

Conférence

Guerres urbaines : À la recherche de solutions pratiques aux défis contemporains

Résumé



**25 avril 2019
Residence Palace
155 rue de la Loi, 1040 Bruxelles**

ACCUEIL ET INTRODUCTION GÉNÉRALE

Orateur : Wenke Roggen, Magistrat fédéral, au nom de Lieve Pellens, Présidente de la Commission interministérielle de droit humanitaire en Belgique

Cette conférence repose sur le constat suivant : dans la plupart des conflits armés qui font rage aujourd'hui, la quasi-totalité des combats ont lieu au cœur des villes. Les centres-villes et zones résidentielles sont ainsi devenus les champs de bataille de notre siècle. Dans le contexte spécifique de la guerre urbaine, la mise en œuvre des principes fondamentaux du droit international humanitaire (DIH) – distinction, proportionnalité et précaution – se heurte à de nombreuses difficultés. Les civils se retrouvent confondus à tort avec des combattants, et des biens de caractère civil sont souvent utilisés à des fins militaires. La population civile est la première à subir de plein fouet les conséquences effroyables de ces conflits. Confrontés à la destruction partielle ou complète des infrastructures vitales, les civils sont contraints de fuir, abandonnant leur emploi, leur foyer et leur mode de vie. En outre, l'accès à l'aide humanitaire se trouve souvent entravé, voire refusé. Ces observations rappellent l'urgente nécessité de respecter et d'assurer le respect des principes inhérents au droit international humanitaire.

En vue de traiter les questions délicates et complexes que soulèvent les conflits armés contemporains, la conférence s'est articulée autour de quatre panels :

- Le premier panel a exposé le contexte actuel en mettant en évidence les causes de l'urbanisation des conflits armés et en abordant les défis posés aux niveaux militaire et humanitaire.
- Le deuxième panel a examiné la question de la mise en œuvre pratique du principe de précaution dans les zones urbaines.
- Le troisième panel s'est consacré aux questions juridiques et opérationnelles liées aux moyens et méthodes de combat dans le contexte des conflits urbains. Il s'agissait, d'une part, de l'application pratique des principes fondamentaux relatifs à la conduite des hostilités et l'utilisation des armes (par exemple, les armes explosives dans les zones densément peuplées) et, d'autre part, de la question des nouvelles technologies.
- Le quatrième panel s'est concentré sur les actions humanitaires en faveur des civils lors des conflits urbains. Cette question a fait émerger divers enjeux juridiques, opérationnels et politiques tant pour les belligérants que pour les acteurs humanitaires.

PANEL 1 : MISE EN PERSPECTIVE

Afin de comprendre les raisons de l'urbanisation des conflits armés ainsi que les défis que cette tendance pose aux niveaux humanitaire et militaire, deux praticiens ont été invités à présenter leur expérience.

Orateur : Général de brigade Darren Stewart, Chef de la division du droit opérationnel, Forces armées britanniques

Ce premier panel a débuté par l'intervention du général de brigade Darren Stewart, qui est venu présenter le point de vue d'un praticien militaire. Pour exposer le contexte, le général Stewart a énoncé que **la conduite d'opérations militaires en zone urbaine**, du moins dans le contexte d'un conflit armé international, a toujours **constitué une caractéristique propre à l'ensemble des conflits armés**. Cependant, le contexte a naturellement changé au cours de ce dernier siècle. Nous avons assisté au développement technologique des armes dont l'effet destructeur est plus important, mais aussi à la mise au point d'armes précises permettant aux commandants militaires de frapper des objectifs militaires avec une plus grande précision. De nouveaux facteurs sont également à prendre en considération, tels le développement des mégapoles, impliquant l'accroissement de la taille et de la densité de l'environnement urbain, ainsi que l'évolution des conflits armés non internationaux (CANI) au point qu'ils ont désormais un caractère typiquement transfrontière.

Parallèlement à ces évolutions, **le droit international humanitaire (DIH) gagne également en importance**. En particulier, les considérations d'ordre humanitaire jouent désormais un rôle déterminant dans la planification et la conduite des opérations par les commandants militaires à tous les niveaux et ce, en raison des mécanismes de responsabilisation et de l'utilité de respecter le DIH dans la poursuite des objectifs militaires. Cependant, au vu de la complexité de l'environnement urbain, les forces armées ont été contraintes de développer des tactiques spécifiques telles que des armes de plus haute précision permettant de ne toucher que des objectifs militaires. Ce développement a conduit à mettre davantage l'accent sur l'atténuation des effets de ces opérations, comme l'exige la loi, en appliquant les principes en droit international humanitaire de -distinction, de proportionnalité et de précaution afin de minimiser les dommages pour les populations civiles.

