentissage automatique peuvent accélérer et étendre la collecte et l'analyse des informations disponibles. Ils peuvent permettre aux êtres humains de prendre de meilleures décisions dans la conduite des opérations militaires conformément au DIH et de réduire au minimum les risques pour les civils. Toutefois, les mêmes analyses générées par le biais d'algorithmes, ou les prédictions, peuvent également faciliter les mauvaises décisions et les violations du DIH et exposer les civils à des risques accrus. Le défi consiste à utiliser toutes les capacités de l'IA pour améliorer le respect du DIH dans des situations de conflit armé, tout en prenant conscience des limitations significatives de la technologie, en particulier en ce qui concerne l'imprévisibilité, le manque de transparence et la partialité. L'utilisation de l'IA dans les systèmes d'armement doit être envisagée avec beaucoup de prudence.

Une approche centrée sur l'humain

Les systèmes d'IA et d'apprentissage automatique pourraient avoir de profondes implications sur le rôle des êtres humains dans un conflit armé. Le CICR est convaincu de la nécessité d'appliquer une approche centrée sur l'humain et sur l'humanité à l'utilisation de ces technologies dans un conflit armé.

Il sera essentiel de préserver le contrôle et le jugement humains lors de l'utilisation de l'IA et de l'apprentissage automatique pour les tâches et les décisions susceptibles d'avoir de graves conséquences sur la vie des personnes, et dans des circonstances où les tâches ou décisions sont régies par les règles spécifiques du DIH. Les systèmes d'IA et d'apprentissage automatique restent des outils qui doivent être utilisés pour servir les acteurs humains et augmenter et améliorer la prise de décision humaine, et non pas pour la remplacer.

Il sera nécessaire de garantir le contrôle et le jugement humains dans les tâches et les décisions exécutées par l'IA qui présentent des risques pour la vie, la liberté et la dignité humaine afin d'assurer le respect du DIH et de préserver une mesure d'humanité dans un conflit armé. Afin que les humains jouent leur rôle de manière significative, il pourrait s'avérer nécessaire de concevoir ces systèmes et de les utiliser à la « vitesse humaine » plutôt que d'accélérer des décisions à la « vitesse de la machine ».

La nature de l'interaction requise entre les êtres humains et l'IA dépendra probablement de l'application spécifique, des conséquences associées et des règles particulières du DIH et de tout autre droit pertinent qui s'appliquent dans ces circonstances, ainsi que de considérations éthiques.

Toutefois, il ne suffira pas, en soi, d'assurer un contrôle et un jugement humains dans l'utilisation des systèmes d'IA. Afin d'établir une certaine confiance dans le fonctionnement d'un système d'IA donné, il sera important d'assurer, y compris par des examens de l'armement : la prévisibilité et la fiabilité, ou la sécurité, du fonctionnement du système et les conséquences de son utilisation ; la transparence, ou les explications, sur la façon dont le système fonctionne et pourquoi il atteint son objectif ; et l'absence de parti pris dans la conception et l'utilisation du système.

D) CONSÉQUENCES HUMANITAIRES ET LIMITES IMPOSÉES PAR LE DIH RELATIVES À L'UTILISATION POTENTIELLE D'ARMES DANS L'ESPACE EXTRA-ATMOSPHÉRIQUE

L'utilisation militaire d'objets spatiaux fait partie intégrante de la guerre depuis plusieurs décennies. Elle inclut l'utilisation de l'imagerie satellite pour étayer l'identification de cibles ennemies et l'utilisation des systèmes de communication par satellite pour commander et contrôler et, plus récemment, contrôler à distance les moyens de guerre. L'armement de l'espace augmenterait la probabilité d'hostilités dans l'espace, avec des conséquences humanitaires potentiellement significatives pour les civils sur terre.

La portée exacte des conséquences humanitaires potentielles de l'utilisation d'armes dans l'espace est incertaine. Cela étant, il est clair que l'utilisation d'armes dans l'espace, qu'il s'agisse de moyens cinétiques ou non, comme les attaques électroniques, cybernétiques ou les armes à faisceau d'énergie dirigée, au moyen de systèmes d'armement spatiaux et/ou terriens, pourrait directement ou de manière collatérale perturber, endommager, détruire ou bloquer les objets spatiaux de caractère civil ou à double usage dont dépendent les activités civiles essentielles. Cela inclut les systèmes de positionnement par satellite (comme BeiDou, Galileo, GLONASS et GPS) qui sont de plus en plus employés dans les véhicules civils, ainsi que le transport et le contrôle du trafic aérien. Les satellites sont également essentiels pour les services météorologiques utilisés pour la prévention et la réduction des risques de catastrophes, ainsi que les services de téléphonie par satellite dont dépendent la fourniture de l'assistance humanitaire et les secours d'urgence.

L'utilisation d'armes dans l'espace ne se produirait pas dans un contexte de vide juridique. Elle est limitée par le droit existant, notamment le Traité de l'espace³⁶, la Charte des Nations Unies et les règles du DIH régissant les moyens et méthodes de guerre.

L'applicabilité du DIH dans l'espace est confirmée par l'article III du Traité de l'espace, qui stipule que le droit international s'applique à l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique ; or le DIH fait partie du droit international. En outre, la Cour internationale de justice a rappelé que les principes établis et les règles du DIH applicables en matière de conflit armé s'appliquent « à toutes les formes de guerre et à toutes les armes, celles du passé, comme celles du présent et de l'avenir³⁷ ». Pour ce qui est du droit conventionnel, les quatre Conventions de Genève de 1949 et le Protocole I du 8 juin 1977 additionnel aux Conventions de Genève (Protocole additionnel I) s'appliquent « en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des Hautes Parties contractantes³⁸ ». L'article 49(3) du Protocole additionnel I stipule que les règles du Protocole en matière de conduite des hostilités sont destinées à s'appliquer à tous les types de guerre pouvant toucher des civils sur terre. Cela inclurait aussi les hostilités dans l'espace.

Le DIH s'applique à toutes les opérations militaires conduites dans le cadre d'un conflit armé, y compris celles se produisant dans l'espace, que l'utilisation de la force soit légale ou non aux termes de la Charte des Nations Unies (*jus ad bellum*). Le DIH ne légitime pas l'utilisation de la force dans l'espace ; il n'encourage pas non plus la militarisation ou l'armement de l'espace. Le seul objectif du DIH est de préserver une mesure d'humanité au cœur d'un conflit armé, notamment pour protéger les civils.

Le Traité de l'espace interdit la mise en orbite autour de la terre d'objets porteurs d'armes nucléaires ou de tout autre type d'armes de destruction massive, l'installation de telles armes sur des corps célestes et le placement de telles armes, de toute autre manière, dans l'espace. Il interdit également l'aménagement de bases et d'installations militaires, ainsi que de fortifications, les essais d'armes de tout type, et l'exécution de manœuvres militaires sur des corps célestes. Il exige également que les corps célestes soient utilisés exclusivement à des fins pacifiques. De son côté, le DIH interdit notamment les armes qui sont de nature à frapper sans discrimination, ainsi que certains types d'armes spécifiques. Ces interdictions ne sont pas limitées aux domaines terrestres.

36 Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes de 1967.

37 Cour internationale de justice, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaire*, Avis consultatif, 8 juillet 1996, para. 86.

38 Article 1(3) du Protocole additionnel I ; article 2 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949.

Même en cas de recours à des armes qui ne sont pas interdites, un belligérant doit respecter les règles du DIH régissant la conduite des hostilités. Elles incluent le principe de distinction, l'interdiction des attaques sans discrimination et disproportionnées, ainsi que l'obligation de prendre des précautions dans l'attaque et contre les effets de l'attaque. En outre, il est interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile. Alors que des protections spécifiques, comme cette dernière, s'appliquent à une vaste gamme d'opérations militaires, la plupart des règles conférant une protection générale aux biens de caractère civil s'appliquent spécifiquement aux attaques. En vertu du DIH, une opération cinétique contre un objet spatial constituerait une attaque. Toutefois, un objet spatial pourrait également être désactivé (mis hors d'usage) sans être physiquement endommagé, par exemple par des armes au laser/à faisceau d'énergie dirigée ou par une cyberattaque. Le CICR considère que ces opérations non cinétiques constituent une attaque en vertu du DIH.

Le DIH interdit de cibler des biens de caractère civil dans l'espace. Toutefois, les satellites civils ou certaines de leurs charges utiles peuvent également être utilisés par les forces armées, ce qui signifie qu'ils sont à double usage. Ils peuvent devenir des objectifs militaires, à condition que leur utilisation dans un but militaire soit telle qu'ils remplissent les conditions de la définition visée à l'article 52(2) du Protocole additionnel I. En cas d'attaque d'un satellite à double usage ou de sa charge utile, les dommages collatéraux attendus pour les civils et les biens de caractère civil, résultant directement de l'attaque ou de ses répercussions indirectes, doivent être pris en compte lors de l'évaluation de la légalité de l'attaque aux termes des principes de proportionnalité et de précaution. En outre, les conséquences pour les civils de la fin ou de l'altération de l'utilisation à titre civil du satellite ou de sa charge utile doivent également être prises en compte. Comme mentionné ci-dessus, la désactivation des fonctions civiles des satellites pourrait perturber de grands secteurs de nos sociétés modernes, en particulier s'ils soutiennent les activités civiles essentielles pour la sécurité et les services civils essentiels sur terre.

Un autre sujet de préoccupation est le risque posé par les débris spatiaux. Des débris peuvent être créés par un certain nombre d'activités spatiales. Une attaque cinétique sur un satellite, par exemple, risque de provoquer bien plus de débris que d'autres activités spatiales. Les débris peuvent continuer à voyager en orbite pendant plusieurs décennies. Étant donné la vitesse à laquelle ils se déplacent, les débris risquent d'endommager d'autres satellites qui soutiennent les activités et services civils. Cela doit être pris en compte dans le choix des moyens et méthodes de guerre dans l'espace, et potentiellement le limiter.

Le CICR est préoccupé par le coût humain potentiellement élevé lié à l'utilisation d'armes dans l'espace. Il recommande que de futurs processus multilatéraux reconnaissent :

- les conséquences humanitaires potentiellement significatives, pour les civils sur terre, de l'utilisation d'armes dans l'espace ;
- la protection conférée par les règles du DIH qui limitent le choix des belligérants en matière de moyens et de méthodes de guerre, y compris dans l'espace³⁹.

Comme avec la mise au point de tout nouveau moyen ou méthode de guerre, l'armement de l'espace n'est pas inévitable, mais représente un choix. Les États peuvent décider de fixer des limites à cet égard pour différentes raisons, y compris humanitaires. Le fait que le DIH s'applique n'empêche pas les États de se mettre d'accord sur des règles supplémentaires visant à interdire ou à limiter des activités militaires ou des armes spécifiques dans l'espace, comme ils l'ont fait dans le Traité de l'espace. Les États peuvent décider que des interdictions ou limitations ultérieures peuvent être établies afin de réduire les risques de dommages civils significatifs qui pourraient découler de l'utilisation d'armes dans l'espace.

39 Voir également CICR, « Humanitarian consequences and constraints under international humanitarian law (IHL) related to the potential use of weapons in outer space », document de travail soumis au groupe d'experts gouvernementaux sur les mesures pratiques supplémentaires pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace », 2019, disponible à l'adresse <https://undocs.org/GE-PAROS/2019/WP.1>.

E) DÉFIS POSÉS PAR CERTAINES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE GUERRE À L'EXAMEN DE LA LICÉITÉ DES ARMES NOUVELLES

Comme mentionné ci-dessus, il existe un cadre juridique pour la mise au point et l'utilisation de nouvelles technologies de guerre, comme les systèmes d'armes autonomes ou les cybercapacités militaires. En effet, comme pour tous les systèmes d'armes, ces technologies doivent pouvoir être employées dans le respect du DIH et, en particulier, de ses règles relatives à la conduite des hostilités. Il incombe à chaque État qui met au point, acquiert et utilise ces nouvelles technologies de guerre de s'en assurer. À cet égard, l'examen de la licéité est aussi important maintenant qu'il l'était lors de l'élaboration de l'article 36 du Protocole additionnel I pendant la course aux armements, au temps de la guerre froide. Pour aider les États à mettre en œuvre cette obligation, le CICR a publié, en 2006, le *Guide de l'examen de la licéité des nouvelles armes et des nouveaux moyens et méthodes de guerre : mise en œuvre des dispositions de l'article 36 du Protocole additionnel I de 1977*. Les indications ci-dessous sont tirées de ce *Guide* et traitent des nouvelles questions concernant les défis posés par les nouvelles technologies de guerre à l'examen de la licéité.

Chaque État partie a l'obligation de déterminer si l'emploi d'une nouvelle arme, d'un nouveau moyen ou d'une nouvelle méthode de guerre qu'il étudie, met au point, acquiert ou adopte serait, dans certaines circonstances ou en toutes circonstances, interdit par le droit international⁴⁰. Selon le CICR, l'exigence d'examiner la licéité des armes nouvelles découle également de l'obligation de garantir le respect du DIH aux termes de l'article 1 commun aux Conventions de Genève⁴¹. Outre ces exigences juridiques, tous les États ont également intérêt à évaluer la licéité des nouvelles armes. L'examen de la licéité est une mesure essentielle visant à assurer que les forces armées d'un État peuvent conduire les hostilités conformément aux obligations internationales de cet État. De plus, il permet d'éviter les conséquences coûteuses de l'approbation et de l'obtention d'une arme dont l'utilisation serait probablement limitée ou interdite.

Les systèmes d'armement de toutes sortes doivent être soumis à un examen de licéité, y compris les systèmes physiques (matériel) et les systèmes numériques (logiciels). Cela s'étend aux cybercapacités militaires destinées à être utilisées ou supposées être utilisées dans la conduite des hostilités. Cela inclut également les composants logiciels qui font partie du système d'armement (les « moyens » de guerre) ou la façon dont le système sera utilisé (la « méthode » de guerre), comme un logiciel qui commande un système physique ou soutient les processus de prise de décision pour l'utilisation de ce système d'armement. Étant donné qu'une arme ne peut être évaluée séparément de la façon dont elle sera utilisée, son utilisation normale ou attendue doit être prise en compte dans l'examen de la licéité.

Les armes qui incluent un composant logiciel permettant de déclencher les fonctions critiques de sélection et d'attaque de cibles (soit les caractéristiques qui définissent les systèmes d'armes autonomes) étant activées par l'environnement du système d'armement plutôt que par un commandant, il est difficile d'évaluer si l'arme peut être utilisée conformément aux règles du DIH. L'examineur devra assurer que la conception et le mode d'utilisation de l'arme proposée n'empêchent pas un commandant d'exercer le jugement requis par le DIH. Si ce critère n'est pas respecté, l'examineur ne devra pas permettre l'emploi de l'arme. Alternativement, il pourra avoir besoin d'imposer des limitations à l'emploi de l'arme afin d'assurer la capacité du commandant à respecter le DIH.

Il peut s'avérer de plus en plus difficile de prévoir les effets des systèmes d'armement au moyen de tests, car ces systèmes d'armement deviennent de plus en plus complexes ou bénéficient d'une certaine liberté d'action dans leurs tâches, et deviennent donc moins prévisibles, comme les systèmes d'armement qui intègrent un

40 La Suède et les États-Unis, par exemple, ont établi des mécanismes pour l'examen de la licéité pour la première fois en 1974, trois ans avant l'adoption du Protocole additionnel I.

41 C'est également l'avis de certains États. Voir Australie, « The Australian article 36 review process », *document de travail soumis par le groupe d'experts gouvernementaux des Hautes Parties Contractantes sur la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (CAC)*, 2018, para. 3, disponible à l'adresse [https://unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/46CA9DABE945FDF9C12582FE00380420/\\$file/2018_GGE+LAWS_August_Working+paper_Australia.pdf](https://unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/46CA9DABE945FDF9C12582FE00380420/$file/2018_GGE+LAWS_August_Working+paper_Australia.pdf); Pays-Bas et Suisse « Weapons review mechanisms », document de travail soumis à la CCW, 2017, para. 17.

apprentissage automatique. L'imprévisibilité dans le fonctionnement du système et l'interaction du système avec un environnement dynamique ne peuvent pas être simulées avant son utilisation. Cette difficulté sera amplifiée, dans certains cas, par l'incapacité du commandant à comprendre comment un système d'armement utilisant l'IA, en particulier l'apprentissage automatique, atteint son objectif à partir d'une entrée donnée, d'où la difficulté (voire l'impossibilité) de prévoir les conséquences de son utilisation.

Pour que l'examen de licéité soit efficace, les États qui mettent au point ou acquièrent de nouvelles technologies d'armement doivent tenir compte de ces complexités. Par conséquent, il peut s'avérer nécessaire d'effectuer l'examen de licéité des armes et des moyens et méthodes de guerre qui s'appuient sur ces nouvelles technologies à une phase plus précoce de la mise au point des armes, à des intervalles plus courts et de manière plus répétée pendant la période de mise au point que pour les technologies plus traditionnelles. Les caractéristiques uniques des nouvelles technologies et les processus associés d'examen de la licéité nécessitent de nouvelles normes en matière de test et de validation. Les États doivent également partager les informations sur les mécanismes de leur examen de licéité et, dans la mesure du possible, sur les résultats substantiels de l'examen de la licéité, en particulier en matière de compatibilité de l'arme au DIH, afin d'éviter que les autres États ne rencontrent les mêmes difficultés et qu'ils puissent bénéficier des conclusions de l'examen des États sur le fait que l'emploi de l'arme en question est interdit ou limité par le DIH. L'échange entre les États des informations sur la conduite de l'examen de licéité des nouvelles technologies peut aider à établir une expertise et à identifier les bonnes pratiques, tout en aidant les États qui le souhaitent à établir ou à renforcer leurs propres mécanismes.



CHAPITRE 3

LES BESOINS DE LA POPULATION CIVILE DANS DES CONFLITS DE PLUS EN PLUS LONGS : SÉLECTION DE QUESTIONS

Les besoins des populations civiles touchées par les conflits armés sont multiples et complexes. Ils vont de la protection contre les dommages directs et contre les effets des hostilités, à des besoins essentiels tels que nourriture, eau, soins médicaux, éducation des enfants, soutien psychosocial, informations sur le sort d'un être cher ou nouvelles d'un proche en détention. Les civils peuvent également avoir besoin d'une protection contre des actes criminels, notamment des violences sexuelles.

Pour protéger efficacement les personnes et réduire leurs souffrances, il faut agir à au moins trois niveaux interconnectés. Premièrement, il incombe aux parties aux conflits armés de mettre en œuvre leurs obligations juridiques internationales, dont beaucoup concernent la protection des droits fondamentaux des civils et la réponse à leurs besoins. Deuxièmement, les individus et les communautés sont des acteurs de leur propre protection qui connaissent leurs besoins. Avec suffisamment d'informations et de soutien, ils peuvent trouver des moyens de surmonter les difficultés engendrées par un conflit armé. Leurs efforts pour se protéger ne doivent pas être entravés. Et troisièmement, l'action humanitaire doit être conçue en collaboration avec les populations en fonction de leurs besoins et de leurs vulnérabilités spécifiques⁴². En d'autres termes, leurs points de vue et leur connaissance du contexte doivent être pris en compte dans la conception et la mise en œuvre de la réponse humanitaire, et leurs questions et préoccupations concernant l'action humanitaire doivent être prises au sérieux.

