

NOREF Report

La protection de la population civile au titre du droit international humanitaire: tendances et difficultés

Camilla Waszink²

Synthèse

Le présent article examine les difficultés qui se posent en vue d'assurer une protection adéquate aux civils en période de conflit armé, conformément au droit international humanitaire (DIH).

Alors que le DIH établit un cadre juridique complet visant à protéger les civils des effets des opérations militaires, le contraste est frappant avec la situation à laquelle les civils des régions touchées par la guerre font face sur le terrain. Dans la plupart des conflits armés contemporains, un pourcentage élevé des victimes sont des civils, que leur mort soit la conséquence involontaire des combats ou qu'ils aient été délibérément pris pour cible par les belligérants. Même dans les situations où les parties semblent déterminées à respecter les obligations qui leur incombent en vertu du

DIH, les opérations militaires causent souvent de nombreuses pertes civiles et d'importants dommages aux biens de caractère civil.

Plusieurs tendances actuelles des conflits impliquent des souffrances accrues pour la population civile, notamment la prédominance des conflits armés internes, qui font souvent intervenir une grande diversité d'acteurs armés disposant de capacités variables et n'ayant pas tous la même volonté d'appliquer le DIH. Du fait de la nature souvent asymétrique de tels conflits, les belligérants peuvent être amenés à faire usage de moyens et méthodes de guerre illicites, par exemple en menant délibérément des opérations dans les zones civiles ou en feignant le statut de civil pour attaquer l'adversaire ou s'en prendre directement à la population. Les opérations militaires se déroulent également de plus en plus souvent en milieu urbain ou dans d'autres zones densément peuplées, exposant particulièrement les civils. Dans les conflits aux objectifs plus politiques, maintenir la légitimité et le soutien de la population civile est souvent essentiel pour la réalisation des objectifs tant militaires que politiques. La population civile se trouve ainsi au centre du conflit dans bon nombre des guerres contemporaines.

Cet article est axé sur la manière dont les parties aux conflits armés – des États et des groupes armés non étatiques – mettent en œuvre des obligations qui leur incombent en vertu du DIH,

1 La version originale anglaise du présent rapport a été publiée en août 2011. Cette traduction française comporte quelques petites modifications et mises à jour.

2 Le présent rapport a été élaboré à la demande du ministère norvégien des Affaires étrangères comme document de référence pour l'initiative *Réaffirmer la protection des civils par le droit international humanitaire*. Je remercie Simon O'Connor (Croix-Rouge de Norvège) pour l'important soutien qu'il a fourni à la préparation de ce rapport, en particulier s'agissant des sections et références juridiques. Je souhaiterais également remercier Benjamin de Carvalho (Institut norvégien des affaires internationales) pour son projet de document préparé à l'intention de NOREF sur ce sujet. Un grand merci aussi à toutes les personnes qui ont formulé des commentaires et suggestions sur des projets précédents, notamment Mariano Aguirre, Annette Børseth, John Borrie, Bonnie Docherty, Knut Doermann, Robin Geiss, Peter Herby, Walter Lotze, Gro Nystuen, Lou Maresca, Sylvain Vité, Jean-François Quéguiner, Hilde Salvesen et Jonathan Somer. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de toute autre personne ou organisation.

en particulier concernant les règles de distinction, de proportionnalité et de précaution, qui sont les piliers de la protection des civils pendant les hostilités. Sur la base des conflits récents, il recense certains des défis principaux que posent les conflits contemporains en matière de protection.

Plus particulièrement, il examine les problèmes liés aux guerres en milieu urbain et aux situations de guerre asymétrique, et exprime aussi d'autres préoccupations plus générales relatives au choix des armes et à l'identification des cibles. Il se penche enfin sur les violations régulières du DIH, les civils étant pris pour cible de différentes manières, et sur les facteurs à l'origine de ces abus. Les difficultés signalées confirment l'avis général selon lequel les principaux obstacles à

une protection adéquate des civils ne sont pas dus à l'inadéquation des règles de DIH, mais à la façon dont ces règles sont appliquées pendant les opérations militaires et à leur non-respect délibéré.

Le document conclut que les dommages causés aux civils dans les conflits armés peuvent globalement être classés en trois catégories – dommages imprévus, dommages incidents et dommages délibérés –, et que des mesures pratiques concrètes peuvent être énoncées pour chaque catégorie afin de réduire au minimum ces dommages. Enfin, il appelle tant les États que la société civile à débattre sérieusement des moyens de combler l'énorme écart qui existe entre la théorie et la pratique concernant la protection des civils au titre du DIH.

L'auteur

Camilla Waszink est *senior advisor* au Centre norvégien de ressources pour la consolidation de la paix (Norwegian Peacebuilding Resource Centre – NOREF). Avant de rejoindre NOREF, elle a travaillé de 2002 à 2009 comme conseillère en politique à l'Unité armes du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à Genève, où elle s'est occupée de nombreuses questions liées aux armes et au droit international, notamment la réglementation des transferts d'armes, la disponibilité des armes de petit calibre et l'interdiction des mines antipersonnel. Elle a également travaillé comme chercheuse et consultante, entre autres pour le Small Arms Survey et le Centre pour le dialogue humanitaire à Genève, le Bonn International Center for Conversion (BICC) et le Programme sur la sécurité et le développement de l'Institut d'études internationales de Monterey. Elle est l'auteur de nombreuses publications sur le contrôle des armes et le DIH, ainsi que sur la violence armée, le désarmement post-conflit et la gestion des armes dans les processus de paix. Elle est titulaire d'un Master en politique internationale de l'Institut d'études internationales de Monterey et d'un Bachelor en sciences politiques et en droit de l'Université d'Oslo.

Abréviations et acronymes

CCAC	Convention sur certaines armes classiques
CG IV	Quatrième Convention de Genève
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DIH	Droit international humanitaire
EDC CICR	Étude du CICR sur le droit coutumier
ISAF	Force internationale d'assistance à la sécurité
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PA I	Protocole additionnel I
PA II	Protocole additionnel II
RDC	République démocratique du Congo
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

Introduction

La souffrance de la population civile dans les conflits armés n'est pas un phénomène nouveau. À travers l'histoire, les civils ont été pris pour cible par les belligérants, qui souvent n'ont fait aucune distinction entre combattants et civils dans leur lutte contre leurs ennemis. Massacres, viols, torture, famine, esclavagisme, conscription forcée et déplacement ont été les traits caractéristiques de la guerre à différentes époques et en différents lieux. Si les souffrances de la population civile ont parfois été la conséquence involontaire des combats, elles ont parfois aussi résulté de stratégies militaires délibérées.

Les civils sont touchés par la guerre de bien des manières : ils peuvent en être les victimes directes et mourir, être blessés, violés ou contraints au déplacement, ou les victimes indirectes et souffrir de maladies, de la faim ou de la malnutrition à cause du conflit. L'impact et l'expérience de la guerre ne sont pas les mêmes pour tous les civils ; ils peuvent varier énormément parmi les membres des divers groupes, selon qu'il s'agit d'hommes ou de femmes, de personnes jeunes ou âgées, ou de personnes vivant en milieu urbain ou en zone rurale. Par ailleurs, l'impact et l'expérience de la guerre dépendent du comportement des combattants et de si ces derniers s'emploient à prendre pour cible ou au contraire à protéger les civils pendant les hostilités.

Bien que les guerres aient toujours été accompagnées de souffrances tant pour la population que pour les soldats, des limites ont presque toujours été imposées à la guerre – à savoir des règles établissant les types d'actions jugées acceptables ou inacceptables –, notamment concernant qui pouvait ou non être pris pour cible. Même si ces règles ont pu varier énormément, lorsque des groupes ont été épargnés par les attaques, c'était généralement les personnes jugées particulièrement « innocentes », « vulnérables » ou « faibles », comme les enfants, les femmes et les personnes âgées. À mesure que l'idée de « guerre limitée » et d'immunité des non-combattants a progressé, surtout dans l'Europe médiévale, la notion de protection des civils a pris progressivement de nouvelles dimensions. Cependant, ce n'est qu'après le génocide et les atrocités généralisées contre les civils commis

durant la deuxième guerre mondiale et les conflits armés des années 1950 à 1970 qu'un cadre juridique spécifique a été établi aux fins de la protection de la population civile.

De nos jours, toutes les parties à un conflit armé sont tenues par les règles du droit international humanitaire (DIH) – également connu sous le nom de droit des conflits armés – de prendre un large éventail de mesures pour protéger les civils des effets des opérations militaires. Les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977 constituent la pierre angulaire du cadre juridique qui réglemente le comportement dans la guerre, avec notamment pour objectif d'assurer la protection des civils et des autres personnes qui ne participent pas aux hostilités (comme les blessés, les malades et les combattants capturés). Quoique bien moins détaillés que les règles applicables aux conflits armés internationaux, l'article³ commun aux Conventions de Genève et le Protocole additionnel II³ établissent les règles applicables aux conflits armés non internationaux – donc internes – et impose des obligations tant aux États qu'aux groupes armés non étatiques. Par ailleurs, la plupart des règles fondamentales relatives à la protection des civils sont considérées comme relevant du droit international coutumier dans les conflits armés internationaux et internes, et lient tous les États, qu'ils soient signataires ou non des traités applicables, ainsi que les groupes armés non étatiques.

Le DIH s'est montré un cadre juridique adaptable avec l'adoption de règles complémentaires prenant en compte les nouvelles situations. En témoigne par exemple l'adoption des deux premiers Protocoles additionnels en 1977, en partie pour répondre aux préoccupations humanitaires découlant des conflits armés internes et des guerres de libération nationale. Les traités d'interdiction des mines antipersonnel et des armes à sous-munitions constituent des exemples plus récents.

Au fil de l'évolution de la nature des guerres, de nouveaux besoins en matière de protection pourront apparaître. Une étude récente du Comité

³ Le seuil d'application du Protocole II est supérieur à celui de l'article 3 commun, et il ne s'applique qu'aux conflits armés internes satisfaisant à certains critères spécifiques.

international de la Croix-Rouge (CICR) a recensé plusieurs lacunes ou faiblesses spécifiques du cadre juridique existant, en particulier en ce qui concerne les conflits armés non internationaux, qui sont les plus courants à notre époque.⁴ Du fait de la prédominance des conflits armés internes, l'interdépendance entre le DIH et de droit international des droits de l'homme devient un thème de débat de plus en plus important.⁵ Le droit des droits de l'homme protège les individus dans toutes les situations, bien que les gouvernements puissent déroger à certaines de ses dispositions dans les situations d'état d'urgence, y compris lors d'un conflit armé.