En conséquence, la **planification des opérations militaires dans le contexte urbain est devenue de plus en plus sophistiquée**. Ainsi, nous pouvons constater qu'il existe actuellement un désir de développer le DIH en vue d'atténuer les conséquences des conflits urbains, en particulier l'utilisation d'armes explosives, ainsi qu'une tentative de prendre en considération les effets indirects et qui imposent des normes très élevées aux commandants militaires. Cependant, même si les progrès technologiques peuvent contribuer à réduire les pertes civiles, le général de brigade Darren Stewart a souligné que nous ne devons pas oublier qu'une guerre entraînera toujours des pertes civiles. Il a également mis en garde contre les défis potentiels auxquels nous pourrions être confrontés dans l'hypothèse d'une tendance à trop restreindre l'utilisation des moyens et méthodes de combat (ex : armes explosives, systèmes d'armes létaux autonomes) dans le but d'humaniser les conflits armés. Cette approche pourrait en effet avoir un effet contraire et induire un retour aux systèmes d'armes moins précis et moins à même de faire la distinction entre cibles militaires et civiles, tels que ceux utilisés par le passé.

Orateur : Dominique Loye, directeur adjoint du Département du droit international et des politiques du CICR

Le second orateur de ce premier panel, Dominique Loye, a abordé l'urbanisation des conflits armés et ses enjeux d'un point de vue humanitaire.

Si les **conséquences humanitaires directes des guerres urbaines** (morts, blessés ou destructions) sont souvent visibles, il existe également des **conséquences à moyen terme ou plus indirectes**. L'orateur a décidé d'axer sa présentation sur trois de ces aspects.

Premièrement, **l'utilisation d'armes explosives à large rayon d'impact dans des zones densément peuplées** a des répercussions très graves sur les services et infrastructures civils. En effet, dans cet environnement spécifique, il existe des « effets indirects » causés par des attaques utilisant des armes explosives, ce qui signifie que les dommages incidents de l'explosion causés aux biens de caractère civil sont exacerbés par l'interdépendance et l'interconnexion des infrastructures des services urbains. En outre, ces services urbains reposent sur la présence de personnes, de matériel et de biens de consommation. Par conséquent, des effets néfastes sur l'une de ces trois composantes peuvent entraîner des perturbations majeures au niveau des services urbains vitaux. En effet, aucune composante n'est suffisante en soi et, dans le contexte d'un conflit urbain, il est encore plus complexe de toutes les réunir. Par exemple, il est inutile de disposer des pièces de rechange nécessaires pour réparer une centrale électrique secondaire, si le seul personnel qualifié capable de les installer a fui le conflit. De plus, cette infrastructure est si vaste et complexe que la restauration de certaines de ses parties est souvent trop coûteuse pour les autorités locales et les agences humanitaires. Or, si la situation n'est pas réglée à temps, le service risque de devenir impossible à rétablir. Dominique Loye a précisé que l'approche traditionnelle de l'action humanitaire était actuellement repensée afin de déterminer la meilleure manière de renforcer la résilience des systèmes de services urbains en cas de crise prolongée.

Deuxièmement, **les personnes déplacées se concentrent de plus en plus à l'intérieur des zones urbaines**. Lorsqu'elles arrivent dans les villes pour y trouver la sécurité et l'aide humanitaire, la plupart des personnes déplacées préfèrent éviter les camps, et plutôt s'installer dans des abris au sein des communautés d'accueil. Lorsqu'il est prolongé, et en l'absence de soutien des autorités ou des organisations humanitaires, le déplacement peut se transformer en un fardeau pour les communautés d'accueil.

Troisièmement, **l'accès humanitaire au sein des zones urbaines peut se révéler particulièrement difficile** en raison de la présence de restes explosifs de guerre, de l'accès restreint aux villes par la puissance occupante et de la difficulté d'identifier les personnes ayant besoin d'assistance.

Malgré tous les défis que posent les combats urbains, tant pour les civils que pour les forces armées, l'obligation de respecter les lois applicables lors d'un conflit armé reste entière. Par exemple, **les « effets indirects » raisonnablement prévisibles devraient être pris en considération dans la démarche visant à respecter les principes de précaution et de proportionnalité**, et inclus dans le test de proportionnalité lorsque des forces armées et groupes armés planifient et mènent une attaque. Cette exigence n'est pas une obligation supplémentaire mais une simple application du principe de précaution et de proportionnalité.

Pour conclure, Dominique Loye estime qu'il est urgent d'adapter la politique, la doctrine, la formation, l'équipement et les processus de planification militaires aux spécificités des zones urbaines. Selon lui, il importe également de développer de nouvelles approches combinant des

méthodologies à court et à long terme, individuelles et systémiques, humanitaires et de développement.

PANEL 2 : L'APPLICATION PRATIQUE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION

Le deuxième panel s'est penché plus attentivement sur l'application pratique du principe de précaution, tel qu'énoncé aux articles 57 et 58 du premier protocole additionnel, dans le contexte urbain. Tandis que l'article 57 traite des précautions que l'attaquant doit prendre pour respecter le principe de distinction et de proportionnalité, ou de l'obligation de donner des avertissements en temps utile et par des moyens efficaces, l'article 58 stipule les précautions que les défenseurs doivent prendre dans la mesure de ce qui est pratiquement possible pour protéger la population civile et les biens de caractère civil soumis à leur autorité contre les effets de l'attaque, par exemple éloigner les civils du voisinage des objectifs militaires ou éviter de placer des objectifs militaires à l'intérieur de zones fortement peuplées. Les principaux écueils concernant ces obligations énoncées aux articles 57 et 58 sont leur portée et leur interprétation, qui font l'objet d'un vaste débat, en particulier dans le contexte des guerres urbaines. Certes, il est clair que ces obligations ne sont pas absolues et qu'elles ne doivent être appliquées que dans la mesure de ce qui est pratiquement possible, mais cela soulève la question suivante : que signifie « possible » dans un contexte urbain ?