La nature prolongée de nombreux conflits contemporains a un impact sur les besoins et les vulnérabilités des populations civiles⁴³. De nombreux besoins humanitaires se font sentir dès les premières heures d'un conflit, mais peuvent évoluer, s'accumuler et s'aggraver au fil du temps. Par exemple, les conflits prolongés détruisent des éléments d'infrastructures essentielles, tels que les écoles et les hôpitaux, ou les dégradent au point de les rendre inutilisables. Lorsque les conflits ne sont pas résolus, les personnes déplacées sont bien trop souvent privées de la possibilité de retourner volontairement, en toute sécurité et avec dignité dans leurs foyers. Et lorsque les services et systèmes de soutien s'effondrent, de nouvelles barrières se dressent pour les personnes handicapées. Ces obstacles, en particulier lorsqu'ils persistent, alimentent les tensions plutôt que de les dissiper.

Les normes fondamentales du DIH sur la protection des populations civiles dans les conflits armés s'appliquent dès le début d'un conflit armé et au moins jusqu'à sa fin. Le DIH s'applique quelle que soit la durée d'un conflit. Ses règles interdisent certains comportements en tout temps et visent à soulager les conséquences humanitaires de la guerre chaque fois qu'elles se produisent. Le présent chapitre présente le point de vue du CICR sur la façon dont le DIH – en complément avec d'autres branches du droit international – protège 1) les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, 2) les personnes handicapées et 3) l'accès des enfants à l'éducation.

42 Voir CICR, *Standards professionnels pour les activités de protection*, 2018, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/fr/publication/0999-standards-professionnels-pour-les-activites-de-protection>.

43 Voir CICR, *Conflits prolongés et action humanitaire – Quelques expériences récentes du CICR*, 2016, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/fr/publication/4265-protracted-conflict-and-humanitarian-action-some-recent-icrc-experiences>.

1. PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PAYS

À la fin 2018, 41,3 millions de personnes étaient déplacées à l'intérieur de leur propre pays à cause d'un conflit armé ou d'une autre situation de violence, le chiffre le plus élevé jamais enregistré⁴⁴. Bon nombre d'entre elles étaient déplacées depuis longtemps ou avaient été forcées de se déplacer plusieurs fois, y compris du fait de conflits prolongés. Dans les conflits armés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont souvent parmi les civils les plus vulnérables. Ces personnes risquent de se retrouver séparées de leur famille ou de disparaître et vivent souvent dans des conditions précaires. Face à l'urbanisation de la population mondiale, les personnes sont de plus en plus déplacées vers, entre ou dans les villes. Les villes sont le théâtre de conflits, mais peuvent également devenir des lieux de refuge. Une récente étude du CICR – sur l'amélioration de la réponse humanitaire aux situations de déplacement urbain dans les villes en guerre – a révélé que les personnes souhaitant fuir pour échapper au danger peuvent être dans l'impossibilité de le faire et que celles ayant fui peuvent continuer d'être exposées à des dangers pendant leur déplacement⁴⁵. Des infrastructures civiles essentielles peuvent être endommagées ou détruites par un conflit, conduisant à une perturbation des services et à une dégradation des conditions de vie des personnes, avec à la clé un risque de nouveaux déplacements. Les déplacés internes qui cherchent refuge dans les villes épargnées par les hostilités rencontrent souvent des difficultés, n'étant pas en possession des documents officiels nécessaires et ne disposant pas d'un accès adéquat aux services de base, au logement et à l'emploi.

Dans les conflits armés, le DIH protège les déplacés internes en tant que civils. Un meilleur respect du DIH peut contribuer à réduire l'ampleur du déplacement et à protéger les personnes déplacées⁴⁶. Le droit relatif aux droits de l'homme complète la protection accordée par le DIH, mais la relation précise entre ces deux branches de droit doit être précisée et est sujette à des évolutions. Le déplacement restant une réalité pour un nombre bien trop élevé de personnes, il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur la prévention et la protection. Cela fait partie intégrante de l'engagement du CICR consistant à placer les personnes et leurs besoins au cœur de son action. Dans ce contexte, il est essentiel de continuer à travailler pour influencer et changer le comportement des parties aux conflits afin d'assurer un plus grand respect du DIH et des autres règles qui protègent les déplacés internes. Le renforcement de la protection de ces personnes est un sujet qui mérite une réflexion plus approfondie⁴⁷.

Le caractère civil des camps de déplacés internes

Les camps peuvent être nécessaires à titre de mesure exceptionnelle, mais ne doivent pas constituer la solution par défaut au problème du déplacement. À court terme, les camps peuvent faciliter la fourniture d'une aide d'urgence. À long terme, toutefois, ils peuvent empêcher les personnes de reprendre une vie normale et mettre à mal les mécanismes d'adaptation traditionnels. En outre, dans certains conflits armés, des groupes armés non étatiques s'infiltrèrent ou s'installent dans les camps, compromettant ainsi la protection des civils. Leur présence donne parfois lieu à des attaques directes contre un camp par leurs adversaires, ou au recrutement d'enfants et à des actes de violence sexuelle perpétrés par les membres de ces groupes, en particulier contre les femmes et les filles. Il est essentiel de protéger les civils ainsi que le caractère civil – et humanitaire – des camps.

44 Centre de surveillance des déplacements internes, *Rapport mondial sur les déplacements internes 2019*, pp. v et 48.

45 CICR, *Déplacés urbains – S'adapter et répondre au déplacement hors des camps*, CICR, 2018, pp. 18 sqq., disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/fr/publication/4344-displaced-cities-experiencing-and-responding-urban-internal-displacement-outside>.

46 CICR, *Displacement In Times Of Armed Conflict: How International Humanitarian Law Protects In War, And Why It Matters*, 2019, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/en/document/ihl-displacement>. Cette étude est une recherche exploratoire, qui ne reflète pas nécessairement les avis institutionnels du CICR. Elle traite du rôle et de la contribution du respect du DIH en relation avec le déplacement.

47 Voir, par exemple, CICR, *Traduire la Convention de Kampala dans la pratique – Exercice de bilan*, 2016, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/fr/publication/4287-translating-kampala-convention-practice>; CICR, « Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés », 31IC/11/5.1.1, 2011.

Les mesures pour garantir le caractère civil des camps doivent toutefois être conformes au droit applicable. Par exemple, pour empêcher des groupes armés d'entrer dans les camps, les autorités peuvent mettre en place des processus de filtrage pour identifier et, le cas échéant, séparer les individus concernés. Ce filtrage peut toutefois conduire à des séparations familiales et à des disparitions de personnes. Les personnes identifiées comme des menaces pour la sécurité – généralement des hommes et des garçons – sont souvent placées en garde à vue, et l'expérience a montré que cela ne se fait pas toujours dans le respect du droit. Les déplacements à l'intérieur et hors des camps peuvent être limités, ce qui réduit également l'accès des déplacés internes aux moyens de subsistance et aux services essentiels. Les restrictions à la liberté de mouvement, imposées par exemple dans les processus de filtrage ou aux personnes vivant dans les camps, peuvent également, dans certains cas, équivaloir à une privation de liberté. C'est la situation concrète qui déterminera si la restriction à la liberté de mouvement atteindra ou non le niveau d'une privation de liberté. De fait, la différence entre les deux réside dans le degré ou l'intensité de la restriction en question.

Il est fondamental de préserver le caractère civil et humanitaire des camps pour protéger les déplacés internes. Le DIH peut contribuer à cet objectif. Au regard de cette branche du droit, les camps sont considérés comme des biens de caractère civil et ont droit à une protection contre les attaques directes, à moins, et aussi longtemps, que ces camps (en tout ou partie) ne deviennent des objectifs militaires. Étant donné que les combattants et les civils qui participent directement aux hostilités peuvent faire l'objet d'attaques directes, leur présence à proximité ou à l'intérieur des camps représente un danger pour les camps et leurs habitants. Pour maintenir le caractère civil des camps, il est donc essentiel de distinguer les combattants des civils, ainsi que les civils qui participent directement aux hostilités de ceux qui ne le font pas. Toutefois, même lorsque les camps, ou certaines parties d'entre eux, sont utilisés à des fins militaires d'une manière qui ferait d'eux des objectifs militaires, les parties au conflit doivent respecter toutes les règles relatives à la conduite des hostilités, y compris les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution. Il convient de souligner que la simple présence de membres de forces armées ou de groupes armés dans un camp ne suffit pas, en soi, à transformer tout ou partie de ce camp en un objectif militaire. En outre, les parties doivent prendre toutes les précautions pratiquement possibles pour protéger les camps sous leur contrôle contre les effets des attaques, notamment en évitant, dans la mesure du possible, de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité des camps.

Le CICR et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) ont publié un aide-mémoire pour mettre en lumière les dilemmes liés au maintien du caractère civil et humanitaire des camps, pour expliquer comment les cadres juridiques peuvent permettre de résoudre ces dilemmes et pour fournir une orientation opérationnelle aux acteurs humanitaires et autres⁴⁸. Cet aide-mémoire donne un aperçu des règles de DIH pouvant contribuer à préserver le caractère civil des camps, ainsi que des autres mesures, y compris celles fondées sur d'autres corpus juridiques, pouvant être prises pour maintenir le caractère humanitaire des camps.

Solutions durables

Les conflits armés durent de plus en plus longtemps ; il en est de même du déplacement. Des solutions durables – retour volontaire, intégration locale ou réinstallation dans une autre partie du pays – sont nécessaires pour mettre fin au déplacement. Les autorités considèrent souvent le retour comme la seule solution, même si certaines personnes déplacées préfèrent rester et s'intégrer localement ou se réinstaller ailleurs dans le pays. Pour un grand nombre de déplacés internes, retourner dans leurs foyers peut être la solution préférée. Mais cela n'est pas toujours possible lorsqu'un conflit armé est en cours. En outre, les personnes déplacées peuvent, au fil du temps, se sentir moins enclines à rentrer, à mesure qu'elles s'installent sur leur lieu de déplacement. Si les choix de solutions durables qui soient volontaires, sûres et dignes ne sont pas encouragés, la situation des déplacés internes risque de s'aggraver. Par exemple, les personnes forcées de retourner dans des zones dangereuses peuvent être particulièrement vulnérables et être exposées à de graves violations de

48 UNHCR et CICR, *Aide-mémoire : Operational Guidance on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Sites and Settlements*, 2018, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/en/document/aide-memoire-operational-guidance-maintaining-civilian-and-humanitarian-character-sites-and>.

leurs droits fondamentaux. Les personnes rentrées prématurément ou dont les efforts pour s'intégrer localement ne sont pas soutenus peuvent se retrouver sans accès à un logement adéquat, à l'éducation et à l'emploi ou être ostracisées par les communautés d'accueil.

Dans des situations de conflit armé, un plus grand respect du DIH peut contribuer à trouver des solutions durables au sort des déplacés internes. Il convient de souligner qu'en vertu du DIH, si le déplacement résulte d'évacuations réalisées par les parties au conflit armé – pour assurer la sécurité des civils concernés ou pour des raisons militaires impératives –, il ne doit durer que tant que les conditions le justifiant sont réunies⁴⁹. Les personnes déplacées ont le droit de regagner volontairement et en toute sécurité leurs foyers ou lieux de résidence habituels dès que les causes de leur déplacement cessent d'exister⁵⁰. Dans ce cadre, les autorités compétentes sont tenues de prendre des mesures pour faciliter le retour volontaire et en toute sécurité des personnes déplacées, ainsi que leur réintégration, comme indiqué dans certains instruments juridiques relatifs aux déplacés internes. Les mesures que les parties au conflit armé peuvent prendre comprennent le déminage, la fourniture d'une assistance pour couvrir les besoins essentiels, la remise en état d'écoles ou l'aide aux visites effectuées par les personnes déplacées afin d'évaluer les conditions dans leur lieu de retour potentiel.

À la différence de certains instruments juridiques, le DIH ne prévoit pas explicitement de solutions durables autres que le droit au retour. Toutefois, un plus grand respect de certaines de ses règles peut contribuer à faciliter toutes les solutions durables. Par exemple, veiller au respect des règles et principes de la conduite des hostilités protégeant les biens de caractère civil peut aider à limiter la dégradation ou la destruction d'infrastructures civiles essentielles qui fournissent des services vitaux. Comme les restes explosifs de guerre font partie des principaux obstacles à un retour en toute sécurité et à une réinstallation dans une autre partie du pays, le respect des traités relatifs aux armes peut contribuer à préserver ou à créer les conditions nécessaires pour parvenir à une solution durable. De fait, les restes explosifs de guerre continuent de mettre gravement en péril la vie des personnes, d'empêcher l'accès aux habitations et aux services essentiels, ainsi que d'exacerber les difficultés pour ceux qui tentent de reconstruire leur vie, longtemps après la fin des hostilités actives ou même du conflit. Enfin, le fait d'inciter les parties au conflit armé à respecter l'obligation qui leur incombe de fournir aux familles des personnes portées disparues par suite du conflit toute information dont elles disposeraient sur leur sort peut faciliter la réintégration des déplacés internes lors de leur retour ou leur intégration locale.

Sur la base et au-delà de ce que prévoit le DIH, les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique reconnaissent explicitement le droit des déplacés internes de retourner dans leurs anciens foyers, de s'intégrer dans le lieu où ils ont été déplacés ou de se réinstaller dans une autre région du pays. En vertu du droit relatif aux droits de l'homme, ces solutions durables découlent du droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence⁵¹. La liberté de mouvement et de circulation est également essentielle pour permettre aux déplacés internes d'avoir accès aux moyens de subsistance, à l'éducation et aux soins de santé, et pour parvenir à une solution durable à leur déplacement. Les restrictions à la liberté de circulation non seulement suppriment ces possibilités, mais peuvent également donner lieu à des séparations familiales et entraver la réunification des familles. Si le DIH ne contient aucun droit relatif à la liberté de circulation et de résidence, un meilleur respect de certaines de ses règles peut contribuer à permettre ou faciliter la liberté de circulation. Par exemple, l'obligation de prendre toutes les précautions pratiquement possibles pour protéger les civils et éviter de leur causer des dommages collatéraux peut exiger des parties au conflit qu'elles permettent aux civils de quitter une zone, ou qu'elles les en évacuent, s'ils sont mis en danger par les hostilités⁵².

49 Voir l'article 49(2) de la Quatrième Convention de Genève; l'article 17(1) du Protocole II du 8 juin 1977 additionnel aux Conventions de Genève (Protocole additionnel II); Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (dir.), *Droit international humanitaire coutumier – Volume I: Règles* (Étude du CICR sur le DIH coutumier), Cambridge University Press, 2005, Règle 129 et explication, p. 602 sqq.

50 Voir l'article 49(2) de la Quatrième Convention de Genève, et la Règle 132 de l'Étude du CICR sur le DIH coutumier, p. 616 sqq.

51 Ce droit peut être assujéti à une limitation, et il est possible d'y déroger en cas de danger public exceptionnel.

52 Voir la section 1.c) du chapitre II consacrée à la protection des populations civiles pendant les sièges.

Pour les raisons indiquées dans la présente section, assurer un meilleur respect du DIH peut aider non seulement à empêcher les déplacements, mais également à augmenter les chances de trouver des solutions durables pour les déplacés internes. Il est donc important de revenir constamment à l'essentiel, à savoir la conformité au DIH et aux autres règles pertinentes, pour prévenir les causes profondes d'une grande partie des souffrances créées par le déplacement.

2. LA PROTECTION DES PERSONNES HANDICAPÉES

Pour les personnes handicapées, un conflit armé renforce souvent les obstacles existants ou en crée de nouveaux concernant l'accès aux services et à l'assistance, dans des domaines tels que la nourriture, l'eau, les abris, l'assainissement, la santé, l'éducation, la rééducation et les transports. Les obstacles propres au conflit peuvent être physiques (par exemple destruction d'infrastructures vitales pour l'accès aux services), communicationnels (par exemple manque d'informations accessibles sur l'aide humanitaire disponible) ou comportementaux (par exemple refus de la participation de personnes handicapées à des activités humanitaires à cause du préjugé selon lequel ces personnes ne sont pas capables de communiquer leurs propres souhaits et besoins ou de contribuer à la conception des réponses humanitaires). Les personnes handicapées peuvent faire face à de multiples formes de discrimination, non seulement sur la base de leur handicap, mais également du fait de leur âge ou de stéréotypes de genre. Par exemple, les femmes et les filles handicapées peuvent disposer de moyens financiers plus limités, ce qui accroît leurs difficultés d'accès aux services et à l'assistance.

Les personnes handicapées peuvent être dans l'incapacité de fuir lorsque des opérations militaires sont menées à proximité de chez elles et peuvent être abandonnées sur place par les membres de leur famille ou d'autres personnes qui les assistent. Elles sont plus exposées aux risques d'attaques et de violence, y compris de violences sexuelles. Elles peuvent également développer de nouveaux handicaps pendant les conflits armés, par exemple à cause de blessures liées aux affrontements ou d'expériences traumatiques.

Du fait de l'effondrement généralisé des services et systèmes d'assistance qui en résulte, les conflits armés prolongés exacerbent les conséquences décrites ci-dessus pour les personnes handicapées. Ces conflits exigent des organisations humanitaires qu'elles accordent une plus grande attention aux situations individuelles et qu'elles priorisent les besoins des personnes handicapées non seulement à court mais également à long terme, tels que les besoins liés à l'éducation. Cela étant, un obstacle important à une meilleure intégration des personnes handicapées dans les réponses humanitaires est l'absence de participation significative de ces personnes à ces réponses, et la pénurie de données de qualité sur les handicaps. En conséquence, ces personnes restent souvent invisibles.

Le CICR, conformément aux objectifs du Mouvement, s'est engagé à renforcer l'intégration du handicap dans ses activités de protection et d'assistance et parmi son personnel. Il s'emploie à intégrer les points de vue de personnes handicapées dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de sa réponse humanitaire. Il s'efforce également de promouvoir de manière plus systématique la protection des personnes handicapées aux termes des cadres juridiques internationaux applicables, en particulier le DIH et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).

L'interaction entre DIH et droit relatif aux droits de l'homme, en particulier la CDPH

Ces dernières années, la relation entre le DIH et le droit relatif aux droits de l'homme protégeant les personnes handicapées, en particulier la CDPH, a fait l'objet d'une attention considérable. L'article 11 de la CDPH traite des conflits armés et fait obligation aux États parties d'assurer la sécurité et la protection des personnes handicapées conformément au DIH et au droit relatif aux droits de l'homme.

Il est important d'analyser cette obligation, en particulier parce qu'il a été souvent reproché au DIH d'appliquer une approche médicalisée obsolète envers les personnes handicapées, mettant l'accent uniquement sur les problèmes individuels de la personne (c'est-à-dire ses incapacités) nécessitant un traitement médical.

C'est pourquoi le DIH a parfois été jugé inadapté pour lever les obstacles auxquels sont confrontées les personnes handicapées dans d'autres domaines de la protection et de l'assistance. Ses détracteurs pensent que le DIH entre en conflit avec le modèle social contemporain du handicap qui sous-tend la CDPH et qui considère le handicap comme l'interaction entre les incapacités d'une personne (par exemple physiques, psychosociales, intellectuelles ou sensorielles) et les différentes barrières qui font obstacle à sa pleine et effective participation à la société sur une base d'égalité avec les autres⁵³.