La nécessité de réglementer plus avant et de clarifier davantage les règles existantes devrait être évaluée en permanence au regard des problèmes humanitaires qui se posent. Cependant, il est largement admis que si déjà les règles de DIH visant à protéger la population civile étaient pleinement mises en œuvre, la situation des civils en période de conflit armé en serait grandement améliorée. En 2010, tout en soulignant les domaines dans lesquels le DIH devait être renforcé, le président du CICR a rappelé que «c'est une plus grande conformité avec le cadre juridique existant qui s'impose bien plus que l'adoption de nouvelles règles».⁶ Voilà qui confirme l'idée communément acceptée selon laquelle les principaux obstacles à une meilleure protection des civils sont essentiellement liés à la manière dont les règles existantes de DIH sont appliquées ou au non-respect de ces règles par les parties aux conflits armés.

Portée et structure

Le présent article a pour objectif d'examiner les principaux obstacles à surmonter lorsqu'il s'agit d'assurer la protection adéquate de la population civile dans les conflits armés contemporains,

4 Dr Jakob Kellenberger, président du CICR, «Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés», déclaration officielle, 21 septembre 2010, <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/statement/ihl-development-statement-210910.htm>, consulté le 18 mai 2011.

5 Voir, par exemple, Cordula Droeger, «The interplay between international humanitarian law and international human rights law in situations of armed conflict», *Israel Law Review*, vol. 40, n°2, 2007, p. 310–355.

6 Kellenberger, «Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés», 2010.

conformément au DIH. Au cours des 60 dernières années, le DIH a établi un cadre juridique exhaustif englobant des règles devant, en théorie, conférer aux civils une vaste protection contre les effets des opérations militaires. Or la situation de la population dans les pays touchés par un conflit montre que la réalité sur le terrain est tout autre. Si peu de chiffres fiables sont disponibles, il est évident que les civils ont représenté une proportion élevée des victimes dans la plupart des conflits armés qui se sont déroulés pendant cette période. Les immenses souffrances infligées à la population civile dans les conflits du monde entier appellent à l'analyse approfondie des normes internationales actuelles relatives à la protection des civils, et en particulier de la façon dont ces normes sont mises en œuvre.

Cet article se penche sur la manière dont les parties aux conflits armés – c'est-à-dire des États et des groupes armés non étatiques – s'acquittent des obligations qui leur incombent en vertu du DIH. Bien que d'une importance cruciale, les mesures prises par des tierces parties en vue de protéger les civils ne sont pas abordées ici – par exemple par l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Union africaine ou d'autres organisations régionales dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, ou par des organisations humanitaires auxquelles un mandat de protection a été conféré.

Le document est divisé en trois sections principales. La première présente brièvement certaines des caractéristiques fondamentales des conflits armés contemporains pouvant avoir des implications pour la protection des civils et la mise en œuvre du DIH. Les deux autres sections, plus longues, abordent des questions distinctes quoique connexes :

- la protection des civils pendant la conduite des hostilités, et en particulier les problèmes clés qui ont été décelés en ce qui concerne la mise en œuvre des règles fondamentales de DIH relatives à la distinction, à la proportionnalité et à la précaution dans les conflits armés modernes ; et
- le non-respect du DIH, notamment la prise pour cible délibérée de civils par des États ou des groupes armés non étatiques qui semblent opérer au mépris total du droit. Dans

la mesure où des parties aux conflits violent communément de nombreuses règles de DIH relatives à la protection des civils, cette section ne se limite pas aux règles régissant la conduite des hostilités.

La conclusion, pour sa part, résume les principaux problèmes qui appellent une réflexion approfondie en vue de renforcer la mise en œuvre du DIH et la protection des civils.

Ce document de référence ne prétend pas aborder tous les problèmes liés à la protection de la population civile dans les conflits contemporains, ni ne vise à réaliser une analyse juridique de l'état actuel du DIH. Il s'emploie plutôt à fournir une synthèse des problèmes clés recensés – sur la base des conflits récents – par l'ONU, le CICR et d'autres organisations humanitaires, par les experts militaires et juridiques, et par des organisations non gouvernementales (ONG) telles que Human Rights Watch. Les exemples donnés le sont à titre d'illustration et ne constituent en aucun cas une vue d'ensemble des situations où ces problèmes de protection se sont posés.

Caractéristiques des conflits armés contemporains et conséquences pour la protection des civils

À partir de la fin de la deuxième guerre mondiale, **les conflits armés internes sont devenus plus fréquents que les conflits interétatiques.** Jusqu'en 1992, le nombre de conflits armés n'a cessé de croître, principalement en raison des luttes armées contre le colonialisme et des guerres menées par alliés interposés dans les pays du Sud sous la houlette des États-Unis ou de l'Union soviétique. La majorité des nouvelles guerres au cours de cette période ont été des conflits internes plutôt qu'interétatiques, la plupart survenant dans les pays en développement. Selon le *Human Security Report 2005*, 95 % des conflits armés de la décennie précédente avaient été des conflits internes.⁷

Après la fin de la guerre froide, le nombre de conflits armés a chuté sensiblement,⁸ bien que cette tendance à la baisse se soit stoppée en 2006. Dans l'après-guerre froide, les conflits armés les plus fréquents ont été des conflits armés de faible intensité impliquant des groupes armés non étatiques. **Si le nombre total de morts liés aux combats a été généralement inférieur à celui enregistré dans les guerres classiques à large échelle opposant des États, les attaques directes contre les civils et les violations de leurs droits ont été monnaie courante.** L'une des autres caractéristiques de bon nombre de ces conflits, en particulier lorsqu'un ou plusieurs groupes armés sont impliqués, est leur tendance à prendre fin temporairement à la suite de la signature d'un cessez-le-feu ou d'un accord de paix, pour mieux reprendre quelques mois ou années plus tard. Il est également fréquent que la violence, y compris celle dirigée contre les civils, se limite à certaines parties du pays ou de la région concernés, alors que d'autres régions demeurent peu touchées.⁹

De plus en plus de conflits peuvent être qualifiés de **«conflits asymétriques» opposant des parties aux capacités militaires et technologiques très inégales**, typiquement lorsqu'un État combat un groupe armé insurgé ou lorsqu'une coalition d'États est engagée dans un conflit contre un État tiers ou des groupes armés non étatiques. Les conséquences pour les civils sont souvent dévastatrices, car la partie la plus faible cherche à compenser son infériorité militaire en recourant à des tactiques interdites par le DIH, ce qui conduit alors la partie ayant la supériorité militaire à appliquer les règles de façon moins stricte.

Rupert Smith a employé l'expression de «guerre au milieu des populations» pour décrire les conflits contemporains qui ne se déroulent plus sur des champs de bataille déterminés, mais voient les hostilités prendre place n'importe où, même dans les zones civiles. Smith soutient qu'il y a là un changement fondamental de paradigme quant à la nature de la guerre, pour lequel le terme d'«asymétrique» ne convient plus, car ces conflits ne peuvent pas être remportés uniquement au

⁷ Human Security Centre, Université de la Colombie-Britannique, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, New York et Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 18.

⁸ Ibid., p. 23.

⁹ Dan Smith, «Trends and causes of armed conflict», Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management, août 2004.

travers de la puissance militaire classique.¹⁰ Au-delà de la victoire militaire, **ces guerres ont souvent des objectifs politiques tels qu'établir la paix, la stabilité et la sécurité dans un pays ou une région, voire même protéger les civils.** Cela place la population civile au centre du conflit, d'une part parce qu'elle court davantage de risques lorsque les opérations militaires se déroulent dans des zones civiles ou à proximité, d'autre part parce qu'elle devient un trophée à gagner ou, au contraire, une cible potentielle. Obtenir et garder le soutien et la légitimité de la population est donc souvent essentiel dans les conflits armés contemporains pour atteindre ses objectifs politiques et, partant, militaires.

Bon nombre des conflits actuels **n'entrent plus parfaitement dans les catégories traditionnelles de conflit armé international ou de conflit armé non international.** C'est le cas par exemple des conflits armés internes qui sont internationalisés (les conflits internes avec intervention étrangère) et des conflits dits «conflits armés transnationaux», qui sont des conflits impliquant un groupe armé non étatique et se déroulant dans plusieurs États.¹¹ Depuis les attentats terroristes du 11 septembre, la dénomination de «guerre contre le terrorisme» et la question de savoir si une confrontation entre un ou plusieurs États et une entité non étatique avec des opérations transnationales peut entrer dans la définition d'un conflit armé au sens du DIH ont suscité de nombreux débats. Le CICR a prôné une approche au cas par cas afin de déterminer si un contexte donné, compte tenu de la nature et de l'intensité de la violence, atteint le seuil de conflit armé tel que défini par le DIH.¹²

La classification juridique d'un conflit peut se révéler difficile et est souvent contestée, y compris par les parties au conflit elles-mêmes. Par exemple, un État est souvent réticent à admettre qu'il a perdu le monopole du pouvoir sur son territoire et peut donc nier l'existence

d'un conflit armé. Les États qui participent à des opérations de maintien de la paix ou à d'autres opérations sous mandat des Nations Unies peuvent, pour des raisons politiques internes, ne pas souhaiter être perçus comme une partie au conflit dans lequel ils interviennent, même si leur mandat les autorise à employer la force dans des cas autres que ceux de légitime défense et à participer aux hostilités. Dans d'autres situations, il peut être dans l'intérêt d'un État de qualifier des troubles internes de conflit armé, dans la mesure où une telle dénomination peut justifier le recours à la force militaire ou à la détention de personnes dans des circonstances qui ne seraient pas autorisées dans un contexte de maintien de l'ordre régi par le droit international des droits de l'homme. Dans les conflits de faible intensité, il n'est pas rare non plus qu'un contexte oscille entre situation de troubles internes et situation qui atteint le seuil de conflit armé interne. Les implications politiques inhérentes à la classification juridique des conflits peuvent rendre difficile la tâche de déterminer et de faire accepter le cadre juridique applicable à une situation donnée, ce qui, à son tour, peut avoir d'importantes conséquences pour la protection des civils.

Beaucoup des conflits actuels ont pour caractéristique **l'implication d'acteurs armés très divers, ayant des degrés d'organisation, des structures de commandement, des équipements, une formation et une connaissance du DIH variables.** Outre les forces gouvernementales et les groupes d'opposition armés, ces conflits font souvent intervenir de nombreux autres acteurs armés, comme des groupes paramilitaires, des forces de défense civile ou des milices, qui peuvent être alignés sur l'une ou l'autre des parties impliquées. Par ailleurs, dans bon nombre de contextes, la frontière entre violence politique et criminelle n'est pas claire et on assiste à un mélange des deux, des groupes armés aux motivations essentiellement criminelles contribuant à l'insécurité et participant à des attaques contre les civils.¹³

10 Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Harmondsworth, Penguin, 2006, p. 3–4.