Orateur : colonel Randall Jay Bagwell, ancien officier de l'armée américaine

Le colonel Randall Jay Bagwell a donné le coup d'envoi de ce panel par une remarque introductive : « les civils ne quitteront pas les villes, les dirigeants militaires doivent donc tenir compte de ce paramètre ».

Selon lui, la première solution consisterait donc à éviter les combats dans le périmètre des villes, mais cette approche semble irréalisable compte tenu des avantages considérables que le combat urbain procure tant aux défenseurs qu'aux attaquants. En effet, le champ de bataille urbain est multidimensionnel avec des bâtiments et des égouts. De plus, dans le cas de groupes armés plus faibles, cet environnement réduit les avantages technologiques des armées modernes puisqu'il dégrade le système de commandement et de contrôle, aveugle la reconnaissance, réduit la communication et détruit la cohésion entre les unités. Par ailleurs, et c'est peut-être l'élément le plus important, il prive les forces attaquantes de la capacité de rassembler des troupes au cours de l'attaque.

Étant donné le caractère inévitable du combat en zone urbaine, **quel type de mesure pourrait permettre d'éviter, ou du moins de réduire, les dommages causés aux civils et aux biens de caractère civil ?** Le projet « Urban Warfare » du Modern War Institute à West Point, NY, qui étudie actuellement les combats urbains, considère que les forces armées doivent revoir leur organisation mais aussi la manière dont elles combattent et entraînent leurs soldats.

Le colonel Randall Jay Bagwell a décrit la doctrine et la pratique militaires américaines, qui sont similaires à celles de nombreux pays actuellement, et qui consistent à nettoyer chaque bâtiment de la ville par le feu. Concernant le respect du principe de distinction, les soldats et les commandants

se convainquent que les civils ont fui et, par conséquent, que les seules personnes encore présentes sont les combattants ennemis. Cependant, alors qu'ils cherchent à épargner des vies civiles et des biens de caractère civil, ils ne peuvent ignorer l'importance de la vie des soldats, pas plus que leurs moyens militaires limités et coûteux. Par conséquent, il est exclu que la solution à privilégier soit celle qui expose les soldats à des risques plus grands. Ces derniers doivent être épargnés, tout autant que les civils.

En tenant compte de tous ces paramètres, l'orateur a **proposé cinq recommandations pour minimiser les préjudices causés aux civils**. Premièrement, les grandes armées du monde devraient dès maintenant planifier et développer de nouvelles techniques avant que les combats urbains ne débutent. Deuxièmement, elles devraient mettre au point des armes spécialement conçues pour les combats urbains, qui comprennent des options non létales ou l'utilisation de gaz lacrymogène. Troisièmement, elles devraient améliorer les techniques de collecte de renseignements pour les combats urbains en utilisant toutes les nouvelles technologies disponibles. Quatrièmement, la façon dont elles avertissent la population civile doit être modernisée. Cinquièmement, la plus grande prudence est de mise avant de chercher à interdire une certaine catégorie d'armes, par exemple l'utilisation de tirs de mortier.

En ce qui concerne la **portée du principe de précaution**, l'interprétation de certains mots clés suscite un débat entre les États. Par exemple, **quelle est la définition de « possible »** ? Le débat porte sur la question de savoir si un commandant militaire est tenu d'utiliser des munitions guidées de précision (*precision-guided munitions*, PGM) chaque fois que cela est possible dans la pratique, ou s'il a le droit de conserver les PGM pour des cibles de plus grande valeur. Le colonel Rendall Bagwell s'est rallié au commentaire de l'article 57 qui stipule que l'interprétation est une question de bon sens et de bonne foi. Il a déclaré que la formulation des articles 57 et 58 (c'est-à-dire « possible », « s'efforcer » et « à moins que les circonstances ne le permettent pas ») offre la souplesse nécessaire pour adapter les règles à des circonstances en constante évolution, ce qui est vital pour les commandants militaires.

Dans la dernière partie de sa présentation, l'orateur a abordé la **protection des « infrastructures vitales »** par les règles de précaution actuelles du DIH. Malheureusement, seules certaines infrastructures indispensables, telles que les hôpitaux, bénéficient d'une protection plus élevée. Les infrastructures telles que le réseau électrique, les services de téléphonie, la connexion Internet et autres ne bénéficient pas d'une protection accrue, même si ces services sont devenus vitaux pour la population civile. Si l'article 54 du premier protocole additionnel concernant les biens indispensables à la survie de la population civile pouvait *a priori* être utile, sa portée est très limitée. Compte tenu du nombre croissant de biens indispensables à la survie de la population civile, ceux-ci ont besoin d'une protection supplémentaire et spécifique prévue par le droit. En conclusion, l'orateur a rappelé que les militaires et les États doivent adapter leur entraînement et leur organisation pour combattre en zone urbaine s'ils veulent éviter des catastrophes civiles.