Pourtant, le DIH tient compte des capacités spécifiques, des expériences et des opinions des personnes handicapées dans les conflits armés, au-delà de la sphère purement médicale. Même si les personnes handicapées ne sont pas expressément mentionnées dans les règles pertinentes du DIH, elles bénéficient d'une protection générale en tant que civils ou que personnes hors de combat pendant un conflit armé. Les règles du DIH protégeant les civils et les personnes hors de combat sont particulièrement strictes lorsque des individus se trouvent sous l'emprise d'une partie au conflit, en particulier d'une partie adverse. Cela inclut non seulement des situations telles que la détention, mais également des circonstances comme le fait de vivre sur un territoire contrôlé par une partie à un conflit.

En vertu du DIH, les parties au conflit doivent traiter tous les civils et toutes les personnes hors de combat sans « distinction de caractère défavorable ». Cela peut nécessiter – et parfois nécessite – de prendre toutes les mesures possibles pour lever et prévenir les obstacles auxquels les personnes handicapées sont confrontées pour avoir accès aux services ou à la protection qui leur est accordée par le DIH au même titre qu'aux autres civils et aux personnes hors de combat⁵⁴. Lorsqu'il est interprété pour inclure ces obligations positives, le DIH converge avec les obligations de faire progresser l'égalité *de facto* des personnes handicapées en vertu du droit relatif aux droits de l'homme, en particulier de la CDPH.

Le DIH tient compte du contexte dans lequel il est appliqué. Par exemple, l'obligation de traiter humainement les civils et les personnes hors de combat implique de respecter l'intégrité physique et mentale de l'individu, ainsi que sa dignité intrinsèque. Aujourd'hui, le CICR comprend cette obligation comme signifiant que les parties à un conflit armé sont tenues de tenir compte non seulement de la situation individuelle d'une personne, y compris de ses incapacités, mais également de facteurs environnementaux, c'est-à-dire du fait que ses capacités et ses besoins varient en fonction des structures socioculturelles, économiques et politiques en place.

Certes, la terminologie utilisée dans les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels I et II en relation avec les personnes handicapées est le reflet de l'époque et de son contexte social et culturel (par exemple les références aux « infirmes » et aux « affections mentales », en utilisant le terme « invalidité » pour décrire un handicap dans le cadre de la définition des personnes « blessées et malades »). Elle est obsolète à la lumière de la compréhension actuelle du handicap. Il n'en demeure pas moins que les personnes handicapées étaient déjà identifiées comme nécessitant une protection spécifique dans le cadre d'un conflit armé. En outre, une lecture contemporaine du DIH montre plus de complémentarité que de contradiction entre le DIH et le droit relatif aux droits de l'homme, en particulier la CDPH, et ce, de deux façons importantes. Tout d'abord, elle met l'accent sur les points communs entre le DIH et la CDPH. Ensuite, elle montre que les différents champs d'application du DIH et de la CDPH conduisent à une protection supplémentaire des personnes handicapées pendant un conflit armé. À cet égard, il convient de noter que le DIH impose des obligations incontestées aux groupes armés non étatiques, tandis que la CDPH ne lie que les États qui l'ont signée⁵⁵. En outre, le DIH peut minimiser ou prévenir les dommages aux personnes handicapées liés aux risques spécifiques au conflit, notamment à la conduite des hostilités.

53 Voir le Préambule, para. e), et l'article 1(2) de la CDPH.

54 Article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 (article 3 commun); article 27 de la Quatrième Convention de Genève; article 75 du Protocole additionnel I; article 4 du Protocole additionnel II.

55 Ce point est traité à la section 2 du chapitre IV consacrée au à la protection juridique des personnes vivant sur des territoires contrôlés par des groupes armés non étatiques.

Dans un récent article intitulé « How law protects persons with disabilities in armed conflict » (comment le droit protège les personnes handicapées dans les conflits armés), le CICR a exposé son point de vue sur la façon dont les points communs entre le DIH et la CDPH, ainsi que la protection supplémentaire fondée sur le DIH, peuvent éclairer les activités humanitaires permettant de mieux intégrer les personnes handicapées⁵⁶. Les paragraphes suivants présentent quelques exemples.

Rôles complémentaires du DIH et du droit relatif aux droits de l'homme concernant les personnes handicapées

Le DIH et le droit relatif aux droits de l'homme, y compris la CDPH, exigent un traitement humain des détenus, sans distinction⁵⁷. Des mesures spécifiques sont donc requises pour faire en sorte que les personnes handicapées puissent bénéficier des services et des installations de base au même titre que les autres détenus. Pendant ses visites des lieux de détention, le CICR a constaté que les autorités détentrices fournissaient aux détenus handicapés des informations concernant les services ou installations disponibles, dans des formats accessibles, et avaient également adapté les infrastructures pour permettre un meilleur accès des détenus porteurs de handicaps physiques.

Les Conventions de Genève exigent par ailleurs explicitement que les puissances détentrices fournissent des services et une assistance spécialisés pour répondre aux besoins médicaux et de rééducation des prisonniers de guerre handicapés (par exemple services de physiothérapie ou consultations psychosociales), ainsi que des dispositifs d'assistance (par exemple béquilles, prothèses, dispositifs oculaires) aux prisonniers de guerre et aux internés civils.

Dans un autre registre, les règles du DIH relatives à la conduite des hostilités, en particulier l'obligation de prendre toutes les précautions pratiquement possibles, peuvent permettre de minimiser ou prévenir les dommages causés par le conflit aux personnes ayant des handicaps préexistants s'il s'agit de civils ou de personnes hors de combat. Ces précautions possibles peuvent consister notamment à prendre des mesures leur permettant de s'éloigner du voisinage des objectifs militaires ou à les évacuer pour les mettre en sécurité. La Quatrième Convention de Genève prévoit explicitement la possibilité de conclure des accords locaux pour évacuer les personnes handicapées des zones assiégées ou encerclées aux fins d'assurer leur propre sécurité.

Participation des personnes handicapées aux décisions concernant l'action humanitaire

La CDPH, en exigeant plus généralement des États parties qu'ils collectent des données ventilées sur le handicap afin de mettre en œuvre leurs obligations au titre de la CDPH, et en identifiant des obstacles spécifiques auxquels se heurtent les personnes handicapées, renforce les attentes placées sur les organisations humanitaires s'agissant de collecter des données sur les personnes handicapées dans le cadre des évaluations des besoins humanitaires. En outre, pour faire en sorte que leur dignité soit respectée et assurer la spécificité nécessaire des réponses humanitaires, le principe d'humanité implique une participation effective des personnes handicapées à ces réponses. Cela rejoint les obligations explicites des États au titre de la CDPH d'assurer la participation de personnes handicapées à toutes les décisions les concernant. La collecte de données et la participation effective des personnes affectées font également partie des obligations explicites prévues par certains traités sur les armes en vue de fournir une assistance aux personnes ayant développé des handicaps par suite de l'utilisation d'armes dans un conflit armé⁵⁸.

Enfin, les règles du DIH qui justifient ou exigent que des mesures soient prises pour assurer une distinction de caractère non défavorable servent également de fondement pour la fourniture d'une assistance humanitaire prioritaire ou spécifique aux personnes handicapées, en tant que membres de la population affectée

56 CICR, « How law protects persons with disabilities in armed conflict », 2017, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/en/document/how-law-protects-persons-disabilities-armed-conflict>.

57 Voir, par exemple, l'article 3 commun; les articles 13 et 16 de la Troisième Convention de Genève; l'article 27 de la Quatrième Convention de Genève; l'article 4 du Protocole additionnel II; les Règles 87 et 88 de l'Étude du CICR sur le DIH coutumier; l'article 10 de la Convention internationale sur les droits civils et politiques; l'article 14(2) de la CDPH.

58 Voir, par exemple, l'article 5(1) et (2)(f) de la Convention sur les armes à sous-munitions.

sur un territoire sous le contrôle d'une partie au conflit⁵⁹. À cet égard, le DIH converge avec les obligations correspondantes prévues par la CDPH. Les mesures utiles comprennent la fourniture d'un accès à l'eau et aux services d'assainissement et d'un abri ; la fourniture d'une assistance au transport pour obtenir de la nourriture et des soins ; et la fourniture d'informations accessibles sur l'assistance disponible (par exemple en utilisant le langage des signes, le braille ou l'impression en gros caractères). Le DIH reconnaît également implicitement la nécessité d'identifier de manière proactive les personnes handicapées dans le cadre de la distribution de secours humanitaires lorsque des organisations humanitaires impartiales aident les parties à un conflit armé à s'acquitter de leurs obligations.

3. ACCÈS À L'ÉDUCATION

Trop souvent, l'éducation est rapidement et profondément perturbée pendant un conflit armé. Les perturbations se produisent lorsque les étudiants, le personnel éducatif et les infrastructures d'éducation sont la cible d'attaques directes ou sont blessés ou endommagés de manière incidente lors d'attaques ; lorsque l'utilisation militaire d'établissements d'éducation empêche les cours d'avoir lieu et expose les écoles à des attaques par des forces adverses ; et lorsque les forces armées et les groupes armés recrutent des enfants ou commettent des actes de violence sexuelle à leur rencontre dans ou à proximité des écoles. En outre, les écoles sont fréquemment fermées par les autorités à cause des hostilités environnantes et du manque de ressources, qui est exacerbé par le conflit. Le maintien de la continuité des services d'éducation est particulièrement difficile lorsque leur importance en tant que service public essentiel est sous-estimée par les parties belligérantes (« l'éducation peut attendre ») ou lorsque l'offre éducative elle-même constitue un point de contentieux dans le conflit et est la cible d'attaques directes par les belligérants.

Les perturbations du système éducatif ont des effets à long terme qui peuvent persister sur plusieurs générations. Par exemple, l'assassinat d'un enseignant ou la destruction d'une école peuvent priver d'éducation une volée entière d'enfants pendant plusieurs années. Dans des situations de conflit prolongé, la dégradation des services de base, y compris de l'éducation, a un impact cumulé sur les enfants et la communauté. Les conséquences d'une éducation perturbée peuvent également être différentes selon les sexes : les filles peuvent être plus susceptibles d'être gardées chez elles par crainte de violences sexuelles ; les filles qui abandonnent peuvent être moins susceptibles de revenir ; les garçons sont davantage susceptibles d'être recrutés comme combattants. La gravité de ces conséquences est confirmée par les communautés avec lesquelles travaille le CICR, qui citent régulièrement l'éducation comme une préoccupation prioritaire dans les situations de conflit armé. La protection de la continuité de l'éducation est une facette importante de l'approche du CICR axée sur les personnes.

Afin de tenir compte de ces défis persistants, le CICR a élaboré son Cadre pour l'accès à l'éducation, ainsi qu'une stratégie d'accompagnement pour 2018-2020⁶⁰. De plus, le Mouvement a adopté une résolution au Conseil des Délégués de 2017, intitulée « L'éducation et les besoins humanitaires dans ce domaine ». Ensemble, ils prévoient des mesures opérationnelles et politiques visant à renforcer les réponses pour réduire l'impact des conflits armés et autres situations de violence sur les services d'éducation. Ils soulignent également que les efforts pour encourager le respect des règles du DIH qui protègent l'accès à l'éducation sont nécessaires pour assurer la continuité de l'éducation pendant un conflit armé, ce qui constitue un défi persistant⁶¹.

59 Voir, par exemple, l'article 3 commun ; l'article 70 du Protocole additionnel I ; l'article 18(2) du Protocole additionnel II.

60 CICR, *Access to Education : Strategy 2018-2020*, disponible à l'adresse www.icrc.org/en/document/access-education-strategy. Voir également CICR, « Q&A : ICRC and access to education » : www.icrc.org/en/document/qa-icrc-and-access-education.

61 Bien qu'elles ne soient pas au centre de la présente discussion, les dispositions du droit des droits de l'homme régissant le droit à l'éducation continuent de s'appliquer dans des situations de conflit armé, en complément des règles du DIH traitées ici.

La protection de l'éducation en vertu des règles du DIH sur la conduite des hostilités

En vertu des règles du DIH régissant la conduite des hostilités, les étudiants et le personnel enseignant sont généralement des civils et, en tant que tels, sont protégés contre les attaques, sauf lorsqu'ils participent directement aux hostilités et pendant toute la durée de cette participation. De même, les écoles et autres centres de formation sont habituellement des biens de caractère civil protégés contre les attaques, sauf s'ils sont transformés en objectifs militaires. Même s'ils deviennent des objectifs militaires, toutes les précautions pratiquement possibles doivent être prises, avant l'attaque, pour éviter ou au moins réduire au minimum les dommages qui pourraient être causés incidemment aux étudiants et au personnel civils, et aux installations civiles. Les attaques susceptibles de causer des dommages excessifs aux civils ou aux biens de caractère civil sont interdites.

Ces obligations prévues par le DIH sont particulièrement importantes au regard de trois problèmes qui perturbent régulièrement la prestation des services d'éducation.

Le premier survient lorsque l'éducation est un enjeu contesté dans un conflit. Cela inclut les situations dans lesquelles l'éducation est la cible d'attaques directes parce que la langue, l'histoire ou le système de valeurs enseignés dans les écoles sont, ou sont perçus comme, un vecteur de recrutement ou générateurs d'un soutien communautaire à une partie au conflit⁶². Le premier volet de la définition d'un objectif militaire en DIH indique que l'établissement éducatif en question doit, par sa nature, son emplacement, sa destination ou son utilisation, apporter une contribution effective à l'action militaire. Par conséquent, si un établissement d'éducation génère simplement un soutien à une partie au conflit, il ne répondra pas à la définition d'un objectif militaire. Cette différenciation est essentielle. Par exemple, lorsque la teneur de l'éducation dispensée dans une école est celle d'une idéologie qui augmente le niveau de soutien communautaire à une partie au conflit, cela ne constitue pas une contribution effective directe à l'action militaire, même si cela renforce l'engagement politique, ou encourage le recrutement ou le soutien à l'effort de guerre d'une partie ennemie au conflit. Par conséquent, l'école ne peut pas être considérée comme un objectif militaire en vertu du DIH et ne doit pas être attaquée.

Un deuxième défi concerne la valeur que les belligérants attribuent aux dommages civils pouvant être attendus des attaques touchant les établissements d'éducation ou le personnel enseignant. Cette valeur fait partie de l'évaluation requise par l'interdiction des attaques provoquant des dommages civils excessifs. D'un point de vue conceptuel, le processus d'évaluation implique d'attribuer des valeurs à l'avantage militaire concret et direct attendu et aux dommages civils collatéraux attendus. La protection des établissements d'éducation est donc influencée par la valeur que le personnel militaire leur attribue dans ce processus. La valeur des biens de caractère civil est liée à leur utilité pour les civils. Par conséquent, les écoles devraient se voir attribuer une valeur civile élevée. Ceci est particulièrement le cas au vu des conséquences à long terme qu'aura l'attaque d'une école, pouvant inclure la perte totale d'accès à l'éducation pour les enfants de la communauté concernée et les retombées correspondantes sur la vie quotidienne de la population civile locale.

Un troisième défi est l'utilisation militaire des écoles. Malgré l'absence de règle spécifique de DIH conventionnel ou coutumier interdisant l'utilisation des écoles ou autres centres de formation à des fins militaires, une telle utilisation ne se produit pas dans un vide juridique. L'utilisation militaire d'une école particulière doit être évaluée à la lumière de l'obligation qui est faite aux parties au conflit, selon le cas, de prendre toutes les précautions pratiquement possibles pour protéger les civils et les biens de caractère civil sous leur contrôle contre les effets des attaques menées par une partie adverse, d'accorder aux enfants un respect et une protection particuliers, de respecter les règles du DIH sur les biens culturels telles qu'elles s'appliquent aux bâtiments dédiés à l'éducation; et de faciliter l'accès à l'éducation. La légalité de l'utilisation militaire d'une école sera déterminée par l'application de ces règles aux spécificités d'un cas donné⁶³.

62 C'est l'une des nombreuses raisons pour lesquelles une école peut être prise pour cible, notamment lorsqu'elle est considérée comme un symbole par une partie au conflit ou comme une infrastructure importante dans un environnement pauvre en ressources.

63 Certains États et groupes armés non étatiques ont également choisi d'adopter des législations internes, des ordres militaires, des politiques et des pratiques qui réglementent expressément l'utilisation militaire des écoles. Voir Human Rights Watch, *Protecting Schools from Military Use: Law, Policy, and Military Doctrine*, 2019, pp. 47-123.

Les belligérants qui veulent réduire les perturbations du système éducatif provoquées par l'utilisation militaire des écoles peuvent choisir de mettre en œuvre les Lignes directrices pour la protection des écoles et universités contre une utilisation militaire pendant un conflit armé⁶⁴. Bien qu'elles ne soient pas juridiquement contraignantes, ces Lignes directrices fournissent des recommandations pratiques qui sont utiles quant à la façon dont les belligérants peuvent réduire l'impact de leurs opérations militaires sur les services d'éducation⁶⁵.

Obligations visant à faciliter l'accès à l'éducation pendant des conflits prolongés

Le DIH contient également des règles qui exigent spécifiquement des parties au conflit qu'elles facilitent l'accès à l'éducation. Deux d'entre elles peuvent être particulièrement pertinentes dans un conflit prolongé si le droit de l'occupation ou le Protocole additionnel II s'appliquent. La force de l'obligation visant à faciliter l'accès à l'éducation qui est prévue par ces instruments démontre l'intention des rédacteurs des quatre Conventions de Genève de 1949 et des Protocoles additionnels de 1977 de reconnaître l'éducation des enfants comme un service essentiel à protéger des perturbations.

Dans des situations d'occupation, l'article 50(1) de la Quatrième Convention de Genève prévoit que la Puissance occupante « facilitera, avec le concours des autorités nationales et locales, le bon fonctionnement des établissements consacrés aux soins et à l'éducation des enfants ». L'emploi du futur « facilitera » indique que la Puissance occupante est juridiquement tenue de prendre les mesures nécessaires pour assurer la continuité de l'éducation des enfants dans les territoires occupés. Le verbe « faciliter » inclut deux éléments. Le premier implique que la Puissance occupante doit éviter d'interférer avec le fonctionnement correct des établissements scolaires pour les enfants, conformément à l'obligation générale de maintenir le *statu quo ante*. Elle doit notamment s'abstenir de réquisitionner le personnel, les locaux ou l'équipement utilisés pour dispenser l'enseignement. L'absence d'interférence n'est toutefois pas suffisante pour respecter l'obligation établie à l'article 50(1). Le second élément de la « facilitation » est que la Puissance occupante doit prendre des mesures positives. Par exemple, lorsque les ressources des établissements scolaires sont inadaptées, la Puissance occupante doit faire en sorte qu'ils reçoivent les matériels nécessaires pour permettre la poursuite de l'enseignement. Cela peut inclure un soutien pour la reconstruction des établissements endommagés par la conduite des hostilités.