11 Sylvain Vité, «Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 91, n° 873, mars 2009 (<http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review/review-873-p69.htm>).

12 CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, rapport préparé pour la XXXe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, octobre 2007.

13 Il est néanmoins important de faire une distinction entre les situations de conflit armé où le DIH s'applique et les autres situations de violence régies par d'autres branches du droit, comme le droit international des droits de l'homme. Quoi qu'il en soit, même dans une situation de conflit armé, il est probable qu'un gang armé ou un groupe criminel organisé ne soit pas considéré comme une partie au conflit et que ses actions et la réponse que l'État leur oppose soient donc régies par d'autres cadres juridiques, notamment le droit des droits de l'homme et le droit pénal interne.

L'activité des groupes qui s'engagent dans des attaques suicide ou d'autres actes de terrorisme directement dirigés contre la population civile s'est aussi intensifiée tant dans les conflits armés que dans d'autres situations. La prolifération des armes classiques – en particulier les armes légères et de petit calibre qui sont bon marché et faciles à transporter et à manipuler avec un entraînement minimal – semble avoir contribué à la multiplication des acteurs et groupes armés. Si les armes de petit calibre telles que les fusils d'assaut peuvent être utilisées avec une grande précision, elles sont souvent employées dans des attaques délibérées contre des civils et sont donc associées à un degré élevé de souffrance au sein de la population.

Conséquence de la réduction des budgets alloués à la défense après la fin de la guerre froide, **l'externalisation de services militaires auprès de sociétés de sécurité privées** a connu une croissance rapide. Ces entreprises assurent généralement diverses fonctions de soutien, notamment en matière de logistique, de formation et de conseil, mais il arrive aussi qu'elles participent aux hostilités. Bien que la participation de sociétés privées et de citoyens à la guerre ne constitue pas un phénomène nouveau, l'étendue de cette participation dans les conflits modernes a des implications pour la protection des civils, s'agissant tant des responsabilités incombant à ces sociétés en matière de respect du DIH que des difficultés pouvant potentiellement se poser pour déterminer, au sens du DIH, le statut de combattant ou de civil de leurs membres.

Plusieurs des tendances actuelles évoquées plus haut ont contribué à brouiller la distinction entre civils et combattants, l'un des piliers fondamentaux du DIH. Comme la participation des civils aux hostilités a augmenté, surtout dans les conflits armés internes, il est devenu beaucoup plus difficile de déterminer le statut de civil ou de combattant d'une personne. C'est le cas par exemple des civils qui, sans être membres d'un groupe armé participant au conflit, auquel cas ils seraient considérés comme des combattants, commettent des actes pouvant suspendre temporairement leur protection contre les attaques directes.¹⁴ À cet égard, il est également

préoccupant que certains groupes armés ne se distinguent pas comme il se doit de la population civile et même que certains combattants se mêlent délibérément à elle, agissent depuis des zones civiles ou feignent d'avoir le statut de civil pour attaquer leur adversaire.

Difficultés actuelles de la protection des civils contre les effets des hostilités

Dans plusieurs conflits récents ou actuels, les parties ont souligné les efforts qu'elles ont déployés en vue de se conformer au DIH. Il s'est agi le plus souvent d'États, mais certains groupes armés ont aussi mis en avant leur respect du DIH, parfois au travers de déclarations unilatérales, d'accords spéciaux ou d'engagements exprès similaires. Toutefois, même dans les situations où les belligérants semblent déterminés à respecter les obligations qui leur incombent au titre du DIH en matière de protection des civils, les opérations militaires font souvent de très nombreuses victimes civiles et causent des dommages étendus aux biens de caractère civil, ce qui est également le cas dans les situations où interviennent des forces armées très bien entraînées et disciplinées. Cette section se penche sur certains des facteurs qui peuvent menacer ou compliquer la protection des civils dans les conflits contemporains et peuvent conduire à une situation où la protection que le DIH vise à garantir aux civils diffère sensiblement des réels dangers et vulnérabilités auxquels la population civile est exposée sur le terrain.

Cette analyse s'articule autour des règles de distinction, de proportionnalité et de précaution consacrés par le DIH et qui sont les éléments fondamentaux de la protection des civils pendant les hostilités. Le principe de distinction exige des parties à un conflit qu'elles fassent en tout temps la distinction entre la population civile et les combattants, ainsi qu'entre les biens de caractère civil (bâtiments, infrastructure, etc.) et les objectifs militaires et, par conséquent, qu'elles ne dirigent leurs opérations que

13, paragraphe 3 du Protocole additionnel II (PA II) octroie une protection aux personnes civiles contre les dangers résultant d'opérations militaires et interdisent les attaques directes contre elles «sauf si elles participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation».

14 L'article 51, paragraphe 3 du Protocole additionnel I (PA I) et l'article

contre des objectifs militaires.¹⁵ Le principe de distinction se concrétise dans deux règles du DIH conventionnel et coutumier, par l'interdiction des attaques sans discrimination et les précautions exigées lors d'attaques. Les attaques sans discrimination entrent dans trois catégories : les attaques qui ne sont pas dirigées contre un objectif militaire déterminé ; les attaques dans lesquelles on utilise des moyens et méthodes de combat qui ne peuvent pas être dirigés contre un objectif militaire déterminé ; et les attaques dans lesquelles on utilise des moyens et méthodes de combat dont les effets ne peuvent pas être limités comme le prescrit le DIH.¹⁶ Parmi les exemples d'attaques considérées comme effectuées sans discrimination et donc interdites en vertu du Protocole additionnel I, on trouve le bombardement d'une zone contenant une concentration de personnes civiles ou de biens de caractère civil «quels que soient les méthodes ou moyens utilisés, qui traitent comme un objectif militaire unique un certain nombre d'objectifs militaires nettement espacés et distincts»,¹⁷ ainsi que les attaques violant le principe de proportionnalité.¹⁸

Le principe de proportionnalité exige des parties qu'elles s'abstiennent de lancer une attaque dont on peut s'attendre qu'elle cause des pertes civiles excessives par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu.¹⁹ Les pertes civiles causées incidemment par une attaque – souvent appelée par euphémisme «dommages collatéraux» – ne sont donc pas contraires au droit, à condition de ne pas être considérées excessives au regard de ce principe. Ce dernier appelle donc une évaluation au cas par cas visant à déterminer les risques de dommages et la gravité des dommages auxquels les civils seront exposés du fait de l'attaque envisagée, qui devront être mis en balance avec l'avantage militaire attendu. L'évaluation doit également prendre en compte la cible de l'attaque, son voisinage, ainsi que le type d'armes qui sera

employé. Chronologiquement, l'évaluation de la proportionnalité suit l'application du principe de distinction, puisqu'elle présuppose que la distinction a été faite entre combattants (ou cibles militaires) et civils de manière à évaluer l'étendue des pertes civiles incidentes.

Ces règles de distinction et de proportionnalité vont de pair avec les règles de précaution.²⁰ Les deux parties – qu'elles attaquent ou qu'elles soient attaquées – doivent prendre des mesures pour éviter et, en tout cas, réduire au minimum les risques que leurs actions font courir aux civils. Le principe de précaution dans l'attaque exige des planificateurs militaires, entre autres : qu'ils choisissent les moyens et méthodes d'attaque de manière à éviter et, en tout cas, à réduire au minimum les dommages causés à la population civile et aux biens de caractère civil ; qu'ils s'abstiennent de lancer des attaques violant le principe de proportionnalité ; et qu'ils vérifient la nature militaire de la cible et qu'ils avertissent les civils à temps et de manière efficace de l'attaque prévue. Les règles de précaution contre les effets des attaques obligent les parties, «dans toute la mesure de ce qui est pratiquement possible», à éloigner du voisinage des objectifs militaires la population civile et les biens de caractère civil et à éviter de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité des zones densément peuplées. Les parties au conflit doivent aussi prendre toutes les autres précautions nécessaires pour protéger les civils et les biens civils soumis à leur autorité. Sans qu'elles soient spécifiées, de telles précautions peuvent inclure la mise en place de systèmes d'alerte et d'évacuation pour les civils, la construction d'abris antiaériens, ainsi que le marquage des zones dangereuses.²¹ Il est expressément interdit d'utiliser des civils ou des biens de caractère civil pour mettre des objectifs militaires à l'abri des attaques ou pour couvrir des opérations militaires.²²

La présente section commence par examiner en détail deux «scénarios» de conflit de plus en plus

15 PA I, art. 48. Concernant la nature coutumière de cet article dans les conflits armés internationaux et non internationaux, voir Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international coutumier, Volume 1: Règles*, Bruxelles, Bruylant, 2006, (plus connu comme l'Étude du CICR sur le droit coutumier – EDC CICR), règle 7, p. 34-40.

16 PA I, art. 51, par. 4 ; EDC CICR, règle 12, p. 54-58.

17 PA I, art. 51, par. 5, al. a) ; EDC CICR, règle 13, p. 58-61.

18 PA I, art. 51, par.5, al. b) ; EDC CICR, règle 14, p. 62-68.

19 PA I, art. 57, par. 2, al. a) iii) ; EDC CICR, règle 14, p. 62-68.

20 PA I, art. 57 et 58 ; EDC CICR, règles 15-24, p. 69-103.

21 Jean-François Quéguiner, « Precautions under the law governing the conduct of hostilities » (Précautions prévues par le droit régissant la conduite des hostilités), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 88, n° 864, décembre 2006, p 819. Résumé en français à l'adresse : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review/review-864-p793.htm>.

22 PA I, art. 51, par.7 ; EDC CICR, règle 97, p. 337-340.

courants – guerre urbaine et guerre asymétrique – et qui semblent poser des difficultés particulières pour la protection des civils et la mise en œuvre des règles et principes discutés plus haut. Nous en viendrons ensuite à des considérations plus générales sur la protection des civils pendant les hostilités, à savoir le choix des armes et les progrès des technologies d’armement qui ont des répercussions sur la protection des civils, et nous aborderons certaines des difficultés qui se posent au moment de traduire dans la pratique les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution, en particulier en ce qui concerne les décisions relatives au ciblage des objectifs. Dans la mesure où tous ces thèmes sont étroitement liés, les sous-sections se recoupent en partie ; le choix des armes, par exemple, est important pour la protection des civils pendant les hostilités en milieu urbain, alors que les difficultés de mise en œuvre des règles sont applicables à la plupart des situations. Quoi qu’il en soit, les défis relatifs à ces trois éléments – environnement, armes et ciblage des objectifs – contribuent tous au fossé actuel existant entre théorie et pratique en matière de protection des civils au titre du DIH.