Commentateur : colonel Koval, Chef du service juridique des forces armées ukrainiennes

Le premier commentateur, le colonel Koval, a présenté la situation spécifique de l'Ukraine depuis 2014. Il a centré son intervention sur la **législation ukrainienne relative à la mise en œuvre**

du DIH applicable au sein des forces armées et sur les mesures préventives qui sont prises à tous les stades de la planification militaire et du processus décisionnel afin de se conformer aux règles du DIH. Une **législation spécifique concernant les territoires occupés de Donetsk et Louhansk** a été adoptée le 18 janvier 2018. Elle met en évidence le fait suivant : « L'opération de forces conjointes est compliquée en raison de facteurs économiques et géographiques particuliers. Les oblasts de Donetsk et de Louhansk sont des régions industrielles de l'Ukraine qui se caractérisent par des communautés densément peuplées ».

En outre, compte tenu du conflit armé en cours et de la nécessité d'améliorer le cadre juridique, une **nouvelle instruction sur la procédure d'application des normes du droit international humanitaire au sein des forces armées** ukrainiennes a été publiée. Cette instruction comporte des questions tests pour définir les cibles, ce qui permet d'accélérer le processus décisionnel des commandants, avec la possibilité d'éviter ou de minimiser les pertes civiles. En ce qui concerne les mesures préventives, les cours, conférences et séminaires relatifs au DIH font partie intégrante de la formation militaire et sont souvent donnés en coopération avec le CICR.

L'algorithme spécifique applicable à la planification et à la prise de décision par les dirigeants prévient la population civile des opérations militaires et prévoit la possibilité de cesser l'usage de la force en cas de danger pour les civils. En outre, les unités militaires des forces armées ukrainiennes évitent de placer des objectifs militaires au sein ou à proximité d'infrastructures civiles vitales.

Pour conclure sa présentation, le colonel Koval a donné quelques exemples de la manière dont les principes fondamentaux du DIH ont été mis en œuvre au cours des opérations militaires en Ukraine orientale et a rappelé l'importance de la mise en œuvre du DIH et de la prise de mesures de précaution pour éviter les pertes civiles lors des conflits urbains.

Commentateur : Andres Muñoz Mosquera, conseiller juridique de l'ACO, OTAN

Le second commentateur, Andres Muñoz Mosquera, a complété les sujets de discussion de ce panel en présentant l'OTAN ainsi que ses réalisations dans le domaine des conflits urbains.

Il a souligné que l'OTAN n'est pas seulement une alliance militaire, mais qu'elle offre surtout une plateforme où les États peuvent discuter de sujets liés à la sécurité et à la défense. À cet égard, **l'OTAN fournit un espace permettant aux États de développer leurs capacités afin de se conformer au DIH** lorsqu'ils envoient des soldats dans des zones urbaines.

L'orateur rappelle que les discussions au sein de l'OTAN sur les conflits urbains - à leurs prémices en 2002 -ont réellement débuté en 2005. L'accent a été mis sur les villes futures et les dangers qu'elles peuvent représenter pour les forces conjointes et combinées dirigées par l'OTAN et sous mandat de l'ONU. Parmi les sujets débattus, les armes de haute technologie ont été l'un des plus importants car il ne fait aucun doute que le degré de performance de la technologie est directement proportionnel au respect des principes de distinction et de proportionnalité. Un autre sujet de préoccupation portait sur le déploiement de « munitions guidées par GPS », comme

mentionné dans la présentation du colonel Bagwell, mais aussi sur la nécessité d'une application claire du droit afin de garantir le respect général des ordres. À l'avenir, Andres Muñoz Mosquera estime que si l'utilisation de munitions guidées par GPS ne constitue pas une obligation légale, elle pourrait du moins devenir une obligation morale pour les nations qui peuvent fournir ce type d'armes.

Sur la base de ces discussions, l'OTAN a approuvé en avril 2019 un concept-cadre « Capstone Concept on NATO Joined Operations in an Urban Environment », qui se concentrera sur les domaines suivants : planification, entraînement, doctrine et communauté d'intérêts, ce qui implique qu'il inclura les États et les autres acteurs intéressés. Il reste à espérer que cette initiative aidera les nations à mieux respecter le droit international humanitaire lorsqu'elles combattent en zone urbaine.

PANEL 3 : DÉFIS JURIDIQUES ET OPÉRATIONNELS LIÉS AUX MÉTHODES ET MOYENS DE COMBAT DANS LE CONTEXTE DES CONFLITS URBAINS

Le troisième panel s'est consacré aux questions juridiques et opérationnelles liées aux moyens et méthodes de combat dans le contexte des conflits urbains. Il a couvert la mise en œuvre pratique des règles fondamentales relatives à la conduite des hostilités, en particulier le principe de distinction entre les personnes et biens civils et les combattants et objectifs militaires, le principe de proportionnalité et le principe de précaution. En outre, le panel s'est penché sur l'utilisation d'armes spécifiques conformément aux principes mentionnés ci-dessus et notamment sur la question des nouvelles technologies d'une part et des EWIPA (armes explosives en zones peuplées) d'autre part.