Dans les conflits armés non internationaux auxquels s'applique le Protocole additionnel II, l'article 4(3)(a) dispose que les enfants « recevront les soins et l'aide dont ils ont besoin et, notamment : ils devront recevoir une éducation, y compris une éducation religieuse et morale, telle que la désirent leurs parents ou, en l'absence de parents, les personnes qui en ont la garde ». Par l'emploi du futur « recevront », cette disposition établit l'obligation juridique des États et des parties non étatiques d'assurer la continuité de l'éducation sur le territoire qu'ils contrôlent et de prendre des mesures concrètes dans ce but. L'article 4(3)(a) est particulièrement pertinent pour protéger l'éducation quand sa substance est contestée par une partie au conflit, puisque cette règle spécifie que l'éducation des enfants doit être conforme aux souhaits de leurs parents ou des personnes qui en ont la garde. Il sépare le contenu de l'éducation des préférences des parties au conflit armé. La disposition reconnaît également l'importance de l'éducation pour le maintien de liens culturels : au moment de sa rédaction, l'article 4(3)(a) fut introduit par un groupe interrégional et multiconfessionnel d'États, afin d'assurer la continuité des liens culturels et moraux des enfants avec leurs foyers⁶⁶.

64 La Déclaration sur la sécurité dans les écoles et les Lignes directrices pour la protection des écoles et des universités contre l'utilisation militaire durant les conflits armés sont disponibles respectivement aux adresses : www.protectingeducation.org/sites/default/files/documents/fr_safe_schools_declaration.pdf et www.protectingeducation.org/sites/default/files/documents/guidelines_fr.pdf.

65 Pour connaître la position du CICR sur la Déclaration sur la sécurité dans les écoles et les Lignes directrices, voir : <https://www.icrc.org/en/document/safe-schools-declaration-and-guidelines-protecting-schools-and-universities-military-use>.

66 Le Saint-Siège a présenté la disposition au nom de plusieurs co-commanditaires : l'Arabie Saoudite, l'Autriche, la Belgique, l'Égypte, la Grèce, le Nicaragua et l'Uruguay.

L'article 4(3)(a) du Protocole additionnel II peut être respecté de différentes façons. En fonction des obstacles à l'éducation dans un contexte donné, s'assurer que les enfants reçoivent une éducation peut requérir d'allouer des fonds pour les salaires des enseignants, pour les frais de fonctionnement des écoles ou pour les matériels scolaires destinés aux élèves; la construction d'établissements scolaires pour les enfants déplacés; et la coordination avec les organisations humanitaires pour assurer l'accès à l'éducation.



CHAPITRE 4

LE DIH ET LES GROUPES ARMÉS NON ÉTATIQUES

L'évolution du paysage géopolitique mondial au cours de la dernière décennie a essentiellement été caractérisée par la prolifération des groupes armés non étatiques. Dans certains des conflits récents les plus complexes, les analystes ont observé des centaines, voire des milliers de groupes se livrant à la violence armée⁶⁷. Leur taille, leur structure et leurs capacités varient considérablement. Alors que certains groupes de taille importante avec des structures de commandement et de contrôle centralisées et bien définies continuent d'apparaître ou d'exister, d'autres groupes ont une structure décentralisée et opèrent par jeu d'alliances changeantes. Dans cette myriade d'acteurs armés, ce qui motive la violence semble de plus en plus flou entre les intérêts politiques, religieux et criminels.

Conformément à sa mission de protéger la vie et la dignité des personnes touchées par des conflits armés et d'autres situations de violence, le CICR est en contact, en 2019, avec plus de 400 groupes armés à travers le monde. Des besoins humanitaires et de protection considérables apparaissent, par exemple, lorsque des groupes armés non étatiques capturent des individus ou gagnent le contrôle d'un territoire et de populations et doivent assurer les droits, la sécurité et la dignité de ces personnes. Dans le cadre de son interaction avec des groupes armés non étatiques, le CICR cherche tout d'abord à négocier un accès humanitaire sûr pour aider les populations concernées et pour soulager les souffrances, en veillant à ce que toutes les parties mettent en œuvre et respectent le DIH et les principes humanitaires⁶⁸. Pour influencer leur comportement, le CICR poursuit différentes approches : avec certains groupes, il s'emploie à intégrer le DIH et les principes humanitaires dans leurs opérations et leur doctrine (y compris leurs codes de conduite) ; avec d'autres, il cherche à comprendre et à invoquer des règles traditionnelles ou religieuses que le groupe suit et qui reflètent le DIH.

La multiplication des groupes armés, leurs natures diverses et leurs modes de fonctionnement multiples accroissent les difficultés des organisations humanitaires à travailler en toute sécurité et à interagir efficacement avec les groupes armés non étatiques à propos de la conformité au DIH. En outre, de nombreux défis juridiques se posent en relation avec la constante évolution des opérations menées par les groupes armés non étatiques. Ces défis soulèvent des questions relatives à l'applicabilité du DIH à des situations de violence impliquant plusieurs groupes armés, et des questions sur la protection que le DIH, et éventuellement d'autres branches du droit international, fournit aux personnes touchées par un conflit armé. Dans le présent chapitre, le CICR expose sa position sur 1) l'applicabilité du DIH aux conflits impliquant plusieurs groupes armés non étatiques, 2) le régime juridique protégeant les personnes qui vivent sur un territoire contrôlé *de facto* par des groupes armés non étatiques, et 3) les dilemmes juridiques et pratiques concernant la détention par des groupes armés.

1. L'APPLICABILITÉ DU DIH AUX CONFLITS IMPLIQUANT PLUSIEURS GROUPES ARMÉS NON ÉTATIQUES

La présence de groupes armés non étatiques changeant, se multipliant et se fragmentant sans cesse fait qu'il est particulièrement difficile, tant dans les faits qu'en droit, de déterminer quels groupes armés peuvent être considérés comme partie à un conflit armé particulier. Cette classification est extrêmement importante d'un point de vue juridique et pratique : elle détermine si le DIH s'applique à la relation entre un groupe et son adversaire. Cela peut avoir des conséquences significatives, par exemple concernant le régime juridique applicable à l'usage de la force ou à la privation de liberté par les États lors de leurs opérations contre des groupes armés.

67 CICR, *Contenir la violence dans la guerre : les sources d'influence chez le combattant*, 2018, p. 13, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/fr/publication/4352-roots-restraint-war>. Ces chiffres ne font pas la différence entre les groupes armés non étatiques qui participent à un conflit armé tel que défini dans le DIH, et les autres.

68 CICR, *Stratégie du CICR 2019-2022*, p. 8, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/fr/publication/4354-icrc-strategy-2019-2022>.

Dans de nombreux conflits actuels, il devient de plus en plus difficile d'identifier des groupes et de les distinguer les uns des autres dès lors qu'ils s'engagent dans des combats au même endroit et contre le même adversaire. Le CICR et d'autres ont souvent décrit les groupes armés non étatiques comme des entités ayant de plus en plus une structure horizontale plutôt que verticale, ajoutant que, d'un point de vue sociologique, certains d'entre eux peuvent même ne pas constituer un groupe unique. Cela soulève également des questions, en matière de DIH, quant à savoir quel groupe ou sous-groupe peut être effectivement considéré comme partie à un conflit. De même, lorsque des groupes armés organisés de plus grande taille se scindent, lequel des sous-groupes en résultant reste partie au conflit et lequel n'y participe plus ?

L'applicabilité du DIH aux « alliances » ou « coalitions » de groupes armés non étatiques

Pour classer une situation de violence en tant que conflit armé non international, deux critères sont largement reconnus comme étant les plus pertinents : les confrontations doivent avoir lieu entre au moins deux parties organisées, et le niveau de violence doit atteindre un certain niveau d'intensité⁶⁹. Lorsque de nombreux groupes armés différents sont impliqués dans la violence, l'évaluation de ces critères devient extrêmement complexe.

Un scénario particulier est celui des « alliances » ou « coalitions » de groupes armés non étatiques distincts, qui semblent combattre ensemble contre un État ou un acteur non étatique.

Dans ces cas, si le niveau d'intensité est déterminé en examinant chacun des groupes armés organisés dans leur relation belligérante individuelle avec un État ou un autre groupe armé non étatique, il pourrait en résulter que le seuil d'intensité requis pour le conflit armé non international n'est pas atteint dans chacune de ces relations. Par conséquent, le DIH ne s'appliquerait pas à cette relation et l'État devrait alors utiliser des mesures de maintien de l'ordre (régies par le droit relatif aux droits de l'homme) pour faire face à la menace représentée par ce groupe. Dans les faits, il serait irréaliste d'attendre des États qu'ils appliquent des paradigmes différents – soit celui du maintien de l'ordre, soit celui de la conduite des hostilités – pour répondre aux différents groupes qui *opèrent ensemble*. En fait, ces groupes regroupent et rassemblent leurs moyens militaires afin de vaincre l'État. Lorsque plusieurs groupes armés organisés présentent une forme de coordination et de coopération, il peut s'avérer plus réaliste d'examiner le critère d'intensité collectivement, en considérant la somme des actions militaires menées par tous les groupes qui combattent ensemble.

Les situations les plus fréquentes seront probablement celles dans lesquelles de nouveaux groupes unissent leurs forces avec des groupes déjà engagés dans un conflit. Dans un conflit armé non international pré-existant, dans lequel plusieurs groupes armés organisés coordonnent leurs efforts et collaborent dans une alliance ou une coalition, la nature du soutien militaire fourni par les nouveaux groupes sera essentielle pour déterminer si ces groupes peuvent être considérés comme parties au conflit armé.

L'applicabilité du DIH aux groupes dissidents

Il est également assez courant que des groupes armés organisés se scindent, donnant naissance à de nouveaux groupes, souvent plus petits. Les factions se séparent, formant leurs propres nouvelles structures de commandement.

Dans chacun de ces cas, une fois que la faction qui s'est détachée ne relève plus de la structure hiérarchique et de la chaîne de commandement de la partie au conflit non étatique initiale⁷⁰, la question se pose de savoir si le groupe nouvellement formé peut être considéré comme partie au conflit.

69 CICR, *Commentaire sur la Première Convention de Genève : Convention (I) pour l'amélioration de la condition des blessés et des malades dans les forces armées sur le terrain*, 2^e éd., Genève, 2016, para. 421-437 (*Commentaire du CICR sur la CG I*).

70 Il est difficile de déterminer le moment exact où se produit cette séparation et cela dépend des circonstances. Parmi les indicateurs suggérant une rupture effective figurent les déclarations de la partie non étatique initiale reconnaissant la séparation, les déclarations par le groupe dissident reconnaissant la séparation, le déclenchement d'hostilités entre le groupe dissident et le groupe armé non étatique initial, l'adhésion par le groupe armé non étatique initial à un processus de paix tandis que le groupe dissident continue à se battre.

Pour répondre à cette question, chaque groupe doit être évalué séparément. Dans un premier temps, il convient d'analyser si le groupe présente le degré d'organisation requis pour être considéré comme un groupe armé non étatique partie au conflit armé.

Deuxièmement, il convient d'établir si les confrontations entre le groupe et son adversaire ont dépassé un certain seuil de violence, de sorte que la relation entre eux soit celle d'un conflit armé. Cela doit être évalué au cas par cas, en tenant compte des réalités des conflits armés qui sont en constante évolution.

Dans certains cas, les combats dans lesquels le nouveau groupe s'est engagé sont entièrement séparés des hostilités précédentes, et le niveau de violence a tellement diminué que le seuil du conflit armé ne sera pas atteint. Un État engagé dans ces combats devra avoir recours à des mesures de maintien de l'ordre.

Dans d'autres cas, le nouveau groupe armé organisé peut continuer à combattre aux côtés du groupe auquel ses membres appartenaient auparavant, en poursuivant essentiellement les mêmes opérations militaires. La scission des deux groupes fait peu de différence pour leur adversaire, qui continue à faire face aux mêmes combattants, simplement séparés en deux groupes. Dans une telle situation, la contribution du groupe dissident peut être relativement faible, mais pour le camp adverse, le groupe dissident renforce de fait la capacité militaire d'un adversaire existant.

Une question plus difficile se pose si le groupe initial se désengage du conflit, mais que le nouveau groupe poursuit les hostilités. Cette situation s'est déjà produite, par exemple lorsque des accords de paix sont conclus, mais que des factions dissidentes les rejettent et continuent à se battre. Dans ces situations, le groupe dissident, tout en restant organisé, peut être affaibli ou réduit en taille, et ses confrontations avec l'État peuvent ne pas atteindre le seuil d'intensité requis en vertu du DIH. L'État devrait-il alors revenir à des mesures de maintien de l'ordre même si le groupe continue à se livrer à des actes de nature militaire? Devrait-on appliquer le critère de fin d'un conflit armé non international, à savoir que les hostilités ont cessé et qu'il n'existe aucun risque réel de reprise? La classification de la situation dépendrait-elle du fait que l'État puisse raisonnablement anticiper que le seuil de violence atteindra à nouveau le niveau d'un conflit armé? Ou faudrait-il évaluer le niveau d'intensité en fonction de l'intensité qui existait avant la séparation du groupe?

Alors que les conflits deviennent de plus en plus complexes et que la variété vraisemblablement sans fin des groupes armés non étatiques continue de soulever des questions factuelles et juridiques, le CICR encourage une réflexion continue sur la façon dont la fluidité des groupes armés et leurs interactions affectent l'application des critères juridiques pertinents pour déterminer leur implication dans un conflit armé non international.

2. LA PROTECTION JURIDIQUE DES PERSONNES VIVANT SUR DES TERRITOIRES CONTRÔLÉS PAR DES GROUPES ARMÉS NON ÉTATIQUES

Simultanément aux nombreux conflits armés non internationaux contemporains et à la multiplication des groupes armés non étatiques, un nombre significatif de groupes armés exerce *de facto* un contrôle sur un territoire et les personnes qui y vivent. Ce contrôle peut prendre différentes formes. Dans certains cas, les groupes armés exercent un contrôle militaire sur le territoire, tandis que les organes de l'État restent présents et assurent certains services, comme les soins de santé, l'éducation ou le système d'aide sociale. Dans d'autres, les groupes armés non étatiques exercent *de facto* un contrôle sur un territoire, et les forces ou les organes de l'État ne sont plus présents. Dans ces situations, et en particulier si le contrôle territorial se prolonge, certains groupes armés non étatiques peuvent développer des compétences semblables à celles de l'État et assurer des services à la population.

Pour la population civile, la vie sous le contrôle *de facto* d'un groupe armé non étatique peut exacerber les besoins et les vulnérabilités préexistants, en créer de nouveaux ou, dans d'autres cas, procurer une certaine stabilité dans des environnements ravagés par les conflits. Que les civils vivent sous le contrôle d'un État ou d'une partie non étatique au conflit, leurs préoccupations principales restent les mêmes : ils ont besoin de sécurité, de travail et de moyens de subsistance, de respect de leurs droits fondamentaux et d'éducation pour leurs enfants.

À la différence des conflits armés internationaux, il n'existe aucun droit de l'occupation pour les conflits armés non internationaux, ce qui signifie qu'aucune règle du DIH n'est explicitement conçue pour régir la relation entre des groupes armés non étatiques et les personnes vivant sous leur contrôle. Cela pourrait donner l'impression que le droit international laisse toute latitude aux groupes armés non étatiques dans ces situations. En fait, le DIH prévoit des règles humanitaires essentielles pour protéger les civils dans les conflits armés. Au-delà de ces règles, il existe un débat sur l'applicabilité du droit relatif aux droits de l'homme à des groupes armés non étatiques.

L'applicabilité du DIH sur les territoires se trouvant *de facto* sous le contrôle de groupes armés

Lorsque des parties non étatiques aux conflits armés contrôlent un territoire sur une longue période, le DIH continue à s'appliquer et à protéger les civils.

Le DIH s'applique pour toute la durée du conflit. Dans les conflits prolongés, les hostilités peuvent stagner ou s'interrompre sans que les parties soient parvenues à un règlement pacifique. Comme il en a été discuté dans le Rapport de 2015 du CICR sur le DIH et les défis posés par les conflits armés contemporains, il existe différents points de vue sur l'applicabilité du DIH à ces situations. De l'avis du CICR, les conflits armés non internationaux prennent fin lorsque les hostilités cessent et qu'il n'existe pas de risque réel de reprise, ce qui est rarement le cas lorsque le contrôle du territoire reste contesté entre les belligérants⁷¹.

Aussi longtemps que le DIH s'applique, ses règles, qui prévoient des protections humanitaires fondamentales, s'appliquent au traitement, par les groupes armés non étatiques, des personnes vivant sous leur contrôle. Sur un territoire contrôlé par un État ou un acteur non étatique partie à un conflit, les parties au conflit sont liées par le DIH dans le cadre de tous les actes ayant un « lien » avec le conflit armé. L'exigence d'un lien signifie que les actes doivent être « déterminés par le contexte dans lequel ils sont commis – le conflit armé –, ou en dépend[re] », en d'autres termes, il faut que le conflit armé ait considérablement pesé sur la capacité et la décision d'une personne d'adopter un certain comportement et sur le but dans lequel elle a adopté ce comportement⁷². L'exigence de ce lien permet de garantir que la relation entre l'État et la population, ou entre les membres de la population, reste réglementée uniquement par ses obligations au titre du droit relatif aux droits de l'homme, sauf si un acte a un lien avec le conflit. Il a été soutenu que sur un territoire placé *de facto* sous le contrôle d'une partie non étatique à un conflit armé non international, seuls les actes étroitement liés au conflit présenteraient un tel lien. En conséquence, les actes des groupes armés non étatiques qui visent essentiellement à faire respecter la loi et à maintenir l'ordre parmi la population civile, ou la fourniture de services essentiels, ne relèveraient pas du champ d'application du DIH, et seraient régis par d'autres branches du droit, notamment le droit relatif aux droits de l'homme. L'autre position, soumise ici, est que la façon dont les groupes armés non étatiques exercent *de facto* un contrôle sur un territoire et interagissent avec les personnes vivant sur ce territoire est intrinsèquement liée au conflit en question. Le conflit armé joue un rôle important dans la capacité du groupe à contrôler les vies des personnes placées sous son contrôle et la façon dont ce contrôle est exercé. Par conséquent, le DIH s'applique et protège les personnes qui vivent sur un territoire se trouvant *de facto* sous le contrôle d'un groupe armé non étatique.

71 Pour en savoir plus sur le début et la fin de l'application du DIH dans des conflits armés non internationaux, voir CICR, *Rapport de 2011 sur les défis du DIH et Rapport de 2015 sur les défis du DIH*; CICR, *Commentaire du CICR sur la CG I*, para. 483-502.

72 Voir TPIY, *Le Procureur c/ Kunarac*, Arrêt (Chambre d'appel), IT-96-23&23/1, 12 juin 2002, para. 58. Voir également CICR, *Commentaire du CICR sur la CG I*, para. 460.

Règles de protection découlant du droit international et leurs limites

Le DIH offre une protection fondamentale et non dérogeable aux personnes touchées par un conflit. Il protège la vie et la dignité des civils et répond à leurs besoins humanitaires pressants.