Conduite des hostilités en milieu urbain et dans d’autres zones peuplées

Les guerres ont toujours entraîné des difficultés et des risques pour les civils dans les centres urbains. Ainsi, certaines des violences les plus meurtrières et destructrices de la deuxième guerre mondiale se sont déroulées dans des grandes villes, avec, des deux côtés, des conséquences dévastatrices pour la population civile, notamment à Stalingrad, Londres, Varsovie, Dresde, Berlin, Hiroshima et Nagasaki.

En réponse aux atrocités commises lors de la deuxième guerre mondiale, des règles générales relatives à la protection des civils en cas de guerre ont été incluses dans la Quatrième Convention de Genève de 1949. Néanmoins, ce n’est qu’en 1977 avec l’adoption du Protocole additionnel I que des règles détaillées concernant la protection de la population civile contre les effets des hostilités ont été établies. Cela s’explique par l’expansion rapide des capacités de guerre aérienne, qui

après la deuxième guerre mondiale ont continué d’être utilisées avec de graves conséquences sur les civils. Le Protocole additionnel I interdit explicitement les bombardements de zone, qu’il qualifie d’attaques sans discrimination.²³

Malgré le renforcement significatif du cadre juridique visant à protéger les civils des effets des hostilités, la population a continué de souffrir durant les sièges, les bombardements et les opérations terrestres qui ont pris place dans des villes aussi diverses que Sarajevo, Mogadiscio, Grozny et Bagdad. Représentant dans la pratique et en termes symboliques le centre des communications, de l’activité économique, de l’administration nationale et du pouvoir, les capitales paient souvent le plus lourd tribut aux hostilités.

La conduite des hostilités dans des villes et d’autres centres de population fait courir un grand risque aux civils du fait de leur importante concentration et, souvent, de la proximité des combattants et des objectifs militaires. En outre, les villes et localités sont par définition constituées d’innombrables biens de caractère civil, comme les habitations, les magasins, les écoles et les hôpitaux, qui sont alors fortement exposés aux effets des hostilités. Les combats en milieu urbain font également courir de graves dangers aux soldats. Les forces armées ont ainsi souvent renoncé à envoyer des troupes terrestres dans les villes de peur de se retrouver prises dans des opérations vaines et prolongées, s’appuyant sur des frappes aériennes et faisant recours à l’artillerie. Ces dernières méthodes ont des effets dévastateurs sur la population civile, car les villes et les autres zones peuplées constituent de par leur nature des environnements difficiles et complexes pour conduire des opérations militaires, notamment pour ce qui est de définir et de localiser les objectifs militaires, d’évaluer la proportionnalité des attaques prévues et de prendre les mesures de précaution adéquates en vue de protéger les civils.

Pour la même raison, les villes peuvent être particulièrement intéressantes pour les forces armées ou les groupes armés locaux qui peuvent tirer parti de la nature civile du contexte urbain et de leur connaissance de la zone pour ainsi créer

²³ Article 51, par. 5.

un terrain extrêmement difficile et dangereux pour l'adversaire. Bien que les guérillas aient traditionnellement pris place dans les zones rurales, les groupes armés opèrent de plus en plus dans les centres urbains. Plusieurs facteurs expliquent sans doute ce changement, notamment les avantages tactiques que les groupes armés peuvent obtenir dans un environnement urbain complexe sur un adversaire militairement supérieur, et le fait que les partisans civils sur lesquelles ces groupes s'appuient vivent de plus en plus en milieu urbain, à l'instar de leurs membres eux-mêmes.

Dans de nombreux conflits récents ou en cours, comme en Irak et en Afghanistan, les risques encourus par les civils dans les zones urbaines ont été exacerbés par le fait que des combattants se sont mêlés délibérément à eux et ont utilisé des biens civils comme des maisons ou des installations à des fins militaires, les transformant en cibles potentielles. Et comme cela rend un environnement urbain déjà difficile encore plus imprévisible, le risque est grand que l'adversaire cause des dommages aux civils, tant involontairement que délibérément parce qu'il aura revu ses exigences de conformité avec le droit à la baisse.

Le choix des armes est un élément crucial à prendre en considération lorsqu'il s'agit d'appliquer les principes de distinction et de proportionnalité dans les centres urbains. De par leur nature, certaines armes seront difficiles à utiliser dans le respect de ces principes dans les zones aussi densément peuplées que les villes. L'emploi de munitions explosives telles que l'artillerie, ou d'armes ayant un effet de zone comme les armes à sous-munitions ou les armes incendiaires, est particulièrement préoccupant.

Le secrétaire général de l'ONU, dans son rapport 2009 sur la protection des civils en période de conflit armé, a exprimé son inquiétude croissante face à l'utilisation, dans des zones densément peuplées, d'armes explosives qui «frapp[ent] aveuglément avec, inévitablement, de graves conséquences humanitaires. Il y a d'abord les dangers que courent les civils qui se trouvent dans le rayon d'explosion ou sont tués ou blessés dans les immeubles endommagés ou effondrés. Il y a ensuite les dégâts causés aux ouvrages

indispensables à la vie ordinaire de la population civile, par exemple les canalisations d'eau et les égouts.»²⁴ En 2010, le secrétaire général de l'ONU a réitéré sa préoccupation, demandant une collecte et une analyse plus systématiques de données relatives au coût humain des armes explosives, et appelant les États membres de l'ONU à publier des exposés de leur politique indiquant «dans quelles conditions ils pourraient se servir d'engins explosifs dans des zones peuplées».²⁵

Dans une étude réalisée en 2006, les organisations Landmine Action et Medact ont analysé les informations rapportées par les médias concernant des incidents violents ayant impliqué des armes explosives sur une période de six mois. Les données ont montré que le nombre moyen de personnes tuées dans des attaques à l'aide d'armes explosives dans des zones peuplées était presque deux fois plus élevé et le nombre de blessés trois fois plus élevé que dans des zones moins peuplées. Par ailleurs, la grande majorité des victimes d'attaques dans des zones peuplées étaient des civils.²⁶ Même si les chiffres recueillis par les médias ne sont pas exhaustifs et sont sujets à divers partis pris, l'étude indique bel et bien que l'emploi d'armes explosives dans des zones peuplées fait courir de grands risques à la population civile. Outre les dommages immédiats qu'elles causent, les armes explosives donnent en plus naissance à des munitions non explosées, qui constituent une menace permanente pour les civils tant qu'on ne procède pas à leur enlèvement. De nombreuses nouvelles initiatives témoignent de la préoccupation croissante suscitée par l'emploi d'engins explosif, par exemple un projet de

24 Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé*, 29 mai 2009, S/2009/277, par. 36. Le DIH interdit spécifiquement d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que des denrées alimentaires ou les installations d'approvisionnement en eau potable (PA I, art. 54, par. 2 ; PA II, art. 14 ; EDC CICR, règle 54, p. 252-258). Même si cette interdiction admet quelques exceptions, celles-ci sont extrêmement limitées et visent à autoriser les attaques qui ne touchent que les membres des forces armées de l'adversaire et ne laissent pas à la population civile si peu de nourriture ou d'eau qu'elle serait réduite à la famine ou forcée de se déplacer (art. 54, par. 3).

25 Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé*, 11 novembre 2010, S/2010/579, par. 48-51.

26 Richard Moyes, «Explosive violence: the problem of explosive weapons», *Landmine Action*, 2009, p. 24.

l'Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement visant à promouvoir une meilleure compréhension des conséquences humanitaires des armes explosives²⁷ et, plus récemment, le lancement en mars 2011 du réseau international contre les armes explosives (International Network on Explosive Weapons –INEW).²⁸

Les engins explosifs improvisés ou «artisanaux», qui sont souvent fabriqués à l'aide de matériel facilement accessible comme de l'engrais, de l'essence, des téléphones portables et des composants provenant de munitions non explosées et de munitions abandonnées, constituent un problème connexe. Ces engins causent de nombreux morts et blessés parmi les civils dans les conflits en cours, notamment en Irak, en Afghanistan, au Pakistan et en Somalie. Ceci est principalement dû à la manière dont ces armes sont employées, à savoir souvent dans des attaques sans discrimination ou qui prennent les civils directement pour cible. Des attaques de ce type ont été tout spécialement dévastatrices quand de grandes quantités d'explosifs ont été actionnées par exemple sur des marchés, lors de cérémonies religieuses ou dans des écoles, autant de lieux ou d'occasions où de très nombreux civils sont rassemblés.

L'emploi de munitions contenant du phosphore blanc a provoqué la controverse dans certains conflits récents. De telles munitions ont notamment été utilisées par les forces américaines en Irak et par les forces israéliennes à Gaza.²⁹ Les États-Unis et l'OTAN ont aussi rapporté que des insurgés afghans avaient utilisé du phosphore blanc dans des engins explosifs improvisés, y compris dans des zones civiles.³⁰ Sauf à être privé d'oxygène, le

phosphore blanc brûle jusqu'à combustion totale et cause des brûlures étendues, douloureuses et létales particulièrement difficiles à traiter pour le personnel médical du fait des risques d'exposition. Le Protocole III à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques (CCAC), qui à ce jour a été ratifié par 108 États, interdit le recours à des armes incendiaires contre des cibles militaires situées dans des zones peuplées, sauf quand de tels objectifs militaires sont nettement à l'écart des concentrations de civils et de biens civils et quand toutes les précautions possibles ont été prises pour limiter les effets incendiaires aux objectifs militaires et pour minimiser les dommages causés aux civils. L'emploi d'armes incendiaires lancées par aéronef est strictement interdit dans les zones peuplées.³¹ Cependant, les munitions qui peuvent avoir «des effets incendiaires fortuits», par exemple «les munitions éclairantes, traceuses, fumigènes ou les systèmes de signalisation», ne sont pas considérées comme des armes incendiaires au sens du Protocole et ne sont donc pas interdites.³² L'emploi de munitions au phosphore blanc pour, par exemple, masquer ses troupes, signaler des cibles et illuminer les zones sombres est donc autorisé, bien qu'il doive se faire conformément aux dispositions générales du DIH. Vu la grave menace que de telles munitions représentent pour tout civil entrant en contact avec elles, leur utilisation dans des zones peuplées peut soulever des inquiétudes quant au respect des principes de distinction, de proportionnalité et de précaution, à moins de faire preuve de la plus grande prudence.

En cas de guerre dans des centres urbains et dans d'autres zones peuplées, les risques encourus par les civils peuvent être limités par un recours accru aux «attaques de précision». Les experts militaires soulignent qu'atteindre une plus grande précision dans l'attaque ne dépend pas que de l'exactitude des armes, mais aussi de la

27 Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, «Discourse on explosive weapons», fiche projet, http://www.unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref_activite=499, consulté le 28 avril 2011 ; voir aussi <http://www.ExplosiveWeapons.info>.