Orateurs : major Simon Gerard et major Pieter van Malderen, Ministère de la Défense de Belgique

Tout d'abord, le major Simon Gerard et le major Pieter van Malderen ont apporté certaines **clarifications concernant le but et les principes du droit international humanitaire (DIH)**. Si le DIH a pour objectif premier d'atténuer les souffrances de ceux qui ne participent pas (ou plus) aux hostilités, il convient de garder à l'esprit que ce droit constitue en réalité un équilibre entre deux notions. D'une part, le principe humanitaire d'allègement des souffrances et, d'autre part, le principe de nécessité militaire qui autorise les parties adverses à tenter de soumettre l'ennemi au coût le plus bas et dans un laps de temps le plus bref possible. En ce qui concerne la conduite des hostilités dans les zones urbaines, il convient de noter qu'aucune règle spéciale ou spécifique du DIH ne porte exclusivement sur les guerres urbaines. À condition que toutes les parties au conflit respectent et appliquent le DIH, il n'est pas non plus nécessaire d'édicter d'autres règles spécifiques.

Deuxièmement, les orateurs ont présenté **l'application des principes de précaution au cours des six phases du cycle de ciblage**. L'action militaire a toujours pour but de générer des effets, qui contribuent à la réalisation des objectifs fixés à différents niveaux durant le cycle de planification opérationnel. Afin d'obtenir effectivement l'effet recherché, le personnel militaire suit le cycle de ciblage, composé de 6 phases : trouver (find), fixer (fix) suivre (track), cibler (target), engager (engage), évaluer (assess) ou « F2T2EA » dans le jargon militaire. Les principes

de précaution s'appliquent aux 6 phases du cycle de ciblage. Après l'engagement de forces de combat dans de multiples combats urbains récents, la technologie, les tactiques, l'entraînement et les procédures (ITP) ont évolué et exercent une influence sur le mode d'application de la précaution dans le ciblage. Il convient de faire la distinction entre le ciblage délibéré, où les cibles sont pré-identifiées et filtrées sans limitation dans le temps, et le ciblage dynamique, où le temps joue un rôle significatif dans l'engagement et dans lequel le cycle F2T2EA est considérablement réduit.

Troisièmement, les orateurs ont clarifié la **Méthodologie d'estimation des dommages collatéraux (CDEM) associée à l'évaluation de la proportionnalité**, un outil de gestion militaro-opérationnel développé pour les forces armées et conçu pour assister les personnes qui planifient ou décident d'une attaque dans l'application des précautions à prendre obligatoirement durant l'attaque. Cette méthodologie se base sur la recherche scientifique en calculant les effets des systèmes d'armement sur les objets/sujets collatéraux préoccupants proches. Cependant, le résultat ne relève pas de la science exacte et les dommages collatéraux peuvent par conséquent s'avérer plus ou moins élevés.

Le processus commence par l'identification positive (Pos ID) de la cible et renvoie à la question de savoir si la cible proposée constitue ou non un objectif militaire légitime conformément au droit des conflits armés. En cas de réponse positive, le responsable du ciblage devrait vérifier si les règles d'engagement (*Rules of Engagement, ROE*) régissant cette opération autorisent l'engagement de la cible ou y ajoutent des restrictions. Une réponse négative à la première question ou des restrictions additionnelles imposées par les ROE feront obstacle à l'engagement de la cible.

La méthodologie se base sur une évaluation des risques à 5 niveaux, chacun correspondant à un niveau de commandement qui doit donner son approbation (l'Autorité d'engagement des cibles) avant une attaque : 1. « Validation de la cible et estimation initiale » ; 2. « Évaluation de la taille générale/minimale de la cible » ; 3. « Évaluation de l'appariement arme-cible » ; 4- « Évaluation affinée » et 5- « Prévision des pertes ».

Enfin, les orateurs ont conclu leur exposé par diverses considérations sur deux des questions les plus complexes relatives à l'application du principe de proportionnalité : **le débat sur les effets indirects et la norme à appliquer pour procéder à l'évaluation de la proportionnalité**. La discussion porte sur la question de savoir si les dommages incidents indirects causés aux civils ou aux biens à caractère civil, doivent, s'ils sont reconnus, être ou non inclus dans le test de proportionnalité. Les orateurs estiment qu'en général, la CDEM, indicateur de la pratique des États, ne prend pas en compte les effets indirects, mais seulement les effets directs de l'arme sur les objets/sujets collatéraux préoccupants les plus proches. La méthodologie ne connaît qu'une seule exception à cette pratique générale. Les effets indirects sont pris en compte lorsqu'il existe un risque de formation de panache chimique, biologique ou radiologique ou d'autres dangers environnementaux susceptibles de causer des préjudices sur le long terme à la population civile. Dans ces cas, la cible proposée est soumise à des agences spécialisées qui feront appel à des spécialistes pour préparer une analyse prédictive du risque et parfois utiliser des programmes de modélisation spécifiques. L'agence désignée analyse les effets de l'arme sur la cible ou sur une structure civile qui pourrait être incidemment endommagée lors de l'attaque et détermine dans quelle mesure elle pourrait porter préjudice à la population civile. Les opérations de ciblage susceptibles d'engendrer ces risques sont immédiatement rapportées à l'CDEM niveau 5 (Estimation des dommages collatéraux) et donc portées à la connaissance des autorités de commandement au plus haut niveau chargées d'évaluer la proportionnalité.