Le DIH oblige les groupes armés non étatiques à accorder un traitement humain aux civils qui vivent sous leur contrôle, sans aucune distinction de caractère défavorable. Il interdit toutes les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle ; il interdit également le pillage ; et il exige des parties au conflit qu'elles respectent les convictions et pratiques religieuses des civils sous leur contrôle et qu'elles veillent à ne pas endommager ou détruire les biens culturels. Le DIH définit un cadre de protection juridique pour les personnes privées de liberté et interdit les condamnations sans procès équitable ; il prévoit des règles protégeant les personnes déplacées ; il établit un cadre régissant l'assistance humanitaire pour la population civile ; il exige des parties au conflit qu'elles recueillent, protègent et soignent les blessés et les malades ; et, comme mentionné ci-dessus, le Protocole additionnel II protège l'éducation continue des enfants.

Le DIH applicable dans un conflit armé non international ne contient toutefois pas de règles concernant des questions telles que le maintien de l'ordre public et de la sécurité, la perception éventuelle de taxes ou l'adoption de lois régissant la vie sur le territoire⁷³. Le DIH applicable dans un conflit armé non international tend à être moins élaboré, voire muet, sur la protection de certains autres droits, en particulier les droits politiques, économiques, sociaux et culturels de la population⁷⁴. Les questions relatives à la relation entre les citoyens et les autorités relèvent essentiellement du droit relatif aux droits de l'homme. Il est toutefois difficile, d'un point de vue juridique et pratique, d'assurer la protection continue des droits de l'homme d'individus vivant sur un territoire se trouvant *de facto* sous le contrôle d'un groupe armé.

Tout d'abord, à la différence du DIH, les traités relatifs aux droits de l'homme ne lient que les États. De l'avis des comités d'experts des droits de l'homme et des tribunaux, les États ont l'obligation de prendre des mesures pour protéger, dans la mesure du possible, les droits des individus vivant sur leur territoire, mais étant *de facto* sous le contrôle d'un groupe armé non étatique. Par ailleurs, la question de savoir si les acteurs non étatiques sont aussi liés par le droit relatif aux droits de l'homme est controversée. Dans certains cas, les États, notamment par le biais de résolutions adoptées par les organes des Nations Unies, tels que le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ou le Conseil des droits de l'homme, ont demandé aux groupes armés non étatiques exerçant *de facto* un contrôle sur un territoire de respecter le droit relatif aux droits de l'homme en plus de leurs obligations au titre du DIH. En l'absence de droit conventionnel pertinent, et du fait de la pratique étatique limitée, l'applicabilité du droit relatif aux droits de l'homme aux groupes armés non étatiques reste une question non résolue. Certaines questions essentielles restent sans réponse, telles que celles relatives à la source, à la portée et aux limites des obligations potentielles des groupes armés non étatiques en matière de droits de l'homme, ainsi que celles relatives à la relation entre ces obligations potentielles et celles de l'État territorial. En outre, tandis que les groupes armés non étatiques sont clairement en mesure de s'abstenir d'interférer avec les droits humains fondamentaux, bon nombre d'entre eux n'auront pas la capacité suffisante pour respecter les obligations plus sophistiquées découlant du droit relatif aux droits de l'homme, en particulier l'obligation de prendre des mesures positives pour protéger et réaliser les droits de l'homme.

Pour surmonter ces défis juridiques et avoir dans un dialogue sur la protection avec toutes les parties à un conflit armé, le CICR adopte une approche pragmatique et part du principe que « les responsabilités en matière de droits de l'homme peuvent être reconnues *de facto* » si un groupe armé non étatique exerce un contrôle stable sur un territoire et est en mesure d'agir comme une autorité étatique⁷⁵. Il est difficile de conclure que tous les groupes armés non étatiques ont, en vertu du droit, des obligations en matière de droits de l'homme. Toutefois, cette approche reconnaît que les besoins de la population civile vivant sous le contrôle

73 Au contraire, les règles traitant ces problèmes existent pour des situations d'occupation dans des conflits armés internationaux. Voir les articles 43, 48, et 49 des Règlements de La Haye de 1907. Voir également l'article 64 de la Quatrième Convention de Genève.

74 Des traités spécifiques sur les droits de l'homme, tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant ou la CPDH, traitent également des droits de certaines catégories de personnes et complètent les règles du DIH.

75 CICR, *Rapport de 2011 sur les défis du DIH*, pp. 16-18.

de facto d'un groupe armé non étatique peuvent justifier l'engagement des organisations humanitaires et des organisations des droits de l'homme auprès de ces groupes sur un plus large éventail de questions que celles traitées par le DIH applicable dans le cadre d'un conflit armé non international. Cela est particulièrement important dans les conflits prolongés.

3. LA DÉTENTION PAR DES GROUPES ARMÉS NON ÉTATIQUES

Plus de 80 groupes armés détiennent des prisonniers dans les pays où travaille le CICR. Lorsque cela est possible, le CICR interagit avec les groupes armés non étatiques, comme il le fait avec toutes les parties à un conflit armé, pour veiller à ce que la dignité et l'intégrité physique des détenus soient respectées ; à ce qu'ils soient traités conformément au DIH et aux principes humanitaires ; et, lorsque cela est nécessaire, pour aider les autorités détentrices à remplir leurs obligations.

La privation de liberté met les personnes dans une situation de vulnérabilité. Cette vulnérabilité peut être aggravée par différents facteurs, tels que l'identité des personnes qui les détiennent, ainsi que le contexte et les raisons de leur détention⁷⁶. La détention par les groupes armés non étatiques présente souvent des défis pratiques et juridiques. Ces défis résultent essentiellement de la diversité importante de ces groupes : cette diversité est liée à leurs réalités opérationnelles, qui sont différentes, à leurs structures organisationnelles, à leurs capacités matérielles, à leur connaissance et leur acceptation du droit international, ainsi qu'à leurs motivations ou leur idéologie.

Le traitement des détenus et les procédures judiciaires ou, le cas échéant, les autres procédures appliquées à leur privation de liberté varient également, en fonction des motifs de leur détention. Les personnes privées de liberté par des groupes armés comprennent : les membres des forces de sécurité de l'adversaire et les personnes suspectées de soutenir l'adversaire ; les personnes arrêtées pour des crimes de droit commun sur des territoires se trouvant *de facto* sous leur contrôle ; les propres membres du groupe armé ; ou les otages, ce qui dans ce cas constitue une violation manifeste du DIH. Les raisons pour lesquelles des groupes armés privent des individus de leur liberté sont souvent multiples et se recoupent : assurer leur sécurité et affaiblir un adversaire en mettant ses forces hors de combat, maintenir « la loi et l'ordre » ou assurer la discipline dans leurs propres rangs. Ils mènent des activités de détention dans le but d'échanger des détenus avec leur adversaire, de démontrer leur pouvoir en gardant des détenus ou afin d'extorquer de l'argent.

Le DIH contient un ensemble de règles élémentaires visant à protéger tous les détenus dans le cadre d'un conflit armé non international, y compris ceux qui sont aux mains de groupes armés non étatiques. Il dispose de règles qui interdisent clairement les atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle. Tandis que l'article 3 commun ne parle pas des conditions de détention, le Protocole additionnel II, lorsqu'il s'applique, et les règles du DIH coutumier exigent que les parties aux conflits armés assurent des conditions humaines de détention à toutes les personnes détenues en lien avec le conflit. En outre, le DIH interdit les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans procès équitable.

Les réalités complexes décrites ci-dessus soulèvent des défis juridiques à différents niveaux, et bon nombre d'entre eux doivent encore être résolus. Pour certaines règles, comme celles relatives au traitement des détenus et à leurs conditions de détention, le défi peut consister à faire en sorte que les groupes armés non étatiques connaissent et acceptent le droit et intègrent ses dispositions dans les règles internes et la culture de l'organisation ; qu'ils disposent d'orientations pratiques pour mettre en œuvre le DIH dans différents contextes opérationnels ; et qu'ils disposent des ressources matérielles nécessaires pour assurer des conditions humaines de détention. Des problèmes juridiques plus complexes se posent concernant l'interdiction de la détention arbitraire ; les règles du DIH en matière de procès équitable ; les garanties procédurales

76 Voir CICR, « Rapports et documents : Protéger les personnes privées de liberté », Revue internationale de la Croix-Rouge, vol. 98, n° 903, 2016, pp. 1043-1066.

nécessaires pour l'internement ; et l'interdiction des transferts de détenus en violation du principe de non-refoulement. Par exemple, les obligations en matière de procès équitable exigent que les condamnations soient fondées sur « la loi » et soient prononcées par un « tribunal régulièrement constitué », comme ceux qui opèrent généralement dans les systèmes juridiques des États. En outre, de l'avis du CICR, pour que l'internement n'équivaille pas à une détention arbitraire, il faut que les motifs de l'internement soient définis dans un document contraignant pour les forces détentrices et que les décisions d'interner soient revues par un « organisme indépendant et impartial⁷⁷ ». Il reste à clarifier ce que ces notions juridiques, ainsi que d'autres, signifient dans le contexte de la détention par des groupes armés et comment les groupes armés peuvent mettre en œuvre ces règles.

La combinaison des difficultés pratiques et du manque de clarté et de respect des normes juridiques qui protègent les détenus aux mains des groupes armés non étatiques donne souvent lieu à des besoins humanitaires considérables. Il est important de trouver des façons dont les différents groupes armés peuvent mettre en œuvre les règles de DIH applicables. Le CICR continue également à adapter ses stratégies afin d'utiliser le DIH et les principes humanitaires en vue d'améliorer la protection des détenus aux mains de groupes armés non étatiques.

77 CICR, « L'internement dans les conflits armés : règles de base et défis », prise de position, 2014, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/fr/download/file/41469/detention-de-securite-position-cicr-11-2014-fr.pdf>.



CHAPITRE 5

TERRORISME, MESURES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET DIH

Ces dernières années, les États ont été confrontés à une menace émanant d'individus et de groupes armés non étatiques qui ont recours à des actes de terrorisme. En réponse, les États et les organisations internationales ont mis en place des mesures de lutte contre le terrorisme de plus en plus rigoureuses. Il n'existe aucun doute quant à la légitimité et à la nécessité pour les États d'agir au niveau national, régional et international afin d'assurer leur sécurité et celle de leur population. Les actes de terrorisme sont contraires au principe fondamental d'humanité et vont à l'encontre des principes qui sous-tendent le DIH. Le CICR condamne les actes de terrorisme, quels que soient leurs auteurs, et qu'ils soient commis ou non dans le cadre d'un conflit armé.

Dans le même temps, le CICR est préoccupé par les conséquences humanitaires des opérations de lutte contre le terrorisme. Dans de nombreux contextes, en particulier en Afrique, au Proche-Orient et en Asie, ces opérations sont conduites dans le cadre d'un conflit armé par des forces armées étatiques – seules, en coalition ou sous les auspices d'une organisation internationale. Le CICR est préoccupé par la perception erronée, et fréquente, selon laquelle le DIH ne s'applique pas, ou s'applique de manière différente, aux groupes ou personnes qualifiées de terroristes et à leurs familles.

Le présent chapitre 1) cherche à clarifier certains aspects de l'applicabilité du DIH aux opérations de lutte contre le terrorisme; 2) attire l'attention sur le fait que les mesures de lutte contre le terrorisme peuvent avoir des effets réels et néfastes sur le travail humanitaire d'organisations humanitaires impartiales, y compris du CICR; et 3) traite du statut et de la protection des combattants étrangers et de leurs familles dans le DIH, en mettant en particulier l'accent sur les besoins des femmes et des enfants.

1. L'APPLICABILITÉ DU DIH AUX ÉTATS ENGAGÉS DANS LA LUTTE CONTRE LE « TERRORISME » ET LES GROUPES ARMÉS NON ÉTATIQUES QUALIFIÉS DE « TERRORISTES »

Le CICR observe depuis de nombreuses années trois défis essentiels concernant l'applicabilité du DIH aux opérations de lutte contre le terrorisme.

Tout d'abord, certains États rejettent le fait que le DIH s'applique à leurs opérations de lutte contre le terrorisme, même dans des situations évidentes de conflit armé, de crainte que la reconnaissance de l'existence d'un conflit armé ait pour effet de légitimer les « terroristes ». Cette préoccupation est plus que jamais présente, malgré le fait que les normes du DIH (notamment l'article 3 commun) reconnaissent expressément que l'applicabilité du DIH ne confère aucun statut juridique à une partie non étatique à un conflit armé. Nier que les groupes armés non étatiques qualifiés de « terroristes » peuvent participer à un conflit armé non international est problématique, car cela entrave sérieusement l'application des règles fondamentales établies par le DIH pour les parties au conflit, qu'il s'agisse de parties étatiques ou non étatiques (par exemple, les règles sur la conduite des hostilités ou les règles régissant l'accès humanitaire), et peut compromettre l'application effective de la protection qu'elles octroient.

Deuxièmement, certains États ont tendance à considérer un acte de violence commis par un groupe armé non étatique dans un conflit armé comme un acte de terrorisme, et par conséquent illicite, même quand l'acte en question n'est pas interdit par le DIH. Cette approche est susceptible de réduire les incitations à respecter le DIH.

Troisièmement, certains États affirment que la menace *exceptionnelle* que font peser les groupes armés non étatiques qualifiés de « terroristes » appelle une réponse *exceptionnelle*. Certains États déshumanisent leurs adversaires et tiennent un discours laissant entendre que les acteurs qualifiés de « terroristes » ne méritent pas la protection que leur accorde le droit international, y compris du DIH : il s'agit là d'une tendance alarmante, que le CICR surveille de près.

Heureusement, ces positions ne sont pas partagées par toutes les parties prenantes engagées dans la lutte contre le terrorisme. De nombreux États reconnaissent que le DIH s'applique à leurs opérations de lutte antiterroriste lorsque les conditions de son application sont satisfaites. Pour déterminer si une confrontation armée impliquant de tels groupes équivaut à un conflit armé, ou en fait partie, il faut procéder à une évaluation objective et fondée exclusivement sur les faits et les critères pertinents pour la qualification des conflits prévus par le DIH.

Dès lors, si un groupe armé non étatique qualifié de « terroriste » est suffisamment organisé au regard du DIH, et est engagé dans des confrontations armées suffisamment intenses avec l'État ou d'autres groupes armés, la situation équivaudra à un conflit armé non international et sera régie par le DIH. En revanche, les situations de violence impliquant des individus ou des groupes qualifiés de « terroristes », mais restant en deçà du seuil du conflit armé ne seront pas régies par le DIH. Dans ces situations, le droit relatif aux droits de l'homme régira les opérations de lutte contre le terrorisme⁷⁸.

Les revendications d'« exceptionnalisme » ont également donné lieu à des interprétations trop permissives des règles du DIH. Par exemple, on peut citer les interprétations extensives de qui peut être considéré comme une cible légitime, en vertu desquelles les personnes impliquées dans le financement de groupes armés organisés qualifiés de « terroristes » sont prises pour cibles ; un laxisme dans l'interprétation du principe de proportionnalité, permettant de causer incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles et/ou des dommages aux biens de caractère civil qui sont excessifs ; et une approche sélective des règles régissant la privation de liberté des personnes qualifiées de « terroristes », justifiant par exemple un isolement cellulaire prolongé, la privation de contacts avec la famille ou l'impossibilité de contester la légalité de la détention.

Ces interprétations permissives risquent de devenir de nouvelles normes bien inférieures à celles qui ont été acceptées pendant des décennies. Elles peuvent conduire au démantèlement de la protection fondamentale conférée par le DIH aux victimes de conflits armés, y compris aux personnes *hors de combat*, qui restent protégées même si elles ont été désignées comme « terroristes ». Les États doivent réaffirmer le fait que le DIH est un corpus juridique équilibré et que sa logique est toujours valable. Le DIH permet de neutraliser et de vaincre l'ennemi tout en préservant des normes d'humanité dans le conflit armé. Il comporte des règles permettant, par exemple, de diriger la force létale contre des objectifs licites sur la base du principe de la nécessité militaire, ou l'internement d'ennemis pour des raisons impératives de sécurité. Le DIH n'empêche pas les États de lutter efficacement contre le terrorisme, mais établit un seuil minimum d'humanité que tous les États ont convenu de respecter, même dans les situations les plus exceptionnelles.

2. MESURES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET ACTION HUMANITAIRE NEUTRE, INDÉPENDANTE ET IMPARTIALE

Les efforts, déployés dans le cadre des mesures de lutte contre le terrorisme pour faire échec au soutien, direct et indirect, aux organisations qualifiées de « terroristes » ont conduit à accroître les contrôles et les restrictions sur toutes les activités considérées comme apportant un soutien ou une assistance aux groupes armés non étatiques ou aux individus désignés comme « terroristes ».

⁷⁸ Outre le DIH et le droit relatif aux droits de l'homme, des instruments internationaux et régionaux traitant du terrorisme peuvent également s'appliquer, comme la Convention internationale pour la suppression des bombardements terroristes (1997), la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999), la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005) ou la Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme (2001). De l'avis du CICR, les traités visant à lutter contre le terrorisme ne devraient jamais qualifier de « terroristes » les actes qui sont régis par le DIH et non interdits par ce droit lorsqu'ils sont commis pendant un conflit armé, comme les attaques contre des objectifs militaires ou du personnel militaire.

Il ressort clairement des différents conflits armés de la dernière décennie que les mesures de lutte contre le terrorisme altèrent également la capacité des organisations humanitaires impartiales, y compris du CICR, à exercer leurs activités humanitaires et à mener une action humanitaire neutre, indépendante et impartiale dans les zones de conflit. Cela est particulièrement vrai dans les zones où des groupes armés qualifiés de « terroristes » sont actifs et où une action humanitaire neutre, indépendante et impartiale est la plus nécessaire. Dans certains cas, les mesures de lutte contre le terrorisme ont empêché l'assistance et la protection humanitaires d'atteindre les personnes qui en avaient le plus besoin.

Parmi les différentes mesures de lutte contre le terrorisme prises par les États et les organisations internationales, certaines sont particulièrement préoccupantes : lois pénales criminalisant toute forme de soutien aux individus ou groupes désignés comme « terroristes » ; régimes de sanctions visant à faire en sorte qu'aucune ressource ne bénéficie à ces individus et groupes ; et clauses de lutte contre le terrorisme toujours plus strictes et lourdes dans les contrats de financement entre donateurs et organisations humanitaires. Un nombre croissant de recherches montrent que ces mesures, par inadvertance ou délibérément, ont entravé – et même empêché – la mise en œuvre d'une action humanitaire impartiale, au détriment des personnes dans le besoin⁷⁹. Ces mesures peuvent nuire à différentes activités humanitaires, dont beaucoup font partie du mandat du CICR : les visites et la fourniture d'une assistance humanitaire aux détenus (y compris les visites familiales), la fourniture de l'assistance nécessaire pour pourvoir aux besoins essentiels de la population civile dans des zones difficiles à atteindre, l'assistance médicale aux combattants blessés et malades, les formations aux premiers secours, les séminaires de chirurgie de guerre, ou la diffusion du DIH auprès des porteurs d'armes.