28 Save the Children UK et Action on Armed Violence, «NGOs demand new efforts to stop bombing of civilians», Genève, 30 mars 2011, <http://www.landmineaction.org/resources/Press%20release%20AOAV%20+%20Save%20the%20Children%2030%20March%202011.pdf>, consulté le 28 avril 2011.

29 Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, *IHL and White Phosphorus Munitions*, IHL Primer, n° 5, <http://ihl.ihlresearch.org/index.cfm?fuseaction=page.viewpage&pageid=2105>, consulté le 21 juin 2010.

30 Combined Joint Task Force – 101, «Reported insurgent white phosphorous attacks and caches», communiqué de presse 20090511–002, déclassifié aux fins de diffusion publique le 11 mai 2009, <http://www.centcom.mil/en/press-releases/reported-insurgent-white-phosphorus-attacks-and-caches.html>, consulté le 21 juin 2010.

31 Les États qui ne sont pas parties au Protocole III à la CCAC doivent respecter les dispositions générales du DIH lorsqu'ils emploient des armes incendiaires, y compris les principes de distinction et de proportionnalité. De plus, le droit coutumier exige de prendre des mesures particulières pour éviter de causer des dommages aux civils en utilisant des armes incendiaires (voir EDC CICR, règle 84).

32 Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires, Protocole III à 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, art. 1, par. 1, al. b) i), Genève, 10 octobre 1980.

capacité à localiser et à suivre la cible de façon fiable, à choisir le système d'attaque adéquat, à évaluer correctement les effets de l'attaque et à la relancer au besoin, tout en évitant ou au moins en minimisant les dommages aux civils et aux biens de caractère civil.³³ Grâce à un meilleur ciblage, les attaques de précision peuvent permettre de protéger plus facilement les civils des effets des hostilités, en particulier dans les zones densément peuplées.

Si les technologies de précision peuvent permettre d'éviter ou de réduire au minimum les dommages causés aux civils, leur utilisation n'en soulève pas moins quelques inquiétudes. En effet, la possibilité de limiter – non pas nécessairement d'éviter – les dommages aux civils peut par exemple inciter à attaquer des objectifs militaires situés à proximité de civils et qui auraient donc autrement été considérés comme interdits. Par ailleurs, alors que la capacité des différentes armées à réaliser des attaques de précision varie déjà significativement, les groupes armés non étatiques n'ont encore qu'un accès limité à ce type de technologies. Et si les capacités de précision des parties sont très inégales, cela peut encourager la partie la plus faible à mettre en œuvre des tactiques illicites faisant courir des risques accrus aux civils.³⁴

Les villes et autres localités renferment souvent des infrastructures qui remplissent à la fois des fonctions civiles et militaires, comme les systèmes électriques et de télécommunication, les installations industrielles et les réseaux de transport. La possibilité d'effectuer des attaques de précision réduisant le risque de dommages peut aussi encourager la prise pour cible de ces infrastructures à «double usage»³⁵, en particulier au travers d'attaques aériennes. Les forces armées peuvent attaquer des installations à double usage dans le seul but d'anéantir leur fonction militaire, mais de telles attaques peuvent aussi s'inscrire dans une stratégie

visant à démoraliser l'ennemi et, surtout, à ébranler le soutien populaire à l'effort de guerre. Les attaques contre des cibles à double usage peuvent être autorisées par le DIH si celles-ci entrent dans la définition d'un objectif militaire.³⁶ Toutefois, elles soulèvent des questions éthiques et juridiques si elles sont motivées avant tout par leur impact – même uniquement psychologique – sur la population civile.³⁷ Il a été souligné que les nouvelles approches en matière d'identification des cibles, telles que les processus de ciblage basés sur les effets³⁸ adoptés par les États-Unis et l'OTAN, puissent contribuer à élargir en ce sens la notion d'objectif militaire.³⁹

La destruction d'installations à double usage peut avoir de graves conséquences humanitaires pour la population civile. Outre la menace immédiate de mort ou de blessures, ces attaques ont souvent d'importants effets indirects. La destruction de routes et de ponts peut entraver le transport des malades et des blessés ou empêcher les civils d'utiliser le réseau routier pour fuir les combats. Les coupures d'électricité peuvent quant à elles empêcher le fonctionnement des services médicaux et des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement, ou poser des problèmes aux civils pour réfrigérer ou cuire leurs aliments, ainsi que pour se chauffer.

Dans les pays en développement, un grand pourcentage de la population urbaine vit dans

36 L'art. 52, par. 2 du PA I définit les objectifs militaires comme les «biens, qui, par leur nature, leur emplacement, leur destination ou leur utilisation apportent une contribution effective à l'action militaire et dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation offre en l'occurrence un avantage militaire précis». Concernant la nature coutumière de cette règle dans les conflits armés internationaux et non internationaux, voir EDC CICR, vol. 1, p. 40-44.

37 Il est interdit d'attaquer des biens indispensables à la survie de la population civile (voir note 23) et de causer des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel et, partant, de compromettre la santé ou la survie de la population (PA I, art. 55 ; EDC CICR, règles 43-45, p. 190-201). Cette dernière interdiction ne figure néanmoins pas dans le PA II et l'applicabilité de la règle coutumière aux conflits armés non internationaux n'est pas claire. C'est là l'un des domaines du DIH nécessitant, selon le CICR, d'être renforcés.

38 Dans le cadre de ces processus, le choix des cibles et de la force employée est fondé sur l'obtention des effets spécifiques qui contribueront le plus à la réalisation des objectifs globaux de la mission (plutôt que nécessairement sur la destruction des cibles).

39 Alexandra Boivin, «The legal regime applicable to targeting military objectives in the context of contemporary warfare», University Centre for International Humanitarian Law Research Paper Series, n° 2, 2006, p. 25. Pour ce qui est de réduire les dommages causés aux civils, le potentiel du ciblage basé sur les effets a aussi été souligné, entre autres par Schmitt, «Precision attack and international humanitarian law», 2005, p. 453.

33 Joint Chiefs of Staff, «Joint Vision 2020», juin 2000 ; cité dans Michael Schmitt, «Precision attack and international humanitarian law» (Attaques de précision et droit international humanitaire), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 87, n° 859, septembre 2005, p. 446. Résumé en français à l'adresse : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review/review-859-p445.htm>.

34 Ibid., p. 453-463.

35 On ne trouve pas cette expression dans les dispositions du DIH, mais elle est souvent employée pour désigner les biens qui ont un usage à la fois militaire et civil.

des quartiers pauvres ou des bidonvilles. Sa vulnérabilité aux effets des hostilités peut s'en trouver exacerbée du fait de différents facteurs tels que la mauvaise qualité des constructions, un accès insuffisant aux soins médicaux et le manque de ressources pour fuir les combats. Quoique cette situation ne soit pas propre aux contextes urbains, ce sont souvent les personnes qui sont les plus vulnérables qui risquent d'être le plus touchées par un conflit. Alors que plus de la moitié de la population mondiale vit en milieu urbain – un pourcentage qui devrait augmenter notablement du fait de la croissance rapide de la population et de l'urbanisation –, la protection des civils lors de conflits en zone urbaine sera vraisemblablement une source de préoccupation croissante au cours des prochaines années.

Guerre asymétrique

La notion d'asymétrie, qu'il faut comprendre comme l'inégalité des capacités militaires des parties, n'est pas un phénomène nouveau. Les parties belligérantes ont toujours eu des puissances militaires différentes, qu'elles ont tenté de tourner à leur avantage. Cependant, comme les guerres entre États sont devenues de plus en plus rares, les disparités entre les parties, en particulier en termes de technologie, sont devenues une caractéristique essentielle de la plupart des conflits contemporains. Cette situation est manifeste dans les guerres qui font intervenir l'une ou l'autre des grandes puissances, car celles-ci non seulement détiennent les plus grandes quantités d'armes, mais aussi jouissent des technologies les plus avancées. Il en va de même lorsqu'une coalition d'États affronte un ennemi commun, comme dans le cas de la coalition emmenée par les États-Unis en Irak ou de la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) conduite par l'OTAN en Afghanistan. Les conflits armés internes dans lesquels le gouvernement est opposé à un ou plusieurs groupes armés sont aussi un exemple typique de guerre asymétrique.

L'asymétrie croissante entre les parties est allée de pair avec un recours accru aux attaques perfides et à la prise pour cible délibérée de civils de la part de la partie la plus faible, ainsi qu'avec la mise en œuvre de tactiques

illicites par la partie militairement supérieure, notamment des attaques sans discrimination et des pratiques illicites en matière de détention et d'interrogatoires. En 2009, le secrétaire général de l'ONU a souligné les risques que fait courir aux civils la nature de plus en plus asymétrique des conflits dans des contextes tels que l'Afghanistan, l'Irak, le Pakistan et la Somalie.⁴⁰

Lorsqu'elle combat un opposant bénéficiant de la supériorité militaire, il se peut que la partie la plus faible cherche à compenser son désavantage en recourant à des moyens et méthodes de guerre interdits par le DIH et qui compromettent la protection des civils. Les attaques directes contre des «cibles vulnérables» comme les civils et les biens de caractère civil constituent la menace la plus évidente pour la population dans bon nombre de conflits asymétriques. Les organisations humanitaires sont aussi de plus en plus souvent prises pour cible dans de tels contextes. Pour la partie la plus faible, ces attaques sont généralement plus faciles et causent moins de pertes que des attaques contre du personnel ou des installations militaires. En plus de leurs conséquences dévastatrices immédiates, les attaques contre les civils peuvent avoir d'importants effets politiques et psychologiques en instillant la peur au sein de la population civile dans son ensemble. En outre, les médias leur accordent habituellement beaucoup d'importance, ce qui a un effet «multiplicateur» et influence les perceptions relatives à l'effort de guerre.⁴¹ Pour des raisons similaires, les prises d'otages, par exemple la capture de journalistes et autres professionnels des médias, sont de plus en plus fréquentes.

Pour certains groupes, l'emploi de tactiques illicites peut aussi s'inscrire dans le cadre d'une stratégie militaire délibérée visant à exploiter les points faibles de l'ennemi. Se mêler à la population civile, placer des objectifs militaires dans des zones civiles ou utiliser des civils comme boucliers humains sont des tactiques

40 Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé*, 2009, par. 24.