Concernant la norme applicable dans l'évaluation de la proportionnalité, les orateurs estiment enfin que la norme du « commandant militaire raisonnable », telle qu'on peut la trouver dans les écrits académiques et la jurisprudence, devrait être appliquée pour le ciblage dans le cadre du DIH.

Commentateur : Roland Evans, Conseiller au Centre international de déminage humanitaire de Genève

Roland Evans, le premier commentateur de ce panel, a discuté de certains aspects liés aux données concernant les EWIPA.

En dépit de progrès dans la compréhension de la question, il a reconnu que le manque de données de bonne qualité sur l'impact des EWIPA a freiné le débat. Cette situation découle en partie des difficultés à collecter les données, généralement dans des zones de conflit ou immédiatement post-conflits, malgré des précédents concluants durant la Seconde Guerre mondiale. Il importe également de normaliser la collecte et le comptage des données, afin d'assurer la crédibilité de l'estimation de l'impact des EWIPA. Idéalement, un degré minimal de standardisation devrait être appliqué dans la collecte des données relatives aux EWIPA afin d'améliorer leur qualité et leur validité.

Le commentateur estime que le développement de règles de comptage communes pour mesurer l'impact des armes explosives en zones peuplées mérite d'être étudié. Il juge également nécessaire de normaliser la caractérisation des armes explosives causant les dommages (par exemple, projectiles d'artillerie, roquettes d'artillerie, bombes aériennes, etc.) ainsi que le mode de comptage des données relatives aux victimes. Il souligne en outre le besoin d'accroître la normalisation de la procédure par laquelle un lien direct est établi entre les déplacements et les EWIPA.

Par ailleurs, il pourrait également s'avérer utile de définir le concept d'arme explosive à large rayon d'impact étant donné qu'aucune liste des types d'armes couverts par ce terme n'a été approuvée à ce jour. Certains l'ont définie comme ayant trois caractéristiques : « un puissant effet de souffle et un large rayon de fragmentation résultant d'un contenu explosif large ; un manque de précision du transfert vers l'objectif, avec la conséquence que l'arme peut atterrir n'importe où dans une zone étendue ; et l'utilisation de multiples ogives ou tirs, parfois conçus pour délivrer de multiples munitions sur une vaste zone ». Cependant, même si de telles définitions étaient acceptées, le type d'armes qui entrerait dans le champ d'application du concept n'est pas encore clairement établi, ou du moins, il n'y a pas d'accord sur le sujet.

Pour conclure, le commentateur conçoit qu'il existe certainement une marge d'amélioration et que seules des données normalisées de meilleure qualité peuvent contribuer à améliorer notre compréhension de la question et alimenter un débat de plus en plus éclairé.

Commentateur : Stéphane Kolanowski, conseiller juridique principal, CICR

Le deuxième commentateur, Stéphane Kolanowski, a poursuivi sur le thème des EWIPA en expliquant la nature de ces armes et la position du CICR et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur cette question.

Il a souligné que, bien que ce type d'arme soit avant tout destiné à être utilisé dans un champ de bataille ouvert, on y recourt à présent dans des zones peuplées, des zones urbaines et d'autres zones caractérisées par une concentration de civils. Leur utilisation dans ces zones entraîne des effets directs/indirects dévastateurs à court et long termes, souvent diffus, sur la population civile. Ces armes sont légales, mais inappropriées dans un environnement peuplé. Les principes et règles essentiels du DIH régissant la conduite des hostilités s'appliquent à l'emploi des EWIPA, lequel cependant suscite des questions graves concernant le respect de ces principes et règles, en particulier l'interdiction des attaques disproportionnées et indiscriminées et l'obligation de prendre toutes les précautions possibles lors de l'attaque. La responsabilité de la force attaquante/du commandant de veiller à ce que les attaques respectent les principes de distinction et de proportionnalité et d'éviter ou du moins de minimiser les dommages causés aux civils est accrue en raison des caractéristiques de ces armes (« à large rayon d'impact »), des caractéristiques de l'environnement et de la vulnérabilité des civils qui s'y trouvent.

Sur cette base, le CICR préconise le « principe d'évitement » en plus des précautions générales imposées par le DIH. En raison de la forte probabilité d'effets indiscriminés (attestés par des preuves), ce principe suggère une présomption de non-utilisation des EWIPA dans les zones densément peuplées. Cela implique le non-emploi de ces armes (en principe), à moins que des mesures d'atténuation suffisantes soient prises pour réduire à un niveau acceptable le risque auquel les civils sont exposés. En outre, elles devraient s'accompagner de mesures concrètes et d'un encadrement (politiques et pratiques), entre autres : des mesures d'atténuation pour (1) limiter le large rayon d'impact des armes et (2) pour prévenir et réduire la probabilité/l'étendue des dommages incidents. Enfin, Stéphane Kolanowski a insisté durant la session de Q&R sur le fait que le principe d'évitement ne constituait pas une « nouvelle règle » de DIH mais s'inscrivait simplement dans la logique de continuité du principe de précaution.