En 2011, le CICR a soulevé publiquement cette question et exprimé sa préoccupation concernant l'impact des mesures de lutte contre le terrorisme sur l'action humanitaire⁸⁰. Il a réitéré sa position à plusieurs occasions, notamment lors de déclarations devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Les mesures de lutte contre le terrorisme prises par les États et les organisations internationales ne doivent pas aller à l'encontre des principes humanitaires que les États ont soutenus politiquement ou auxquels ils ont adhéré à travers les traités de DIH, et ne doivent pas empêcher les organisations humanitaires impartiales de mener leurs activités conformément aux principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

Sur le plan juridique, les mesures de lutte contre le terrorisme qui entravent l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante sont incompatibles avec la lettre et l'esprit du DIH. Par exemple, un certain nombre de ces mesures criminalisent un ou plusieurs des actes suivants : l'interaction avec des groupes armés non étatiques qualifiés de « terroristes », la présence dans des zones où ces groupes sont actifs, ou la fourniture de services médicaux aux membres blessés ou malades de ces groupes. Ces interdictions sont incompatibles avec trois aspects du DIH : les règles régissant les activités humanitaires, notamment le droit pour les organisations humanitaires impartiales d'offrir leurs services, et l'obligation de permettre et de faciliter les activités d'assistance entreprises par ces organisations ; les règles protégeant les blessés et les malades ainsi que ceux fournissant une assistance médicale, notamment l'interdiction de punir une personne pour avoir exercé ses devoirs médicaux conformément à la déontologie médicale ; et les règles protégeant le personnel humanitaire.

79 Voir Conseil norvégien pour les réfugiés, *Principles under Pressure: The Impact of Counter-Terrorism Measures and Preventing/Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action*, 2018, disponible à l'adresse <https://www.nrc.no/resources/reports/principles-under-pressure/> ; Jessica S. Burniske et Naz Modirzadeh, *Pilot Empirical Survey Study on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action*, 2017, disponible à l'adresse <https://www.nrc.no/resources/reports/principles-under-pressure/> ; Kate Mackintosh et Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, mandatée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies et le Conseil norvégien pour les réfugiés, 2013, disponible à l'adresse <https://www.nrc.no/resources/reports/principles-under-pressure/>.

80 Voir CICR, *Rapport de 2011 sur les défis du DIH*, pp. 55–61.

L'expérience récente a montré que des mesures de correction ou d'atténuation peuvent créer/préserver un espace humanitaire dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. En particulier, plusieurs « exemptions humanitaires » ont été adoptées. L'objectif de ces exemptions est d'exclure du champ d'applicabilité des mesures de lutte contre le terrorisme les activités strictement humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales telles que le CICR. Elles se sont avérées être une façon efficace de préserver les activités humanitaires, conformément à la lettre et à l'esprit du DIH. Elles démontrent également que la lutte contre le terrorisme et la préservation du DIH et des activités humanitaires sont parfaitement compatibles.

Malgré quelques pistes utiles et intéressantes, comme ces clauses d'exemptions humanitaires, les mesures d'atténuation politiques et juridiques efficaces permettant de préserver l'action humanitaire neutre, indépendante et impartiale restent encore trop rares. Les préoccupations liées à la lutte contre le terrorisme prédominant dans l'environnement politique actuel où l'espace humanitaire ne cesse de rétrécir.

De nombreux acteurs ont déclaré ou adopté des résolutions soulignant la nécessité que les mesures de lutte contre le terrorisme respectent le DIH (voir, par exemple, la Résolution 2462 du Conseil de sécurité des Nations Unies de mars 2019 sur la lutte contre le financement du terrorisme) et n'entravent pas l'action humanitaire neutre, indépendante et impartiale (voir, par exemple, la Résolution A/RES/72/284 de l'Assemblée générale des Nations Unies de juin 2018 sur la stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme). Il est à présent nécessaire de combler le fossé entre les engagements et les mesures pratiques requises pour les mettre en œuvre. Ayant adopté ces résolutions, les États et les organisations internationales doivent désormais trouver des façons de résoudre efficacement les tensions existantes entre les mesures de lutte contre le terrorisme et l'action humanitaire neutre, indépendante et impartiale. Ce qui est en jeu, c'est la capacité des organisations humanitaires impartiales à mener leurs activités exclusivement humanitaires et à apporter une assistance aux personnes qui en ont le plus besoin.

3. STATUT ET PROTECTION DES COMBATTANTS ÉTRANGERS ET DE LEURS FAMILLES

Le phénomène des « combattants étrangers et leurs familles » – c'est-à-dire les ressortissants d'un État qui partent à l'étranger combattre aux côtés d'un groupe armé non étatique sur le territoire d'un autre État, ainsi que leurs familles – s'est fortement amplifié au cours des dernières années⁸¹. Les médias ont accordé beaucoup d'attention aux activités et au sort de ces personnes dans le contexte des conflits en Irak et en Syrie. Il est toutefois impératif de rappeler que le reste de la population de ces pays, dont les médias ne parlent pas, continue elle aussi à souffrir des effets dévastateurs de ces conflits armés : d'innombrables personnes sont séparées de leurs familles ; déplacées à l'intérieur de leur pays ou contraintes de fuir à l'étranger ; blessées ou tuées ; ou encore privées de leurs moyens de subsistance, qui ont été détruits. Les besoins humanitaires engendrés par ces conflits sont immenses, et le CICR s'efforce de soulager cette souffrance de différentes façons⁸². Dans le cadre de ce travail, et outre les besoins essentiels des populations locales, il a identifié des préoccupations spécifiques en relation avec le traitement des combattants étrangers et de leurs familles.

Le phénomène se caractérise par la diversité des cas individuels et la difficulté correspondante de discuter de façon générale du cadre juridique applicable plutôt qu'au cas par cas. La nature de l'association d'un individu avec un groupe armé non étatique, la nationalité de l'individu et l'État ayant juridiction sur l'individu en question : tels sont quelques-uns des nombreux facteurs qui peuvent différer selon les cas. Par conséquent, les généralisations concernant les combattants étrangers et leurs familles risquent d'omettre des faits dont découlent d'importantes conséquences juridiques : par exemple, les enfants peuvent accompagner les membres de leur famille ou peuvent avoir voyagé pour combattre eux-mêmes aux côtés d'un groupe armé non étatique (auquel cas ils sont eux-mêmes des « combattants étrangers ») ; ils peuvent avoir été

81 La présente section est basée sur la discussion relative aux « combattants étrangers » dans : CICR, *Rapport de 2015 sur les défis du DIH*, pp. 24-26.

82 Voir la déclaration du président du CICR du 22 mars 2019, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/fr/document/declaration-du-president-du-cicr-peter-maurer-au-terme-de-sa-visite-de-cinq-jours-damas>.

victimes du crime de recrutement illégal et avoir eux-mêmes commis des crimes. De même, il convient dans ce contexte de faire preuve de prudence et d'éviter une simplification excessive vis-à-vis des femmes. Les femmes peuvent s'être rendues volontairement dans les zones où ces groupes armés sont actifs ou être des victimes de la traite; elles peuvent être à la fois les auteurs et les victimes de crimes de guerre (y compris, mais pas exclusivement, de violences sexuelles); et elles peuvent avoir rempli un large éventail de rôles, en tant que membres d'un groupe armé non étatique ou en tant que civils affiliés à un tel groupe.

Les États ont pris diverses mesures pour réduire la menace perçue ou potentielle posée par les combattants étrangers et leurs familles, parmi lesquelles l'usage de la force, la détention, l'interdiction de voyager et le retrait de nationalité. Si la plupart des mesures de sécurité prises sont de nature juridique, et donc régies par le droit relatif aux droits de l'homme, le DIH, lorsqu'applicable, doit également être pris en compte et respecté.

L'applicabilité du DIH aux combattants étrangers et à leurs familles

Le terme « combattant étranger » n'est pas un terme juridique en DIH⁸³. Il n'existe aucun régime *spécifique*, et aucune règle, en DIH qui traite explicitement des combattants étrangers et de leurs familles. Le DIH traite de ces individus comme de toute autre personne participant à un conflit armé ou affectée par celui-ci. Il régit les actions des combattants étrangers et de leurs familles, ainsi que toute mesure prise par les États à leur égard, lorsque ces actions et mesures sont prises dans le contexte d'un conflit armé en cours. Par conséquent, pour que le DIH soit applicable à une situation de violence dans laquelle des combattants étrangers et leurs familles sont présents, il faut que les critères relatifs à l'existence d'un conflit armé, en particulier ceux énoncés aux articles 2 et 3 des Conventions de Genève de 1949, soient remplis.

Lorsque les combattants étrangers sont engagés dans des opérations militaires, les règles du DIH relatives à la conduite des hostilités régissent leur conduite. Ils sont donc assujettis aux mêmes principes et règles du DIH que n'importe quel autre belligérant dans la conduite de leurs opérations militaires.

Lorsque les combattants étrangers et leurs familles sont aux mains d'un belligérant, notamment lorsqu'ils sont privés de liberté, ils doivent bénéficier de la même protection offerte par le DIH que toute autre personne se trouvant dans une même situation. Par conséquent, dans les conflits armés non internationaux, l'article 3 commun et le DIH coutumier – de même que le Protocole additionnel II, s'il s'applique – régiront leur traitement. Il convient de souligner que ces règles exigent, entre autres, que la partie détentrice fournisse des motifs et des procédures lorsque les combattants étrangers et leurs familles sont emprisonnés pour des raisons impératives de sécurité; que les garanties judiciaires soient respectées lorsque des individus font l'objet de poursuites pénales; et que personne ne soit transféré à une autorité s'il existe des raisons sérieuses de croire qu'en cas de transfert la personne en question risquerait de subir des violations de certains de ses droits fondamentaux. En outre, un traitement différencié est requis selon l'état de santé, l'âge et le sexe de la personne. Conformément au DIH coutumier, les enfants font l'objet d'un respect et d'une protection particuliers, y compris s'ils sont détenus pour des motifs en lien avec un conflit armé, et la vie de famille doit être respectée autant que possible.

La désignation des combattants étrangers et de leurs familles en tant que « terroristes » et la perception qu'ils représentent une menace exceptionnelle pour la sécurité n'ont aucun impact sur l'applicabilité et l'application des règles pertinentes du DIH, y compris celles relatives à la protection à laquelle ces individus ont droit. Dans le même temps, le DIH n'empêche aucunement les États de poursuivre les combattants étrangers pour les violations du droit qu'ils auraient commises dans le cadre d'un conflit armé⁸⁴.

83 Le terme « combattants étrangers et leurs familles » est employé par commodité, mais nous sommes conscients qu'il peut comporter un risque de stigmatisation. Le CICR observe que la stigmatisation frappe les personnes associées aux groupes armés qualifiés de « terroristes » et peut toucher un large éventail d'individus ayant été en contact avec ces groupes, qu'il s'agisse ou non de citoyens de pays tiers.

84 Plus spécifiquement, en l'absence du privilège et de l'immunité du combattant dans le droit régissant les conflits armés non internationaux, les États peuvent considérer les actes commis par les combattants étrangers comme des crimes en vertu de leur droit interne, qu'ils soient ou non considérés comme licites au regard du DIH.

Le fait que le DIH s'applique aux combattants étrangers et à leurs familles ne signifie pas qu'il s'applique à toutes les mesures de sécurité prises par les États contre ces personnes. Seuls les États qui participent au conflit armé dans lequel des combattants étrangers et leurs familles sont impliqués sont liés par le DIH. Les règles du DIH qui concernent les combattants étrangers et leurs familles s'appliquent tout d'abord sur le territoire dans lequel se déroule le conflit armé. Par ailleurs, il est suggéré que le DIH s'applique également sur les territoires de tous les États participant de façon extraterritoriale à un conflit armé non international, même si les hostilités relatives à ce conflit n'ont pas lieu sur ces territoires⁸⁵. Du point de vue du CICR, les combattants étrangers et leurs familles qui se trouvent sur le territoire de ces États intervenants (notamment du fait d'un transfert ou d'un rapatriement) bénéficient de la protection conférée par les règles applicables du DIH – y compris celles régissant la détention, les contacts familiaux et la protection spéciale accordée aux enfants –, en plus du droit national et du droit relatif aux droits de l'homme qui sont applicables.

Dans n'importe quelle autre situation, les mesures prises contre les combattants étrangers et leurs familles par les États qui ne participent pas à un conflit armé sont régies par d'autres corpus juridiques, notamment le droit relatif aux droits de l'homme. Tous les États doivent veiller à ce que leurs activités de lutte contre le terrorisme ainsi que les mesures de sécurité prises contre les personnes qualifiées de combattants étrangers et leurs proches parents, y compris les poursuites et la privation de liberté, respectent le droit et les normes internationales applicables.

Règles de droit international protégeant les enfants associés aux combattants étrangers

La nécessité d'affirmer que le traitement des combattants étrangers et de leurs familles doit être régi par le droit international est le résultat d'une tendance persistante dans les législations à traiter ces individus comme des cas exceptionnels, auxquels le droit existant ne s'applique pas. Trois problèmes liés au traitement des enfants dans le contexte des combattants étrangers sont représentatifs de cette tendance.

Tout d'abord, les États sont réticents à appliquer le droit et les normes régissant le traitement des enfants associés à des groupes armés (communément appelés « enfants soldats ») aux enfants qui ont été entraînés et/ou utilisés pendant les hostilités dans le contexte des combattants étrangers. Pourtant, les enfants qualifiés de « combattants étrangers » ont toujours droit à ces protections juridiques. Notamment, les États ayant signé le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, sont tenus, lorsque nécessaire, d'accorder aux enfants recrutés illégalement toute l'assistance adéquate pour leur rétablissement physique et psychologique et pour leur réinsertion sociale ; et ils sont tenus de coopérer pour permettre la réhabilitation et la réinsertion de ces enfants, y compris par le biais d'une assistance technique et financière⁸⁶.

Le second problème concerne le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. En vertu de l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs. Dans le contexte des combattants étrangers, les décisions concernant, par exemple, le mode de rapatriement et de réinsertion des enfants sont des décisions auxquelles cette obligation s'applique, quel que soit l'âge de l'enfant et la nature de son engagement auprès d'un groupe armé non étatique.

Le troisième problème est le droit de tous les enfants à ne pas être séparés de leurs parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Ce droit est établi à l'article 9(1) de la Convention relative aux droits de l'enfant et doit être respecté par les États parties dans les différentes situations de détention et de rapatriement qui surviennent pour les familles de combattants étrangers.

85 Voir CICR, *Rapport de 2015 sur les défis du DIH*, p. 14.

86 Articles 6(2) et 7 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (2000).

Préoccupations humanitaires particulières relatives aux combattantes étrangères et aux membres féminins de la famille

Le CICR a des préoccupations humanitaires particulières concernant le traitement actuel, et la future situation, des combattants étrangers et de leurs familles. La stigmatisation de ces combattants et le niveau de menace qui leur est attribué peuvent les exposer à un risque particulier de violation de leurs droits fondamentaux. Le traitement et le sort de nombreuses femmes dans ces situations sont parfois ignorés, et nécessitent d'être considérés au cas par cas. Par exemple, des milliers de femmes étrangères se trouvent dans des camps, et bon nombre d'entre elles sont accompagnées d'enfants. Indépendamment de leur culpabilité potentielle au regard du droit national ou international, ces femmes ont des besoins particuliers et sont confrontées à des risques physiques et psychologiques spécifiques. Elles ont notamment besoin d'articles d'hygiène féminine de base et de soins médicaux pour les femmes enceintes, celles qui allaitent et celles qui ont subi des violences sexuelles (bien qu'il soit important de souligner que les violences sexuelles touchent aussi bien les femmes, les hommes, les garçons et les filles dans ces contextes). Les risques spécifiques auxquels elles sont exposées comprennent la violence punitive ou les punitions collectives pour leur rôle perçu comme « épouses » de combattants étrangers, l'apatridie de leurs enfants résultant des lois sur la nationalité ou des mesures politiques qui limitent la capacité des femmes à transmettre la nationalité; et les poursuites qui ne tiennent pas compte de la grande variété de rôles et d'expériences des femmes dans le contexte des combattants étrangers.

Le CICR insiste sur le fait que les autorités qui détiennent des combattants étrangers et/ou des membres de leurs familles doivent les traiter avec humanité et conformément au droit international. Il reconnaît que résoudre de façon humaine et légale, la situation des ressortissants étrangers, pendant ou après un conflit armé, est inévitablement complexe et que cela prend du temps. Le sort des étrangers dépend souvent de cadres juridiques variés et de décisions politiques. Les mesures autres que la réinstallation au niveau local, telles que le rapatriement ou la réinstallation dans un État tiers, exigent la coopération de multiples États. Il faut par conséquent que les mesures permettant d'identifier et de mettre en œuvre la meilleure solution pour chaque étranger soient prises dès que possible.



CHAPITRE 6

CLIMAT, CONFLIT ARMÉ ET ENVIRONNEMENT NATUREL

Le changement climatique et la détérioration de l'environnement touchent les populations dans le monde entier, menaçant des vies et exacerbant les vulnérabilités, les inégalités et la fragilité sociale déjà existantes. Les peuples, les communautés et les pays touchés par les conflits armés sont particulièrement vulnérables aux conséquences du changement climatique, car les conflits limitent leur capacité à s'adapter et à se protéger. Cela est en partie dû au fait que les conflits, en particulier les conflits prolongés, endommagent les actifs et les biens requis pour faciliter l'adaptation au changement climatique, tels que les infrastructures, les marchés, les institutions, le capital social et les moyens de subsistance. Dans ces pays, les populations vulnérables subissent de manière disproportionnée l'insécurité alimentaire, la perte des moyens de subsistance, les effets sur la santé et le déplacement, auxquels viennent encore s'ajouter la dégradation de l'environnement et le changement climatique. Les populations vont continuer à tenter de s'adapter à un environnement dégradé, aux risques croissants d'inondations, de sécheresse, d'extrême chaleur et de pauvreté, en recherchant de nouvelles stratégies de subsistance, en modifiant leur mode de vie ou en abandonnant leurs foyers.

Afin de rendre son action humanitaire plus durable, le CICR s'est engagé, dans le cadre de sa stratégie institutionnelle pour 2019-2022, à aider les communautés touchées par un conflit à réduire leur vulnérabilité, en renforçant leur capacité à s'adapter aux conséquences cumulées d'un conflit et de chocs climatiques. Cette stratégie réaffirme un engagement à long terme à atténuer l'impact de la dégradation de l'environnement et du changement climatique sur les individus, et à améliorer les politiques environnementales du CICR. Dans le cadre de cet engagement, l'institution révisé également ses Directives pour les manuels d'instruction militaire sur la protection de l'environnement en période de conflit armé de 1994⁸⁷, afin de promouvoir un plus grand respect des règles existantes du DIH qui protègent l'environnement naturel contre les effets des conflits armés.

Effets des conflits armés sur le climat et l'environnement

Plus de 80 % des principaux conflits armés entre 1950 et 2000 ont eu directement lieu dans des zones sensibles de biodiversité qui abritent près de la moitié des végétaux mondiaux et de nombreuses espèces rares d'animaux⁸⁸. Les conflits armés ont toujours représenté une menace pour l'environnement, et la dégradation de l'environnement affecte à son tour le bien-être ou même la survie des peuples. Les conflits peuvent provoquer une dégradation et une destruction de l'environnement, y compris en contaminant les terres et les sols, avec des effets qui s'étendent souvent à de vastes superficies, y compris aux zones côtières et marines, et aux sources d'eau. Ces conséquences d'un conflit peuvent perdurer pendant des années, voire des décennies après une guerre.