41 Robin Geiss, «Asymmetric conflict structures» (Les structures des conflits asymétriques), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 88, n° 864, décembre 2006. Résumé en français à l'adresse : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review/review-864-p757.htm>.

qui profitent du principe de distinction afin de rendre très difficile pour la partie adverse le fait d'attaquer sans causer des dommages aux civils. Parce qu'il peut être à la fois difficile et dangereux de s'approcher suffisamment de l'adversaire pour l'attaquer, les membres de la partie militairement inférieure peuvent feindre de bénéficier d'un statut protégé, par exemple en portant des vêtements civils ou en faisant, à des fins militaires, un usage abusif d'objets ou d'emblèmes protégés. Bien que le port de vêtements civils ne soit pas interdit en tant que tel – encore qu'il implique une perte du statut de combattant – il viole l'interdiction de la perfidie s'il est délibérément utilisé dans le but de tuer, de blesser ou de capturer l'adversaire.⁴² Il augmente aussi le risque que les civils subissent des dommages incidents ou qu'ils soient attaqués par erreur. À cet égard, il est particulièrement préoccupant que des groupes bénéficiant d'une protection spéciale au titre du DIH et étant par conséquent moins susceptibles d'éveiller les soupçons, par exemple des enfants et même parfois des enfants handicapés, aient été utilisés dans des conflits récents entre autres pour mener des attaques suicide.

Les personnes civiles sont protégées contre les attaques directes «sauf si elles participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation».⁴³ Déterminer si et quand un civil participe aux hostilités a pris une importance accrue ces dernières années,⁴⁴ en particulier du fait de la prédominance des conflits armés non internationaux auxquels des civils participent de diverses manières. Cet élément est spécialement important dans le cas des conflits asymétriques, dans lesquels des combattants cherchent délibérément à tromper l'adversaire quant à leur statut. Les risques que cette tactique fait courir aux civils sont exacerbés lorsque les hostilités prennent place dans les centres urbains ou dans d'autres zones densément peuplées.

Les commandants militaires s'emploient à éviter d'exposer leurs soldats à des risques inutiles, afin de réduire au minimum le nombre de pertes. Pour ce faire, la partie qui a l'avantage militaire peut par exemple employer des missiles ou recourir à

des frappes aériennes à grande altitude. Ce type d'attaques peut, par contre, accroître le risque de dommages aux civils, soit directement du fait de problèmes de localisation des cibles, soit indirectement en incitant l'opposant à déployer des tactiques illicites telles qu'abandonner l'uniforme et déplacer troupes et armements dans des zones civiles. Les civils et les biens de caractère civil courent aussi davantage de risques d'être attaqués délibérément tant que les objectifs militaires licites, comme les forces et l'équipement militaires de la partie supérieure, restent «hors d'atteinte» de l'opposant. Lorsque des coalitions de forces internationales ont lancé des interventions militaires, par exemple en ex-Yougoslavie, en Irak, en Afghanistan et, plus récemment, en Libye, la protection des troupes a souvent été l'une des priorités, en particulier pour assurer le soutien continu de la population des pays contributeurs de troupes envers les opérations.

À cet égard, il convient de relever l'évolution de la doctrine américaine de contre-insurrection. Sur la base des enseignements tirés des conflits asymétriques en Irak et en Afghanistan, l'armée américaine a publié en 2007 un nouveau manuel intitulé *US Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual* (manuel de terrain de la contre-insurrection), dans lequel préserver la vie et la dignité des non-combattants est décrit comme essentiel dans l'accomplissement de la mission. Cette nouvelle doctrine de la contre-insurrection et la reconnaissance croissante du fait que provoquer des victimes civiles entrave la réalisation des objectifs militaires et politiques ont contribué à un changement de stratégie en Irak comme en Afghanistan. Par exemple, en 2010, une série de nouvelles directives tactiques, procédures opérationnelles permanentes et lignes directrices ont été diffusées aux forces de l'ISAF en Afghanistan. Les nouveaux ordres soulignaient la nécessité de réduire au minimum les victimes civiles et comprenaient, entre autres, des directives plus détaillées concernant les bombardements aériens, l'emploi de l'artillerie et les raids nocturnes. Ces efforts semblent avoir permis d'atteindre un meilleur équilibre entre «protection de la force» et protection des civils. D'après la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, en dépit de l'augmentation du nombre de forces internationales et afghanes

42 PA I, art. 37 ; EDC CICR, règle 65, p. 295-302.

43 PA I, art. 51, par. 3 ; PA II, art. 13, par. 3 ; EDC CICR, règle 10, p. 46-49.

44 Nils Melzer, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, Genève, CICR, mai 2009.

progouvernementales ainsi que des opérations militaires en 2010, le nombre de victimes civiles a chuté de 21 % par rapport à 2009.⁴⁵ Les Nations Unies continuent cependant d'exprimer leur préoccupation au sujet de la pleine mise en œuvre de ces lignes directrices et soulignent que l'obligation de rendre des comptes en cas de victimes civiles reste insuffisante. Néanmoins, ces mesures démontrent qu'il est possible de réduire les dommages causés aux civils même dans les contextes difficiles et fortement asymétriques, et que cela peut être bénéfique du point de vue tant humanitaire que militaire.

Malgré ces évolutions positives, le coût humain du conflit armé en Afghanistan a continué d'augmenter de façon alarmante. Bien qu'en mai 2010 les talibans aient diffusé une version actualisée de leur propre code de conduite appelant les combattants à éviter de causer des dommages aux civils afin de gagner le soutien de la population locale, les attaques menées par les groupes antigouvernementaux tuent dans la pratique un nombre croissant de civils et ont été responsables en 2010 de 75 % des morts et blessés parmi la population civile.⁴⁶ Cette augmentation est principalement imputable à l'utilisation d'engins explosifs improvisés de plus en plus puissants et sophistiqués. Les assassinats ciblés, les enlèvements et les actes d'intimidation visant tant des civils que des travailleurs humanitaires internationaux sont aussi des tactiques courantes au sein des éléments antigouvernementaux.⁴⁷

Par ailleurs, si une partie viole le DIH de façon systématique, il est très probable que le comportement de l'adversaire s'en trouve influencé. Ce dernier risque ainsi d'adapter sa propre interprétation et application des règles de DIH, par exemple en adoptant une définition plus large de la notion d'objectif militaire ou une interprétation plus restreinte du principe de précaution.⁴⁸ La situation peut alors déboucher sur un cercle vicieux dans lequel le DIH est de

moins en moins appliqué et respecté, avec pour conséquence que les civils sont de plus en plus exposés aux effets des hostilités. Avec un tel scénario, le risque est grand que la séparation cruciale entre le *jus ad bellum* (le droit de faire la guerre, à savoir si la décision de recourir à la guerre est juste) et le *jus in bello* (le droit dans la guerre, à savoir si la guerre est menée conformément au droit des conflits armés) devienne floue. Si une partie estime qu'elle mène «une guerre juste» contre un ennemi qui emploie «des tactiques terroristes», elle peut être tentée d'argumenter que les règles traditionnelles de la guerre ne s'appliquent plus ou doivent être adaptées aux circonstances.⁴⁹

Alors que d'un point de vue théorique l'importance de la réciprocité comme principe du DIH est sujette à débat, celle-ci constitue dans la pratique un encouragement certain à se conformer au DIH. Si des parties belligérantes ont des pouvoirs et statuts très inégaux, cela influencera très probablement leurs attentes en matière de réciprocité. La dynamique des conflits asymétriques met ainsi à mal les fondements du DIH et peut gravement menacer la protection des civils dans la guerre. Bien que la notion de réciprocité puisse influencer le comportement des belligérants sur le terrain, il est important de souligner qu'elle ne change en rien les obligations juridiques qui leur incombent au titre du DIH.⁵⁰ Le fait que l'une ou l'autre des parties ne prennent pas les précautions nécessaires pour protéger les civils contre les effets des attaques, voire utilise délibérément des civils pour mettre des objectifs militaires à l'abri, ne décharge en aucun cas l'autre partie de son obligation de prendre en compte la présence de civils lorsqu'elle évalue la proportionnalité d'une attaque, ainsi que de prendre toutes les précautions possibles pour éviter, ou tout au moins réduire au minimum, les dommages causés aux civils.⁵¹

45 Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan/ Commission indépendante afghane des droits de l'homme, *Afghanistan Annual Report 2010 on Protection of Civilians in Armed Conflict*, mars 2011, p. iv.

46 Ibid., p. i.

47 Ibid., p. iii-iv.

48 CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, p. 15-16.

49 Avishai Margalit et Michael Walzer, «Israel: civilians & combatants», *New York Review of Books*, 14 mai 2009, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2009/may/14/israel-civilians-combatants/>, consulté le 20 avril 2011.

50 Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a catégoriquement rejeté le principe de réciprocité comme justification de violations du DIH, affirmant que le droit international humanitaire contemporain «se caractérise au contraire par l'obligation de respecter ses grands principes, quelle que soit la conduite des combattants ennemis». (Jugement du TPIY du 14 janvier 2000 dans l'affaire *Kupreški*, par. 511).

51 Si l'utilisation de boucliers humains est interdite, la question de savoir si et dans quelles circonstances des civils servant de «bou-

Choix des armes

L'un des principes fondamentaux du DIH est que le choix des moyens et méthodes de guerre – c'est-à-dire des armes et des tactiques – n'est pas illimité.⁵² Aux fins de la protection des civils, le DIH interdit les armes qui par nature frappent sans discrimination, telles que les armes biologiques. Ces armes d'emploi aveugle sont celles qui ne peuvent pas être dirigées contre un objectif militaire spécifique ou dont les effets ne peuvent pas être limités comme le prescrit le DIH et qui, par conséquent, sont propres à frapper indistinctement des objectifs militaires et des personnes civiles ou des biens de caractère civil.⁵³ Le DIH exige de prendre toutes les précautions possibles quant au choix des moyens et méthodes d'attaques en vue d'éviter et, en tout cas, de réduire au minimum les pertes en vies humaines dans la population civile, les blessures aux personnes civiles et les dommages aux biens de caractère civil.⁵⁴ Les armes qui sont de nature à causer des maux superflus ou des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel sont également interdites.⁵⁵ Outre les dispositions générales relatives aux armes, plusieurs traités interdisent des armes spécifiques (biologiques, chimiques et à laser aveuglantes) ou limitent leur emploi en raison des effets indiscriminés qu'elles peuvent produire dans certaines circonstances (comme les armes incendiaires dans les zones peuplées).