PANEL 4 : LES ENJEUX DES CONFLITS URBAINS CONTEMPORAINS POUR L'ACTION HUMANITAIRE

Le dernier panel s'est penché sur une autre dimension, tout aussi cruciale pour les civils durant les conflits urbains, à savoir l'action humanitaire. Cet aspect soulève des défis juridiques, opérationnels et politiques ainsi que des questions pour les belligérants et les acteurs humanitaires.

Orateur : Patrick Hamilton, directeur adjoint pour le Moyen-Orient, CICR

Dans sa présentation, Patrick Hamilton a exposé la vision et l'analyse du CICR sur les guerres urbaines. Après avoir partagé une anecdote illustrant les principaux défis auxquels les acteurs

humanitaires sont confrontés dans les environnements urbains, il a exploré le contexte générique plus large.

La conduite de la guerre a évolué durant les 15 à 20 dernières années. Les conflits armés internationaux conventionnels entre deux États ont graduellement laissé la place à une prolifération de conflits armés non internationaux asymétriques dans lesquels de multiples acteurs et types d'acteurs sont impliqués dans diverses relations de soutien. En parallèle avec une tendance croissante d'exceptionnalisme par rapport à l'application et à l'applicabilité du droit international humanitaire (DIH), les conflits contemporains se caractérisent par une diffusion des responsabilités. En outre, la guerre est aujourd'hui sociéto-centrique et se déroule de plus en plus dans des environnements urbains complexes caractérisés par des zones densément peuplées et des services essentiels interdépendants et intégrés.

En réponse à cette évolution, le CICR a cherché à cartographier les similitudes entre conflits urbains aux niveaux des problématiques, des comportements des acteurs, des conséquences et des réponses. Grâce à cet exercice, le CICR a pu documenter les tendances observées dans le comportement politique et la conduite des hostilités, et mettre en évidence la préparation et la gestion souvent inadéquates des conséquences des opérations militaires.

L'exercice de cartographie auquel s'est prêté le CICR a également fait ressortir que, au niveau des conséquences, les hostilités dans des environnements urbains entraînent une exposition accrue et des conséquences exacerbées pour la population touchée. Cet exercice a donc fourni des orientations au CICR lui permettant d'adapter l'action humanitaire dans les contextes urbains et de répondre à ces grandes tendances en matière de comportement et de besoins.

En termes de comportement, le CICR a tout d'abord cherché à combattre les tendances à l'exceptionnalisme vis-à-vis du DIH, la déshumanisation, la politisation de l'aide humanitaire et les tentatives de déréglementation du statut des personnes suspectées d'entretenir quelques liens que ce soit avec l'adversaire. Deuxièmement, l'institution se concentre prioritairement sur les relations de soutien en temps de conflit armé, reconnaissant que presque personne ne se bat seul de nos jours, mais que les théâtres de conflit contemporains, peuplés et très fragmentés, augmentent sensiblement le risque encouru par les populations exposées. Le CICR cherche donc à s'engager aux côtés des États, des groupes armés non étatiques (GANE) et d'autres acteurs afin d'améliorer la pratique des acteurs qui reçoivent ou apportent un soutien dans les guerres contemporaines reposant sur des partenariats en vue d'une meilleure protection des personnes touchées par les conflits. Neuf domaines de pratique ont été relevés à cet égard : 1) engagement normatif, 2) évaluation et encadrement de la relation de soutien potentielle, 3) renforcement des capacités institutionnelles, 4) monitoring, évaluation et responsabilité de la partie soutenue, 5) formation et conseils, 6) assistance, 7) transparence, surveillance et responsabilité de l'acteur qui apporte son soutien, 8) désengagement structuré et 9) prise en compte des leçons tirées.

En ce qui concerne les besoins, le CICR a doublé son budget et ses opérations en réponse à la multiplication par plus de deux du nombre de conflits armés non internationaux depuis 2000. L'organisation a également cherché à construire et à développer son kit d'outils opérationnels pour garantir sa capacité à répondre au large éventail de besoins urbains, étant donné que des populations très nombreuses et diverses dépendent d'infrastructures complexes de services essentiels.

En guise de conclusion, l'orateur a déclaré que, en dépit des efforts déployés pour adapter les réponses humanitaires aux conflits urbains, ces efforts demeurent une goutte d'eau dans l'océan en comparaison avec l'étendue mondiale des besoins. De plus, la réduction de l'espace opérationnel des

acteurs humanitaires dans ce paradigme de guerre contemporaine les empêche de faire le nécessaire pour protéger la vie et la dignité humaines.

Commentateur : Ben Klappe, service juridique de l'armée des Pays-Bas

Le premier commentateur, Ben Klappe, a axé sa présentation sur le déplacement de civils durant les conflits armés non internationaux (CANI). Il a rappelé le cadre légal qui régit ces déplacements et leur interdiction par le DIH dans le cadre de ce type de conflits (y compris par le Deuxième protocole additionnel de 1977 et le DIH coutumier). Il a insisté sur la question délicate du caractère « forcé » de ces déplacements, bien que l'article 17 du PAII et la règle coutumière correspondante ne le mentionnent pas explicitement, et sur le fait que cette condition découle de la référence à un « ordre de déplacement » (notion spécifique aux CANI). Il a en outre souligné que les parties au conflit devraient garder à l'esprit que les opérations d'évacuation humanitaire sont clairement distinctes, aux niveaux matériel et temporel, de l'ordre de déplacement donné illégalement. Enfin, il a expliqué que l'interdiction des déplacements de civils comporte cependant deux exceptions, le déplacement pour des raisons militaires impératives et l'obligation d'évacuer les blessés et les malades.