Les attaques directes, ainsi que l'emploi de certains moyens ou méthodes de guerre, exposent l'environnement à des risques. L'environnement est aussi menacé par les destructions et dommages causés au milieu bâti dans les zones rurales et urbaines : les complexes industriels, les installations de stockage et de traitement des combustibles, les manufactures et les usines, les installations agricoles et les sites de traitement des déchets solides ou dangereux. Les attaques contre les mines d'extraction et les installations chimiques, ou les dommages causés incidemment à celles-ci, peuvent contaminer l'eau, les sols et les terres, ou libérer des polluants dans l'air. Les restes explosifs de guerre peuvent aussi gravement nuire à l'environnement en contaminant les sols et les sources d'eau et en mettant la faune en péril. Dans certaines circonstances, les conséquences environnementales d'un conflit armé peuvent également contribuer au changement climatique. Par exemple, la destruction de vastes zones de forêts peut avoir des conséquences climatiques désastreuses. Les dommages causés à certaines infrastructures, comme les installations pétrolières et les grands sites industriels, peuvent libérer de grandes quantités de gaz à effet de serre et d'autres types de pollution aérienne dans l'atmosphère.

87 Les Directives ont été jointes au Rapport du Secrétaire général sur la Décennie des Nations Unies pour le droit international (UN Doc. A/49/323, 1994); la résolution 49/50 (1994) de l'Assemblée générale des Nations Unies a invité tous les États à tenir dûment compte de la possibilité d'intégrer les Directives dans leurs manuels militaires et autres instructions à destination du personnel militaire.

88 Thor Hanson *et al.*, « Warfare in Biodiversity Hotspots », *Conservation Biology*, vol. 23, n° 3, 2009, pp. 578-587.

Outre les effets résultant des actes des parties aux conflits armés, certains effets indirects des conflits sont également importants. Parmi les exemples, on peut citer l'effondrement de la gouvernance, la diminution ou l'érosion des capacités institutionnelles en matière de gestion environnementale et des mécanismes d'adaptation utilisés par la population civile, ainsi que la détérioration de systèmes entiers d'infrastructure et de services, faute de bon fonctionnement et d'entretien sur de longues périodes. En outre, lorsque les populations locales sont forcées d'éviter ou d'abandonner certaines zones, y compris à cause d'un dommage environnemental, cela peut conduire à une exploitation non durable d'autres zones, ce qui exerce de fortes pressions sur l'environnement. L'exploitation des ressources naturelles pour soutenir l'économie de guerre ou pour le profit personnel est un autre facteur important qui contribue aux dommages causés à l'environnement.

Les Directives révisées du CICR pour les manuels d'instruction militaire sur la protection de l'environnement en période de conflit armé

L'environnement est souvent l'une des victimes de la guerre, mais les dommages ne sont pas toujours visibles et sont rarement la priorité des parties belligérantes. Un conflit armé cause inévitablement certains dommages à l'environnement, mais ceux-ci ne peuvent pas être illimités. Le DIH ne traite pas de toutes les conséquences environnementales des conflits armés, mais contient certaines règles qui accordent une protection à l'environnement naturel et tentent de limiter les dommages qui lui sont causés.

La révision des Directives de 1994 vise à refléter les dispositions actuelles du DIH conventionnel et coutumier. Les Directives révisées reprennent une sélection de règles existantes du DIH et tentent de clarifier l'interprétation de ces règles et de leurs sources. Bien qu'elles mettent l'accent sur le DIH, les Directives rappellent que d'autres règles du droit international conventionnel et coutumier protégeant l'environnement naturel peuvent continuer à s'appliquer dans les conflits armés. Les Directives sont destinées à faire office d'outil de référence que les parties aux conflits peuvent utiliser pour protéger l'environnement naturel, et qui peut les aider à prendre des mesures concrètes pour promouvoir, mettre en œuvre et appliquer les règles de DIH.

Il n'existe pas en DIH de définition reconnue du terme « environnement naturel ». Selon le commentaire sur l'article 55 du Protocole additionnel I, la notion d'environnement naturel inclut tout ce qui existe ou se produit de manière naturelle et n'est donc pas créé par l'homme, comme l'hydrosphère générale, la biosphère, la géosphère et l'atmosphère (dont la faune, la flore, les océans et autres étendues d'eau, le sol et les roches). De plus, l'environnement naturel inclut les éléments naturels qui sont ou peuvent être le résultat d'une intervention humaine, comme les denrées alimentaires, les zones agricoles, l'eau potable et le bétail. Il est particulièrement important de souligner que cette interprétation ne se réfère pas exclusivement aux organismes et objets inanimés seuls ; au contraire, le terme « environnement naturel » se réfère également plus largement au complexe système d'interaction entre les organismes vivants et leur environnement inanimé. Compte tenu de ce qui précède et au sens du commentaire de l'article 55, le terme « environnement naturel » doit recevoir l'acceptation la plus large possible, conformément à la signification que les États ont donnée à ce terme dans le cadre du DIH. Cette approche tient compte du fait que la notion d'« environnement naturel » peut évoluer dans le temps, du fait de l'accroissement des connaissances mais également de l'évolution constante de l'environnement.

Le DIH contient un ensemble de règles visant à protéger l'environnement naturel pendant un conflit armé. Le premier type de protection offert par le DIH figure dans les règles qui protègent spécifiquement l'environnement naturel en tant que tel. Elles comprennent l'interdiction d'utiliser des moyens ou méthodes de guerre susceptibles de provoquer, ou dont on peut s'attendre à ce qu'ils causent, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel. Comme mentionné en 2011 dans le rapport du CICR sur le renforcement du DIH, la signification d'« étendus, durables et graves » est débattue⁸⁹. Par conséquent, les Directives révisées tentent de clarifier ces termes, tout en reconnaissant qu'ils devront continuer à être précisés. Le DIH interdit également explicitement d'attaquer l'environnement naturel à titre de représailles. Ces règles, qui ont été adoptées en 1977, étaient parmi les premières à protéger de façon explicite l'environnement naturel en

89 CICR, « Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés », 31IC/11/5.1.1, 2011, disponible à l'adresse <https://rcrcconference.org/app/uploads/2019/03/31-international-conference-resolution-1-strengthening-ihl-FR.pdf>.

période de conflit armé à la suite de la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles. La reconnaissance par les rédacteurs du Protocole additionnel I de la nécessité de protéger l'environnement naturel, en particulier à une époque où il s'agissait encore d'une idée assez nouvelle, a représenté une étape significative vers l'affirmation de l'importance de cette protection.

Le second type de protection figure dans les règles générales du DIH qui protègent l'environnement naturel, sans qu'il s'agisse de leur objectif premier. Il convient de noter qu'il est aujourd'hui généralement reconnu que, par défaut, l'environnement naturel a un caractère civil. Sur cette base, tous les éléments ou toutes les parties de l'environnement naturel sont des biens de caractère civil, sauf si certaines de ses parties deviennent des objectifs militaires. Dès lors, ses différentes parties bénéficient de la protection correspondante en vertu du DIH, en particulier celle conférée par les règles et principes généraux régissant la conduite des hostilités, à savoir les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution. L'applicabilité de ces principes à l'environnement naturel est largement reconnue, mais des difficultés peuvent se présenter dans la pratique.

Une attaque ne peut pas être dirigée contre des parties de l'environnement naturel, sauf si elle est dirigée contre un élément spécifique de l'environnement naturel qui est devenu un objectif militaire. Cela peut être le cas si, de par sa nature, son emplacement, sa destination ou son utilisation, une partie distincte de l'environnement naturel apporte une contribution effective à l'action militaire, et si sa destruction totale ou partielle, sa capture ou sa neutralisation offrent en l'occurrence un avantage militaire précis. Le caractère intrinsèque de l'environnement naturel étant civil, il ne peut jamais par sa « nature » apporter une contribution effective à l'action militaire, mais peut apporter une contribution effective à l'action militaire par son emplacement, sa destination ou son utilisation. Par exemple, une colline peut apporter une contribution effective à l'action militaire des forces ennemies si elle leur offre une position avantageuse sur le camp adverse. Le feuillage d'une zone boisée spécifique peut également contribuer de façon effective à l'action militaire en offrant un camouflage pour les manœuvres des troupes. Toutefois, le concept de « zone » ne doit pas être interprété de façon si large qu'une grande étendue de forêt soit considérée comme un objectif militaire simplement parce que des combattants sont situés dans une petite portion de cette forêt. En outre, la contribution à l'action militaire doit être « effective » et doit être apportée aux capacités de combat réelles de l'adversaire, et non seulement à ses capacités de soutien à la guerre⁹⁰. Par exemple, une zone de l'environnement naturel qui est un lieu d'extraction de ressources naturelles de grande valeur n'apporte pas une contribution effective à l'action militaire, même si elle peut générer des revenus significatifs pour l'effort de guerre.

Sur la base de son caractère civil, l'environnement naturel est également protégé contre les « dommages collatéraux ». Il est interdit de lancer contre un objectif militaire une attaque susceptible de causer aux éléments de l'environnement naturel qui constituent des biens de caractère civil des dommages qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire attendu. En gardant à l'esprit que l'évaluation du caractère « excessif » d'un dommage doit être effectuée de façon individuelle dans chaque cas, en prenant en compte les circonstances du moment, un exemple de dommage collatéral disproportionné serait de causer un incendie brûlant l'intégralité d'une forêt lors de l'attaque d'un seul petit camp ennemi de moindre importance. La position du CICR est que les effets prévisibles indirects, ou répercussions, d'une attaque doivent être également pris en compte dans le calcul de la proportionnalité. Cela est particulièrement important pour la protection de l'environnement naturel, qui est souvent touché indirectement plutôt que directement par les hostilités. Ce qui peut être raisonnablement prévisible, en termes d'effets, dépendra des circonstances de chaque cas ; toutefois, l'évaluation devrait être fondée sur les pratiques antérieures et sur des données empiriques. Enfin, dans la conduite des opérations militaires, y compris pendant les mouvements de troupes ou l'établissement de bases militaires, il convient de veiller constamment à épargner les biens de caractère civil, y compris les éléments de l'environnement naturel. L'absence de certitude scientifique concernant les effets de certaines opérations militaires sur l'environnement naturel n'exempte pas une partie au conflit de prendre des précautions.

90 Pour en savoir plus sur la position du CICR, voir Laurent Gisel, « The relevance of revenue-generating objects in relation to the notion of military objective », dans *Proceedings of the Bruges Colloquium: The Additional Protocols at 40: Achievements and Challenges*, 2017, pp. 139-151.

L'environnement naturel est également protégé par les autres règles du DIH qui visent à prévenir ou limiter les dommages. Elles comprennent les règles sur les objets bénéficiant d'une protection spéciale, tels que les ouvrages et installations contenant des forces dangereuses et les biens indispensables à la survie de la population civile, ainsi que les règles sur la propriété de l'ennemi et sur le pillage. En outre, l'environnement naturel bénéficie aussi d'une protection au titre des règles régissant l'utilisation de certaines armes, y compris l'interdiction de l'utilisation d'herbicides comme méthode de guerre; les règles sur les armes incendiaires; l'interdiction d'utiliser du poison ou des armes empoisonnées, des armes biologiques et des armes chimiques; les règles sur les mines antipersonnel et les règles visant à réduire au minimum l'impact des restes explosifs de guerre.

Il ne suffit pas d'avoir dans le DIH des règles importantes qui protègent l'environnement naturel pendant un conflit armé; ces règles doivent être mieux diffusées et mises en application, ainsi que réaffirmées et clarifiées. En définitive, le respect du DIH peut limiter l'impact des conflits armés sur l'environnement naturel et le changement climatique.



CHAPITRE 7

AMÉLIORATION DU RESPECT DU DIH

Dans chaque rapport sur le DIH et les défis posés par les conflits armés contemporains, le CICR a souligné que le plus important de ces défis était le non-respect du DIH. Toutes les parties à un conflit armé ; les États, aux niveaux national, régional et international⁹¹ ; et tous les acteurs susceptibles d'influencer les personnes participant aux combats doivent faire des efforts pour améliorer le respect du DIH. La première responsabilité essentielle des États consiste à « s'approprier le DIH », c'est-à-dire à envisager de ratifier les traités de DIH ou d'y adhérer ; à intégrer dans le droit national les traités de DIH auxquels l'État est partie ; et à intégrer les obligations du DIH dans la formation militaire et à tous les niveaux de la planification militaire et de la prise de décision⁹². Le CICR et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont pleinement engagés dans ces initiatives.

L'intégration du DIH dans le droit national et la doctrine militaire n'est qu'un point de départ pour améliorer le respect de ce corpus juridique. Ce rapport présente une sélection, non exhaustive, de mesures juridiques et opérationnelles supplémentaires susceptibles d'avoir une influence sur le respect du DIH. Elles comprennent 1) des enquêtes effectives réalisées par des États au sein de leurs propres forces à propos de violations présumées du DIH ; 2) des mesures prises par les acteurs qui soutiennent des parties aux conflits armés afin de promouvoir le respect du DIH auprès de ces parties ; 3) l'examen et la mise en œuvre des conclusions des recherches sous-jacentes à l'étude *Contenir la violence dans la guerre : les sources d'influence chez le combattant* ; et 4) la présentation d'exemples concrets de respect du DIH.

1. ENQUÊTES DANS LES CONFLITS ARMÉS

Les enquêtes sur les allégations de violations du DIH dans les conflits armés internationaux et non internationaux sont essentielles pour faire en sorte que ce droit soit correctement appliqué. Elles permettent aux parties à un conflit armé d'améliorer le respect du DIH sur le terrain.

Plusieurs États, ainsi que leurs forces armées, ont reconnu l'importance de procéder à des enquêtes nationales rigoureuses pour vérifier la légalité de leurs propres actions dans un conflit armé. Il existe toutefois des différences significatives entre les divers cadres juridiques nationaux et les diverses pratiques des États concernant la façon de conduire les enquêtes. Il serait donc utile de clarifier un certain nombre de points, notamment les circonstances qui devraient déclencher la conduite d'une enquête, les différentes formes d'enquête en fonction de la nature de l'incident, ainsi que les principes et normes applicables pendant le processus d'enquête. En 2017, le CICR s'est joint à l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève afin de travailler à l'élaboration de directives en matière d'enquêtes sur les violations du DIH⁹³.

Ce travail a été étayé par des recherches approfondies sur le droit interne et la pratique des États, ainsi que par de nombreuses réunions et entretiens bilatéraux avec des experts militaires et gouvernementaux, des universitaires et des organisations non gouvernementales, agissant à titre personnel. L'objectif n'est pas d'établir un processus d'enquête uniforme pour tous les États. Il s'agit plutôt d'identifier et de présenter, tout en tenant compte des différences qui caractérisent les systèmes juridiques et systèmes d'enquête nationaux, un éventail de questions juridiques et pratiques qui peuvent se poser au cours d'une enquête ou qui devraient

91 À partir de 2011 et aux termes d'un mandat renouvelé en 2015 par la Conférence internationale, le CICR et la Suisse ont facilité les consultations et lancé un processus intergouvernemental visant à améliorer le respect du DIH. À cette fin, les États participants ont discuté d'une vaste gamme d'options. Le processus (2015-2019) est décrit dans le Rapport factuel sur les travaux du processus intergouvernemental de renforcement du respect du DIH (résolution 2 de la XXXII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) (33IC/19/9.1).

92 Il faut espérer que la XXXIII^e Conférence internationale adoptera une résolution contenant un plan d'action (ou une feuille de route) à cet égard.

93 Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève et CICR, *Guidelines on Investigating Violations of IHL: Law, Policy, and Good Practice*, 2019, disponible à l'adresse https://www.icrc.org/en/download/file/104871/guidelines-investigating-violations-ihl_policy_good-practice.pdf.

être examinées au préalable. Le but est également de fournir une assistance pratique en définissant un cadre général pour les enquêtes dans les conflits armés et en rappelant les normes et principes internationaux applicables selon les cas⁹⁴.

Les sources légales du devoir d'enquêter se trouvent dans le droit conventionnel, notamment dans les Conventions de Genève et leur Protocole additionnel I – applicable aux conflits armés internationaux –, qui font obligation aux Hautes Parties contractantes de prendre toute mesure législative nécessaire pour fixer les sanctions pénales adéquates à appliquer aux personnes ayant commis, ou donné l'ordre de commettre, des infractions graves à leurs dispositions. Les États ont en outre l'obligation juridique de rechercher les personnes soupçonnées d'avoir commis, ou donné l'ordre de commettre, de telles infractions, et ce quelle que soit leur nationalité, et d'intenter à leur encontre des poursuites pénales – qui comprennent nécessairement des enquêtes – en vue de les traduire en justice.

Il convient également de traiter les autres « violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés » – un terme juridique désignant les « crimes de guerre » – qui peuvent avoir été commises lors d'un conflit armé, international ou non international. Selon le DIH coutumier, les États doivent enquêter sur tous les crimes de guerre commis par leurs ressortissants ou sur leur territoire ainsi que sur les autres crimes de guerre pour lesquels ils sont compétents, et, le cas échéant, traduire les suspects en justice. Une liste « d'autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés », généralement considérée comme l'expression du droit coutumier, figure dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale⁹⁵.

Il convient de noter qu'indépendamment de la « répression » des graves violations et des autres « violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés », y compris par le biais de poursuites pénales, les États ont également l'obligation de « faire cesser » les autres violations du DIH. Le terme « faire cesser » se réfère aux mesures administratives que doivent prendre les États pour traiter les violations sans caractère pénal du DIH, telles que des enquêtes administratives.

En pratique, l'existence de procédures et de mécanismes nationaux efficaces pour mener des enquêtes en cas de conflit armé permet d'améliorer l'efficacité opérationnelle des États. Les enquêtes peuvent être une source d'informations sur le succès ou l'échec des opérations militaires et permettre, dans ce dernier cas, de prendre des mesures appropriées. Elles peuvent également faciliter l'identification de bonnes pratiques et des enseignements à tirer. Enfin, les enquêtes sont essentielles pour maintenir la discipline et l'ordre dans les forces armées.

Les enquêtes représentent également une forme de responsabilité de l'État envers sa population, envers les victimes de violations du DIH et leurs proches, envers la population d'un autre territoire sur lequel ses militaires opèrent, ainsi qu'envers la communauté internationale. Elles peuvent démontrer qu'un État respecte ses obligations internationales, soit en établissant qu'il n'y a pas eu de violation du DIH, soit en montrant que l'État est bien en train de traiter une violation présumée du droit, et prend les mesures correctives appropriées. Un effort sincère pour respecter le droit et lutter contre l'impunité des violations peut, par exemple, accroître la confiance dans les actions des militaires. Un État qui s'efforce de s'acquitter de ses obligations juridiques aide également à promouvoir la crédibilité du droit dans son ensemble.

Le texte des *Guidelines on Investigating Violations of IHL: Law, Policy, and Good Practice* (les Directives), publié en 2019, contient seize directives, chacune suivie d'un commentaire. Les Directives puisent dans les éléments communs figurant dans le droit international ainsi que dans les législations et les politiques nationales, et sont étayées par la pratique étatique. Les commentaires visent à donner des éclaircissements sur la signification des directives et à fournir des indications supplémentaires quant à la façon dont elles pourraient être mises en œuvre en pratique.

94 Les directives peuvent également s'avérer utiles à d'autres acteurs, tels que des groupes armés non étatiques parties à des conflits armés non internationaux.