De fait, les préoccupations humanitaires portant sur l'emploi d'armes spécifiques ont donné lieu à d'importants progrès du DIH au cours des dernières années. La Convention de 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel a été une réalisation majeure pour la protection de la population civile. Lorsque le traité a été adopté, les mines antipersonnel faisaient chaque année des dizaines de milliers de morts et de blessés

parmi les civils, les survivants d'accidents de mine souffrant souvent à vie de graves handicaps. En date d'avril 2012, 159 États ont adhéré au traité, plus de 45 millions de mines stockées ont été détruites et de vastes superficies de terres contaminées ont été déminées. Suite à une initiative lancée en 2000 pour encourager les groupes armés non étatiques à respecter l'interdiction des mines antipersonnel, plus de 40 groupes armés se sont déjà engagés à ne plus utiliser ce type d'armes en signant un Acte d'engagement élaboré par l'Appel de Genève, une organisation basée en Suisse. Seuls quelques États et groupes armés non étatiques continuent d'employer des mines antipersonnel. Cependant, les mines antipersonnel posées dans le cadre des conflits en cours ou passés causent toujours de nombreux morts et blessés chaque année, notamment en Afghanistan, au Cambodge, en Colombie, au Myanmar et au Pakistan. Par ailleurs, dans la plupart des pays touchés par les mines, le déminage devrait prendre encore de nombreuses années.⁵⁶

Les armes à sous-munitions sont d'autres armes qui ont été interdites récemment du fait de leurs conséquences sur le plan humanitaire. Dans les zones où elles ont été employées à large échelle – comme en Afghanistan, en Irak, au Kosovo, au Laos et au Liban – ces armes ont fait de très nombreuses victimes civiles. Les efforts de sensibilisation déployés à cet égard par la société civile et les organisations humanitaires ont joué un rôle central dans l'obtention de ces interdictions, tout comme la participation de personnes directement touchées par ces armes, dont des survivants d'accidents dus à des mines ou à des sous-munitions.

Adoptée en 2008 et entrée en vigueur en août 2010, la Convention sur les armes à sous-munitions interdit l'emploi, le stockage et le transfert d'armes à sous-munitions.⁵⁷ Au mois d'avril 2012, 70 États l'avaient ratifiée et 44 États de plus l'avaient signée. Ce traité oblige les États

cliers humains volontaires» peuvent être considérés comme participant directement aux hostilités et donc perdent la protection dont ils bénéficient en tant que civils fait toujours l'objet de controverses. Le CICR donne des exemples de situations dans lesquelles – selon lui – des civils qui tentent de protéger des objectifs militaires par leur présence devraient être considérés comme participant directement aux hostilités et d'autres dans lesquelles ils ne le devraient pas ; voir Melzer, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, 2009, p. 58-60.

52 PA I, art. 35, par. 1.

53 PA I, art. 51, par. 4, al. b) et c) ; EDC CICR, règle 71, p. 324-332.

54 PA I art. 57, par. 2, al. a) ii) ; EDC CICR, règle 17, p. 76-79.

55 PA I, art. 35, par. 2 et 3 ; EDC CICR, règle 70, p. 315-324.

56 International Campaign to Ban Landmines, *Landmine Monitor Report 2010*, 2010, <http://www.the-monitor.org/index.php/publications/display?url=lm/2010/>, consulté le 15 mai 2011.

57 Le terme «arme à sous-munitions» désigne «une munition classique conçue pour disperser ou libérer des sous-munitions explosives dont chacune pèse moins de 20 kilogrammes, et comprend ces sous-munitions explosives» (Convention sur les armes à sous-munitions, art. 2, par. 2).

parties à dépolluer les zones touchées, à fournir une assistance aux victimes et à détruire leurs stocks, offrant ainsi un cadre exhaustif destiné à éviter que ces armes ne causent d'autres dommages aux civils à l'avenir.

L'une des principales préoccupations soulevées concernant l'emploi des armes à sous-munitions ainsi que d'autres armes explosives a trait à la menace à long terme que constituent les munitions non explosées. Celles-ci, qu'il s'agisse de sous-munitions, d'obus d'artillerie ou de mortier, de bombes ou de roquettes, font courir de graves risques à la population civile des années voire des décennies après leur utilisation. Les risques de mort ou de blessures sont les plus directs et les plus évidents. Les groupes de population qui ne comprennent pas pleinement le danger ou n'en sont pas conscients peuvent être particulièrement vulnérables, par exemple les enfants ou les personnes déplacées qui rentrent chez elles après un conflit. De plus, les munitions non explosées peuvent avoir de graves conséquences socio-économiques pour les communautés touchées par la guerre, empêchant la reprise des activités agricoles et la reconstruction des infrastructures, des maisons et des ressources communautaires telles que les systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement et les écoles. Comme il faut parfois des années ou des décennies avant que les munitions non explosées ne soient enlevées, la population est souvent contrainte dans l'intervalle de pénétrer dans des zones dangereuses, notamment pour aller chercher de l'eau ou du bois de chauffage ou pour cultiver les champs et construire des maisons.

D'où la question de savoir, lorsqu'on évalue si une attaque respecte le principe de proportionnalité, s'il est suffisant de prendre en compte le seul impact immédiat attendu d'une attaque ou si ses conséquences à plus long terme doivent aussi peser dans la balance, comme celles qui découlent d'armes explosives n'ayant pas explosé comme prévu. Dans une étude réalisée au sein des États partie à la CCAC, la règle de proportionnalité a été jugée comme le principe de DIH le plus important (cité par 97 % des États répondants) à prendre en compte au moment d'employer des armes pouvant créer des restes explosifs de guerre, à savoir des munitions

abandonnées ou non explosées.⁵⁸ Dans un rapport examinant la question plus en détail, les juristes ayant analysé les réponses formulées par les États dans le cadre de l'étude mentionnée précédemment ont affirmé que l'expérience des conflits passés peut aider à déterminer les effets probables d'une attaque et devrait être mise à profit lors de l'évaluation de la proportionnalité de celle-ci.⁵⁹ Par conséquent, compte tenu de la richesse des informations désormais disponibles de sources crédibles et attestant des graves conséquences humanitaires des restes explosifs de guerre, il sera difficile à l'avenir de prétendre que ces effets étaient inattendus et imprévisibles.

Dans quelle mesure les effets d'une attaque allant au-delà de l'impact immédiat et direct devraient être considérés dans les évaluations de la proportionnalité reste sujet à débat. Manifestement, on ne peut pas exiger des commandants militaires de prendre en compte les risques trop lointains pour pouvoir être évalués à un moment donné.⁶⁰ Toutefois, il serait à la fois logique et réaliste d'exiger que les répercussions raisonnablement prévisibles soient incluses dans le calcul des dommages collatéraux et des blessés incidents.⁶¹ C'est là également l'approche adoptée par le Comité des chefs d'États-majors interarmées des États-Unis dans son *Joint Doctrine for Targeting* (doctrine conjointe pour le choix des objectifs), qui énonce qu'une solide planification doit permettre de prendre en compte les risques de conséquences involontaires de deuxième et troisième ordres.⁶² Les effets dérivés et à long terme d'une attaque sur la population civile font aujourd'hui l'objet d'une attention accrue compte tenu de l'expérience des conflits passés (qui, par exemple, ont connu l'emploi

58 Timothy L.H. McCormack, Paramdeep B. Mtharu & Sarah Finin, *Report on States Parties' Responses to the Questionnaire: International Humanitarian Law and Explosive Remnants of War*, Melbourne, Asia Pacific Centre for Military Law/University of Melbourne Law School, mars 2006, p. 17.

59 Timothy L.H. McCormack and Paramdeep B. Mtharu, *Expected Civilian Damage & the Proportionality Equation: International Humanitarian Law & Explosive Remnants of War*, Melbourne, Asia Pacific Centre for Military Law/University of Melbourne Law School, novembre 2006, p. 11.

60 Christopher Greenwood, *ibid.*, p. 6.

61 Michael Schmitt, «The impact of high and low-tech warfare on the principle of distinction», Document de travail, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Université de Harvard, novembre 2003, p. 9.

62 *Joint Chiefs of Staff, Joint Doctrine for Targeting*, Joint Publication 3-60, 17 janvier 2002, p. 1-7, http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp3_60%2802%29.pdf.

d'armes explosives et ont vu des objectifs à double usage être attaqués, notamment des installations électriques) et des technologies de guerre modernes (par exemple les attaques contre des réseaux informatiques).

Les technologies d'armement se développent à un rythme sans précédent ; les armes existantes ne cessent d'être perfectionnées et de nouvelles armes sont mises au point. Comme cela a été le cas tout au long de l'histoire, les progrès réalisés dans d'autres domaines scientifiques et technologiques sont rapidement mis à profit en vue du développement de nouveaux moyens de guerre. Certaines de ces nouvelles armes suscitent des préoccupations du point de vue du DIH, entre autres du fait des implications qu'elles peuvent avoir pour la protection des civils.

Ainsi, le recours à des armes commandées à distance est de plus en plus fréquent, l'exemple le plus connu étant l'emploi de petits avions sans pilote à bord, appelés «drones». Même si de tels appareils peuvent être utilisés à de simples fins de reconnaissance et de surveillance, les États-Unis ont employé de plus en plus souvent des modèles équipés de missiles pour attaquer des cibles en Irak, en Somalie, en Afghanistan et au Pakistan. Israël en a aussi utilisé, notamment lors de l'opération «Plomb durci» à Gaza. En outre, un nombre croissant d'États et même de groupes armés seraient en train d'acquérir de telles armes.⁶³ Des drones ont été utilisés en particulier pour attaquer les positions d'insurgés présumés. Ils offrent de nombreux avantages militaires, le principal étant de pouvoir être commandés à longue distance sans risques pour l'opérateur. Comme ils ne dépendent d'aucun facteur humain limitant, ils peuvent voler pendant de longues périodes jusqu'à des zones isolées, difficiles d'accès et dangereuses. Bien qu'on ne dispose encore que de peu de chiffres fiables, il apparaît clairement que les drones ont provoqué beaucoup de morts involontaires parmi les civils. Des sources pakistanaises ont indiqué que pour chaque insurgé tué par une attaque de drone dans le nord-ouest du Pakistan, quelque 50 autres personnes non visées avaient également perdu

la vie,⁶⁴ alors que les responsables américains affirment que la plupart des victimes accidentelles étaient en fait des insurgés de rang inférieur.⁶⁵ D'après une étude sur les frappes de drones américaines au Pakistan entre 2004 et 2010 réalisée sur la base de «sources médiatiques fiables», environ deux tiers des personnes tuées étaient décrites comme des insurgés, ce qui établit le taux de civils tués à 32 %.⁶⁶

Parmi les facteurs clés ayant contribué à causer de grands nombres de victimes accidentelles dans les attaques de drones, on a recensé les difficultés technologiques liées à la localisation des cibles, ainsi que le manque d'informations fiables sur le terrain permettant de vérifier les cibles désignées.⁶⁷ Bien que les drones puissent atteindre leur cible avec une grande précision, Human Rights Watch les a comparés aux fusils utilisés par des tireurs d'élite qui n'épargnent les civils que pour autant que ceux qui les utilisent prennent soin de les épargner.⁶⁸ En outre, les individus pris pour cible se trouvent souvent dans des lieux civils, comme leur maison ou leur village, où ils ont de grandes chances d'être entourés de civils ne participant pas aux hostilités, dont leurs épouses et leurs enfants.⁶⁹

S'agissant des attaques de drones américaines au Pakistan, elles sont effectuées par les agents du renseignement et non par l'armée, ce qui suscite des préoccupations quant à la rigueur des procédures de localisation des cibles. De plus, la participation de personnel à la fois militaire et civil aux attaques de drones et le fait que bon nombre des opérateurs de drone se trouvent loin du conflit armé soulèvent des questions complexes concernant le statut juridique de ces personnes et contribuent à brouiller encore davantage la distinction entre civils et combattants. Une autre question qui se pose est de savoir si la distance

64 David Kilcullen et Andrew McDonald Exum, «Death from above, outrage from below», *New York Times*, 17 mai 2009, <http://www.nytimes.com/2009/05/17/opinion/17exum.html>, consulté le 2 avril 2011.