Commentateur : Ezequiel Heffes, Appel de Genève

Ezequiel Heffes, le dernier commentateur de ce quatrième panel, a présenté un aspect pratique tiré de son travail à l'Appel de Genève, une ONG neutre et impartiale qui s'emploie à promouvoir le respect des normes humanitaires internationales par les acteurs armés non étatiques (AANE). Les membres de l'organisation se rendent sur le terrain pour engager le dialogue avec divers groupes armés impliqués dans les conflits afin de les inciter à mieux se conformer au DIH.

Durant sa présentation, M. Heffes a exposé quelques défis auxquels les membres de l'ONG sont confrontés, ainsi que les conclusions qui peuvent être tirées sur le plan du respect du DIH. De manière générale, on observe un manque de respect des normes humanitaires par toutes les parties au conflit, y compris les groupes armés, et un manque de connaissance et d'appropriation du droit international par ces derniers.

Par ailleurs, certains défis sont spécifiques aux actions humanitaires et aux groupes armés. Entre 2015 et 2016, l'Appel de Genève a consulté 19 AANE et réalisé une étude basée sur ces consultations. L'étude a révélé un manque de connaissance des principes humanitaires – par exemple la confusion entre neutralité et impartialité de l'action humanitaire – au sein des groupes armés. L'étude a conclu en rappelant l'importance du dialogue et de la formation au DIH avec les AANE, le besoin d'un engagement proactif, cohérent et soutenu avec eux et la nécessité de l'adhésion des acteurs humanitaires aux principes humanitaires. Enfin, M. Heffes a brièvement présenté un exemple concret de protection des soins médicaux dans les zones urbaines pour illustrer les motifs qui sous-tendent le manque de respect du DIH par les groupes armés non étatiques et les principaux arguments mis en avant pour les encourager à se conformer aux règles du DIH.

REMARQUES FINALES

Les remarques finales de la conférence ont été formulées par Didier Reynders, ministre belge de la Défense et des Affaires étrangères et par Walter Füllemann, chef de la délégation du CICR auprès de l'UE, de l'OTAN et du Royaume de Belgique.

Didier Reynders a rappelé l'importance des Conventions de Genève et la pertinence de leur réponse aux défis contemporains. Il a également rappelé le besoin de parvenir à une ratification universelle des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève et a conclu en saisissant l'opportunité de partager quelques « bonnes pratiques » de la Belgique dans le domaine du DIH. Celles-ci sont au nombre de cinq et concernent : 1) le respect de règles d'engagement strictes par les forces armées belges afin de garantir le respect du DIH ; 2) l'organisation par l'École royale militaire d'une formation en DIH pour les officiers belges désignés pour exercer la fonction de conseiller en droit des conflits armés ; 3) l'organisation d'une formation *hostile environment awareness training – HEAT* à destination des experts en patrimoine culturel ; 4) la formation en DIH de l'armée malienne et enfin, 5) l'engagement de la Belgique en tant que membre non permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies en faveur d'un accès garanti à l'aide humanitaire.

Walter Füllemann a souligné les nombreuses contributions instructives aux niveaux militaire, civil et humanitaire. Selon lui, le principal objectif de la Conférence – partager et confronter ces points de vue pour mieux comprendre et anticiper les réalités des guerres urbaines – a été atteint. S'affronter dans les villes est devenu la « nouvelle normalité » et les discussions ont confirmé que les forces armées et la communauté humanitaire devraient poursuivre leurs efforts d'adaptation à ce phénomène. L'urbanisation en général constitue une tendance mondiale en pleine expansion et les combats quitteront inexorablement le milieu rural pour se déplacer vers les zones urbaines. Le CICR souhaite en savoir plus sur la pratique des militaires pour mieux comprendre comment les États, ainsi que les groupes armés non étatiques, intègrent leurs obligations légales dans la planification et la conduite d'opérations militaires. Ces échanges s'avèrent importants non seulement pour déterminer les bonnes pratiques, mais aussi pour inspirer les autres parties aux conflits armés ; l'amélioration de la situation des civils touchés par un conflit armé constitue le but ultime. C'est pour cette raison précise que le CICR a entamé des discussions avec des praticiens militaires sur la prévention de l'utilisation d'armes explosives à large rayon d'impact en zones peuplées. Comme expliqué durant les sessions, le CICR ne cherche pas à établir un nouveau droit ou de nouvelles règles. Il ambitionne plutôt de trouver des moyens plus appropriés pour mettre en œuvre les dispositions juridiques actuelles du DIH, en se concentrant sur l'objectif humanitaire de protection en tout temps des civils sans perdre de vue les objectifs militaires.

Il a conclu en remerciant les organisateurs et en saluant le rôle historique et significatif de la Belgique dans le maintien et le renforcement du DIH en tant qu'État, membre fondateur de l'Union européenne, membre de l'OTAN et, actuellement, membre non permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies (2019-2020).