95 Voir l'article 8.2.b), c) et e) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (1998).

Au moyen d'exemples, les Directives décrivent les étapes précédant le déclenchement d'une enquête dans un conflit armé, comme l'enregistrement des opérations militaires, le suivi en interne et les allégations externes, les actions sur le lieu d'un incident, ainsi que l'évaluation des incidents. Une section distincte est consacrée aux enquêtes administratives dans les conflits armés, à savoir les différents types d'enquêtes non pénales concernant les violations du DIH. Plusieurs directives mettent l'accent sur les enquêtes criminelles, y compris les normes en matière d'indépendance et d'impartialité, de rigueur, de rapidité et de transparence qui rendent une enquête efficace. Il convient également de tenir compte des garanties de procès équitable et de la façon de traiter les questions liées à la responsabilité de l'État. D'autres directives abordent le concept des violations du DIH liées aux politiques, ainsi que de la nécessité pour les forces armées de disposer de conseillers juridiques.

2. CONTENIR LA VIOLENCE DANS LA GUERRE

Comme expliqué dans les sections précédentes de ce rapport, l'évolution du paysage géopolitique est caractérisée par la prolifération des groupes armés non étatiques, en particulier au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. La structure décentralisée de ces groupes représente un défi considérable pour le CICR dans ses efforts pour faire en sorte que le DIH soit connu, compris et respecté par toutes les parties aux conflits armés. L'« approche intégrée » du CICR pour générer le respect du droit, qui est basée sur les résultats de son étude *Origines du comportement dans la guerre* (2004)⁹⁶, consiste à aider les forces armées et les groupes armés à incorporer le DIH dans leur doctrine (ou leurs codes de conduite), leurs programmes de formation et leurs mécanismes – afin d'assurer le respect du droit. Cette approche nécessite qu'une organisation armée dispose d'une forme de hiérarchie verticale qui assure la transmission des ordres et la discipline depuis les commandants militaires jusqu'aux simples soldats. Étant donné que la plupart des groupes armés manquent aujourd'hui d'une telle structure organisationnelle, le CICR a considéré que de nouvelles recherches étaient nécessaires, afin d'identifier des moyens d'influencer ces groupes décentralisés pour qu'ils combattent conformément au DIH.

Ces recherches ont pris la forme d'une collaboration de deux ans entre le CICR et des universitaires spécialisés dans le comportement des organisations armées et a abouti à la publication, en juin 2018, de l'étude intitulée *Contenir la violence dans la guerre: les sources d'influence chez le combattant*⁹⁷. L'étude explore comment les normes de retenue sont socialisées dans les différents types de forces armées et de groupes armés, selon leur structure organisationnelle. Elle a identifié les sources d'influence sur l'élaboration de ces normes, depuis la formation formelle dans les académies militaires pour les forces armées intégrées des États jusqu'aux prophètes de villages du Soudan du Sud qui, avant la bataille, accomplissent des rituels pour des groupes armés à base communautaire constitués d'élèves. L'étude a permis de mettre en évidence des idées sur les motivations internes et externes très variables qui poussent à adopter certains comportements.

Les conclusions de l'étude sont importantes. Tout d'abord, elle montre, de façon empirique, que des niveaux plus élevés de formation au DIH permettaient aux combattants de mieux intégrer les normes de retenue dans les deux forces armées étatiques étudiées: les armées philippine et australienne. La formation s'est avérée d'autant plus efficace lorsqu'elle prenait la forme de cours intensifs; lorsqu'elle utilisait des méthodes mixtes incluant une formation en classe, des études de cas et des exercices pratiques sur le terrain; et lorsqu'elle était dispensée par un instructeur doté d'une grande crédibilité parmi les soldats. L'efficacité devrait être testée dans des conditions semblables au champ de bataille, lorsque les soldats sont épuisés, affamés et apeurés; et la formation devrait viser à ce que chaque soldat s'approprie ou « internalise » le respect du DIH: « Nous ne commettons pas de violations, car ce n'est pas dans notre nature ».

Deuxièmement, l'étude a révélé que les normes informelles ont une forte influence sur le comportement, même au sein de hiérarchies militaires strictes, et que ces normes pourraient potentiellement renforcer ou affaiblir les instructions formelles qui sont données. Les normes et pratiques informelles néfastes

96 CICR, *Origines du comportement dans la guerre – Comprendre et prévenir les violations du DIH*, 2004, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/en/publication/0853-roots-behaviour-war-understanding-and-preventing-ihl-violations>.

97 CICR, *Contenir la violence dans la guerre: les sources d'influence chez le combattant*, 2018, disponible à l'adresse <https://www.icrc.org/fr/publication/4352-roots-restraint-war>.

comprennent par exemple les rituels d'initiation, les insignes sur les uniformes symbolisant une extrême violence et les chansons de marche glorifiant les violences sexuelles. Les recherches ont suggéré que les sources informelles de socialisation, telles que l'avis d'un groupe de pairs, pourraient permettre de renforcer le respect du DIH si elles étaient comprises et orientées dans cette direction. Le CICR étudie maintenant la nature des normes informelles dans six forces armées de différentes parties du monde, afin d'établir si cela constitue une voie potentielle pour améliorer le respect du droit.

La troisième principale conclusion est étroitement liée à la deuxième : mettre exclusivement l'accent sur le droit n'est pas aussi efficace pour influencer les comportements que combiner le droit et les valeurs qui le sous-tendent. Le fait d'établir un lien entre le droit et les normes et valeurs locales donne au droit davantage de force. Le CICR étudie les parallèles entre le DIH et la loi islamique depuis de nombreuses années, et l'étude recommande d'approfondir les connaissances sur les normes culturelles et religieuses locales dans différents contextes. Le rapport donne l'exemple d'un membre du personnel du CICR au Soudan du Sud qui a entamé une conversation avec certains combattants sur leur sport favori, la lutte. Il a été en mesure d'établir des parallèles entre les explications des combattants, par exemple que les malades, les personnes âgées et les enfants n'étaient pas des adversaires valables dans un match de lutte, et les règles du DIH qui les excluaient également du combat. Comprendre et invoquer les normes de retenue traditionnelles qui reflètent des règles du DIH aura plus d'écho que des discussions se focalisant uniquement sur le droit, ou pourra du moins fournir une entrée en matière pour ce type de discussions.

L'étude visait initialement à comprendre pourquoi la violence se produisait. La décision d'élargir sa portée et d'examiner comment les normes de retenue se forment et sont socialisées dans les organisations armées a fait son chemin et a donné des résultats inattendus. Il a été plus facile d'interroger les soldats et les combattants sur les influences qui provoquaient un comportement violent que de ne parler que des violations du DIH. En outre, l'étude a permis de découvrir des sources d'influence qui n'avaient pas été envisagées auparavant. Par exemple, la tactique préférée d'un groupe armé depuis de nombreuses années était d'attaquer les oléoducs qui traversaient les zones rurales. En assurant un suivi de ce modèle de violence et en observant à quel moment il avait changé ou s'était interrompu, il a été possible d'analyser les raisons de ce changement et de savoir qui ou quoi pouvait l'avoir influencé. Dans ce cas, il s'agissait d'écologistes qui avaient réussi à obtenir que le groupe armé modifie son comportement, une source d'influence qui n'avait pas été précédemment envisagée.

Enfin, et c'est peut-être le plus important, l'étude démontre que les entités externes peuvent influencer le comportement des forces armées et des groupes armés. Dès lors, le fait de criminaliser l'interaction des organisations humanitaires et des communautés locales avec des groupes armés entrave les efforts visant à promouvoir le respect des normes humanitaires.

3. « RELATIONS DE SOUTIEN » DANS UN CONFLIT ARMÉ

Comme dans toute l'histoire de la guerre, les conflits armés contemporains impliquent une multitude d'acteurs, y compris des États, des acteurs non étatiques et des organisations internationales. Certains se combattent et d'autres se soutiennent par le biais de partenariats militaires, d'alliances et de coalitions. Ce soutien prend différentes formes, telles que : la fourniture d'une formation et d'équipement, les transferts d'armes, le soutien à la capacité institutionnelle, l'aide financière, les cyberopérations, l'hébergement des troupes, la mise à disposition d'entrepreneurs privés et le partage de renseignements. Le CICR est en mesure de rapporter que ces réseaux complexes de soutien et de relations de partenariat sont devenus de plus en plus importants et représentent maintenant une caractéristique essentielle de la quasi-totalité des conflits majeurs dans lesquels il opère⁹⁸.

98 Voir Cordula Droege et David Tuck, « Fighting together and international humanitarian law: Setting the legal framework », 2017, disponible à l'adresse <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2017/10/12/fighting-together-international-humanitarian-law-setting-legal-framework-1-2/>.

En vertu du DIH, les personnes qui soutiennent les parties aux conflits armés peuvent elles-mêmes devenir parties à ce conflit et donc être liées par le DIH, notamment en contribuant à la conduite collective des hostilités par une autre partie contre un groupe armé, ou en exerçant un contrôle global sur un groupe armé⁹⁹.

Toutefois, le soutien apporté aux parties à un conflit armé n'atteint pas toujours ce seuil, mais influence pourtant la conduite de la partie qui est soutenue, et peut donc contribuer à augmenter ou réduire la souffrance humaine.

Le CICR entretient un dialogue direct avec les parties aux conflits armés. Mais ce dialogue seul s'est avéré insuffisant pour répondre à ses préoccupations en matière de non-respect du DIH dans les conflits contemporains. Le CICR développe donc – depuis un certain temps déjà, par le biais de son initiative *Support Relationships in Armed Conflict* – son interaction avec ceux qui soutiennent ces parties.

Les relations de soutien dans les conflits armés présentent à la fois des risques et des opportunités pour le respect du DIH. D'une part, les relations de soutien et de partenariat, complexes, déclarées ou cachées, présentent le risque de diluer la responsabilité entre les parties aux conflits armés et les personnes qui les soutiennent. D'autre part, ils représentent une opportunité, pour les personnes qui soutiennent des parties à un conflit, d'aider non seulement aux efforts militaires de leur partenaire, mais également aux efforts pour mieux respecter le DIH.

D'après les observations du CICR, l'importance accordée au respect du DIH dans ces relations de soutien semble, trop fréquemment, insuffisante. Bien trop souvent, les considérations humanitaires sont éclipsées par les intérêts politiques, économiques ou sécuritaires. Cela affaiblit la responsabilité en cas de violations, ce qui accroît la gravité des conséquences humanitaires des conflits et ébranle fortement la paix et la sécurité mondiales.

Le CICR pense qu'il existe un besoin et une opportunité d'action individuelle et collective pour exploiter ces relations de soutien afin d'influencer positivement le comportement des partenaires, au profit des victimes des conflits armés. En réalité, de nombreux acteurs ont pris des mesures visant à promouvoir, parmi les parties qu'ils soutiennent, la protection des populations civiles et des personnes hors de combat. Ces efforts doivent être étendus et renforcés. Du point de vue du CICR, ce sont de bons exemples de la façon dont les États peuvent s'acquitter de leurs obligations s'agissant de respecter et de faire respecter le DIH, en toutes circonstances¹⁰⁰.

Faire respecter le DIH implique une obligation de ne pas encourager ou faciliter des violations du DIH, ainsi qu'une obligation de diligence raisonnable visant à prendre des mesures proactives pour influencer les parties aux conflits et les amener à adopter une attitude respectueuse du DIH. L'obligation d'assurer le respect du DIH est une obligation de moyens et non de résultat, et les États disposent d'une grande marge de manœuvre dans le choix des mesures leur permettant d'exercer leur influence.

En outre, les États partenaires peuvent avoir des obligations au titre d'autres dispositions du droit international. Par exemple, les signataires du Traité sur le commerce des armes (TCA) ne doivent pas autoriser les transferts d'armes s'il existe un risque clair et substantiel que ces armes soient utilisées pour commettre ou faciliter de graves violations du DIH.

Le CICR reconnaît qu'il peut être difficile de trouver des mesures concrètes permettant de favoriser un meilleur respect du DIH. Les États restent libres de choisir entre différentes mesures possibles qui pourraient être adéquates pour assurer le respect du DIH, et ne sont pas responsables si ces mesures n'ont pas le résultat escompté. Le droit ne fournit pas une liste spécifique de mesures qui doivent être appliquées. Les acteurs de soutien peuvent adopter différentes mesures visant à assurer le respect, tant que celles-ci restent conformes au droit international.

99 Voir CICR, *Rapport de 2015 sur les défis du DIH*, pp. 30-31.

100 Article premier commun aux quatre Conventions de Genève; article premier du Protocole additionnel I; Règles 139 et 144 de l'étude de CICR sur le DIH coutumier. Voir également CICR, *Commentaire du CICR sur la CGI*, para. 150-184.

Le CICR a commencé à identifier des mesures pratiques que les acteurs de soutien peuvent utiliser dans le cadre de leurs relations de soutien. Il s'agit d'évaluations effectuées préalablement au soutien, de mécanismes permettant d'identifier les comportements répréhensibles d'un partenaire et d'y répondre pendant que le soutien est apporté, et de la possibilité de revoir, limiter ou suspendre le soutien si nécessaire. Les mesures pratiques peuvent également inclure une formation et un encadrement en DIH continus, concrets, et spécifiques au contexte; le renforcement des capacités et l'aide à la mise en œuvre des obligations de DIH là où c'est nécessaire; ainsi que l'élaboration d'une stratégie de sortie en prévision de la fin du soutien. L'expérience montre que, au-delà de la formation, la supervision et la responsabilité sont essentielles pour la protection des victimes de conflits armés dans les opérations militaires actives et les opérations de détention. À cet égard, il serait utile pour les États de partager leurs expériences.

Le CICR est conscient des défis juridiques, politiques et opérationnels auxquels la mise en œuvre de ces mesures est confrontée. Afin d'améliorer sa compréhension des relations de soutien, il dialogue avec les acteurs qui fournissent un soutien et avec ceux qui en reçoivent pour discuter de ses recommandations, les rendre plus utiles au fil du temps et tirer les leçons de l'expérience.

4. LE DIH EN ACTION : LE RESPECT DU DROIT SUR LE CHAMP DE BATAILLE

Comme nous l'avons expliqué dans l'introduction de ce rapport, les Conventions de Genève, qui célèbrent leur 70^e anniversaire, font partie des rares traités internationaux ayant obtenu une ratification universelle. Toutefois, comme le montrent les signalements tragiques de violations dans de nombreux conflits armés, elles ne sont pas universellement respectées, ce qui a des conséquences désastreuses pour les populations civiles et les personnes hors de combat. L'impression que le DIH est plus souvent bafoué que respecté est renforcée par la médiatisation accrue des violations de ce droit, ce qui a malheureusement donné lieu à un certain discours sur l'efficacité du DIH et une tendance à remettre en question ses effets.

Un tel discours est dangereux, car il banalise les violations et risque de créer un environnement dans lequel elles pourraient devenir plus acceptables. Un discours nuancé est donc nécessaire, car la perception selon laquelle le DIH est continuellement bafoué et serait donc inefficace ne reflète pas la réalité des conflits armés contemporains. On constate chaque jour des cas de respect du DIH, même si on en parle moins.

Le DIH a continué à se développer au cours des dernières décennies et a été mis en application de nombreuses façons : par exemple, les États ont adopté de nouveaux traités, les législateurs ont transposé des accords internationaux dans leur droit national, les tribunaux ont créé une riche jurisprudence nationale et internationale, et de nombreuses forces armées forment leur troupe au DIH. Cela démontre que les États, ainsi que les autres parties aux conflits armés, croient dans l'importance du DIH. Dans de nombreux cas, les belligérants indiquent ouvertement qu'ils jugent dans leur propre intérêt d'agir conformément au DIH, même au-delà de l'obligation juridique et morale d'agir de la sorte.

Les opérations du CICR permettent de constater de multiples exemples positifs de l'application du DIH dans le monde.

Les accords stipulés entre les parties à un conflit afin de faciliter la mise en œuvre des normes spécifiques du DIH, comme dans le cadre d'une coopération pour rechercher et/ou identifier les restes de personnes disparues, représentent des exemples de respect du DIH. Ces accords sont souvent des mesures qui contribuent à établir un climat de confiance et qui peuvent ouvrir la voie à un processus de paix.

Les changements de pratiques et de comportements dans le temps peuvent également être un signe de l'amélioration du respect du DIH. Ce peut être le cas, par exemple, lorsque les acteurs armés réforment leurs politiques de détention pour permettre les visites familiales, lorsqu'ils libèrent les enfants soldats et cessent d'en recruter, ou quand ils ajustent leurs règles d'engagement afin de réduire le nombre de victimes civiles.

Le CICR a décidé de regrouper et de présenter les cas de respect du DIH afin de contrer le discours selon lequel ce droit est constamment bafoué, et de rappeler que, lorsqu'il est respecté, le DIH a un impact positif sur la vie des personnes touchées par un conflit armé. En faisant la lumière sur les exemples positifs de conduite des belligérants sur le terrain, le CICR souhaite les encourager à donner l'exemple et à partager de bonnes pratiques en matière de DIH¹⁰¹.

101 Voir le site du CICR « IHL in Action: Respect for the Law on the Battlefield » : <https://ihl-in-action.icrc.org>.



CHAPITRE 8

CONCLUSION

Soixante-dix ans après leur adoption, les Conventions de Genève de 1949, complétées par trois Protocoles additionnels et le DIH coutumier, constituent un ensemble solide de règles juridiques internationales régissant le comportement des belligérants. Le DIH transmet un message simple, mais fondamental : les guerres, même entre ennemis féroces, ont des limites. Ancré dans l'expérience des États au cours de deux guerres mondiales et des conflits armés qui ont suivi, le DIH a été conçu pour les circonstances les plus extrêmes, établissant un équilibre délicat et pragmatique entre la nécessité militaire et le principe d'humanité.

Le CICR espère que ce rapport aura mis en évidence quelques-unes des évolutions et complexités nouvelles des conflits armés contemporains, et les défis juridiques qu'elles impliquent.

Dans le même temps, le rapport montre que les règles existantes du DIH, complétées par d'autres normes de droit international, sont adaptées pour préserver un minimum d'humanité dans les conflits armés. Tout en explorant des questions nouvelles, qui n'ont parfois pas de réponse, nous devons préserver les fondamentaux. Toute interprétation ou tout développement du droit doivent se construire sur la protection existante accordée par le DIH ; ils ne doivent jamais remettre cette protection en question.

Le plus important est peut-être que les règles du DIH ne peuvent éviter les atrocités que si tous les États prennent des mesures pour s'acquitter de leurs obligations juridiques, si toutes les parties aux conflits armés s'engagent à les respecter, et si tous les acteurs à même d'influencer ceux qui participent aux combats usent de leur influence pour faire respecter le DIH. À l'occasion du 70^e anniversaire des quatre Conventions de Genève, les souffrances causées par les conflits armés doivent nous rappeler avec force qu'il est temps de renouveler notre engagement en faveur de la protection de notre humanité commune dans les conflits armés.

MISSION

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance. Le CICR s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés et les autres situations de violence.

 facebook.com/icrcfrancais

 twitter.com/cicr_fr

 instagram.com/icrc



CICR

Comité international de la Croix-Rouge

19, avenue de la Paix

1202 Genève, Suisse

T +41 22 734 60 01

shop.icrc.org

© CICR, novembre 2019