65 Reuters, «Drones kill low-level militants, few civilians: U.S.», 3 mai 2010. <http://www.reuters.com/article/idUSTRE-6424WI20100503>, consulté le 2 avril 2011.

66 Peter Bergen et Katherine Tiedemann, «The year of the drone: an analysis of U.S. drone strikes in Pakistan, 2004-2010», *New America Foundation*, 24 février 2010.

67 O'Connell, «Unlawful killing with combat drones», 2009, p. 7.

68 Human Rights Watch, «Precisely wrong: Gaza civilians killed by Israeli drone-launched missiles», *Human Rights Watch*, 2009, p. 3.

69 Ibid., p. 8-11.

63 Mary Ellen O'Connell, «Unlawful killing with combat drones: a case study of Pakistan, 2004-2009», *Notre Dame Law School Legal Studies Research Paper n° 09-43*, 2009, p. 5.

physique et «émotionnelle» entre les opérateurs et leurs cibles peut influencer leurs décisions relatives à l'identification des cibles du fait qu'ils se sentiraient plus détachés de leurs victimes que les soldats sur le terrain. Une récente étude portant sur les opérateurs de drones de l'armée américaine (l'étude n'a pas englobé les opérateurs de la CIA) a mis en doute cet argument, car ces derniers ont été plus nombreux à souffrir de stress post-traumatique que leurs collègues dans les zones de combat, bien que plusieurs facteurs aient probablement contribué au stress vécu par ce groupe.⁷⁰ Compte tenu de l'utilisation accrue de drones et de la prolifération de cette technologie, il convient d'étudier soigneusement les éventuels problèmes que ces armes soulèvent du point de vue du DIH, en particulier au regard des principes de distinction, de proportionnalité et de précaution dans l'attaque.

L'expansion rapide de l'utilisation d'armes hautement sophistiquées reposant sur la technologie «au-delà de la portée visuelle» et de «désignation d'objectifs transhorizon» (*over the horizon targeting* - OTHT) pourrait accroître les risques de dommages causés aux civils en réduisant le contrôle humain sur les processus de prise de décisions.⁷¹ Les risques qui peuvent découler du fait de se passer de la composante humaine concernent toute une série de systèmes d'armement autonomes et semi-autonomes actuellement mis au point.⁷² Dans le cadre de ce qui est décrit comme une révolution de la robotique militaire, de plus en plus d'armes préprogrammées capables de fonctionner sans intervention humaine sont testées et déployées sur le terrain, notamment en Irak et en Afghanistan. L'un des premiers exemples a été la mitrailleuse «sentinelle» (*sentry gun*), qui vise automatiquement et tire sur les cibles détectées par ses capteurs. Ainsi, par exemple, le Phalanx CIWS, qui est une composante du système informatique de combat Aegis, est utilisé sur les navires militaires pour les défendre contre des attaques d'avions ou de missiles. Ce système a été

impliqué lorsqu'un navire de la marine américaine a abattu un avion civil iranien au-dessus du golfe Persique en 1988, tuant les 290 passagers et membres d'équipage, dont 66 enfants. L'avion avait été identifié à tort par le système informatique comme un appareil militaire iranien et, en dépit des preuves matérielles indiquant le contraire, les membres d'équipage avaient fait confiance à l'ordinateur plutôt qu'à leur propre jugement. Cet incident illustre certaines des questions clés qui se posent quant aux armes automatisées, par exemple le degré de contrôle humain gardé sur ces systèmes et le risque que des humains s'en remettent à l'intelligence «supérieure» d'un ordinateur pour prendre leurs décisions.⁷³

Il serait encore plus préoccupant que des systèmes d'armement parfaitement autonomes et dotés de capacités indépendantes de prise de décisions et d'apprentissage soient mis au point. De tels systèmes pourraient altérer substantiellement la situation sur les champs de bataille à l'avenir, avec de sérieuses implications potentielles pour le DIH. Concernant la protection des civils, l'une des questions fondamentales reste en effet de savoir comment ces armes feraient la distinction entre combattants et civils, en particulier dans les contextes actuels où ils sont de plus en plus mêlés les uns aux autres. Par ailleurs, comment une évaluation de la proportionnalité pourrait-elle être réalisée et des précautions prises dans l'attaque ?⁷⁴

Un autre type d'armes qui se développe aujourd'hui rapidement est ce qu'on appelle les armes «non létales» ou «moins létales», qui sont basées sur une vaste palette de technologies, notamment cinétiques, acoustiques, optiques, électromagnétiques, biologiques et chimiques. Ces armes non létales ont pour objectif de «neutraliser» les équipements ou les troupes de l'adversaire sans provoquer de décès ou de lésions permanentes. Ces technologies sont mises au point à des fins à la fois militaires et de maintien de l'ordre, tout particulièrement vu le nombre croissant de conflits asymétriques et de faible intensité dans lesquels les objectifs

70 Maryann Cusimano Love, «A troubling disconnection», 15 mars 2010, http://www.americamagazine.org/content/article.cfm?article_id=12180, consulté le 2 avril 2011.

71 Schmitt, «The impact of high and low-tech warfare on the principle of distinction», 2003, p. 8.

72 Peter Singer, «In the loop? Armed robots and the future of war», Brookings Institution, 30 mai 2010. http://www.brookings.edu/opinions/2009/0828_robots_singer.aspx?rssid=revolution+in+military+affairs, consulté le 1er juin 2010.

73 Ibid.

74 Département fédéral suisse des Affaires étrangères et CICR, *60 ans des Conventions de Genève et les décennies à venir*, compte rendu d'une conférence tenue en novembre 2009, publié en 2010, p. 26-29, http://www.genevacall.org/resources/other-documents-studies/f-other-documents-studies/2001-2010/60JahreIKRK_Konferenzpapier_FR-EN.pdf, consulté le 25 avril 2011.

militaires sont mêlés aux civils et aux biens de caractère civil. S'il faut saluer l'objectif visant à minimiser les dommages causés aux civils (et aux combattants), le déploiement d'armes non létales n'en suscite pas moins un certain nombre d'inquiétudes.⁷⁵ L'expression «arme non létale» est en elle-même extrêmement controversée. Toutes les armes sont potentiellement létales en fonction de la manière dont elles sont utilisées, et il existe peu de données empiriques sur les effets pour la santé de beaucoup de ces nouvelles technologies.⁷⁶ De plus, du fait qu'elles sont étiquetées «non létales», ces armes sont plus susceptibles d'être employées dans des situations où des combattants se mêlent aux civils, avec des implications quant au principe de distinction et à l'interdiction de mener des attaques sans discrimination. Certaines des technologies «non létales» en cours d'élaboration risquent aussi de porter atteinte à l'interdiction absolue des armes chimiques et biologiques.⁷⁷

Concernant tous ces systèmes et technologies d'armement évoqués plus haut, il est important de rappeler que l'article 36 du Protocole additionnel I oblige les parties contractantes à déterminer si l'emploi d'une nouvelle arme, de nouveaux moyens ou d'une nouvelle méthode de guerre est contraire aux règles du droit international dans certaines ou en toutes circonstances. Compte tenu de l'évolution rapide des technologies d'armement, cette disposition revêt une importance particulière aujourd'hui.

75 Certaines de ces inquiétudes sortent du cadre de ce document, notamment celles liées à la protection des combattants contre des blessures superflues et des souffrances inutiles.

76 Les données empiriques existantes n'avalisent pas nécessairement l'emploi du terme «non létal». Le fentanyl, un opioïde utilisé comme incapacitant chimique par les forces de sécurité de la Fédération de Russie pendant la prise d'otages du théâtre de Moscou en 2002, a présenté un taux de létalité de 16 %, soit plus du double que dans le cas des armes chimiques employées sur le champ de bataille pendant la première guerre mondiale ; voir David P. Fidler, «Le sens de la tragédie de Moscou : les armes "non létales" et le droit international au début du XXI^e siècle», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 87, n° 859, septembre 2005, p. 532. Disponible en français à l'adresse : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review/review-859-p525.htm>.

77 Département fédéral suisse des Affaires étrangères et CICR, *60 ans des Conventions de Genève et les décennies à venir*, 2010, p. 31.

Mise en œuvre des dispositions

Comme cela a été dit dans l'introduction, l'un des principaux obstacles à la protection adéquate des civils dans la guerre – indépendamment des défis liés au non-respect délibéré des dispositions – est la façon dont les règles sont interprétées et appliquées sur le terrain dans le cadre des opérations militaires. Si les règles de DIH sont spécifiquement conçues pour répondre aux caractéristiques propres des conflits armés et concilier les considérations militaires et humanitaires, leur mise en œuvre n'en est pas pour autant une entreprise simple et évidente. Les difficultés qui se posent en la matière ont été soulignées par le CICR dans un manuel destiné à aider les militaires à intégrer le DIH dans leurs opérations : «le droit est [...] un ensemble de règles générales, qui sont parfois trop générales pour servir de guide de comportement concret dans une situation de combat [...]. Il est donc nécessaire de l'interpréter, d'analyser ses conséquences opérationnelles et d'identifier les conséquences à tous les échelons.»⁷⁸

La première difficulté est liée à l'interprétation des dispositions. Les principales règles relatives à la protection des civils contre les effets des hostilités renferment des termes qui ne sont pas définis de façon adéquate ou suffisamment précise, ou dont la définition laisse beaucoup de place à l'interprétation, comme c'est le cas des expressions suivantes : «biens de caractère civil», «objectifs militaires», «avantage militaire concret et direct» et «toutes les précautions possibles». Combien faut-il de pertes civiles pour que celles-ci soient considérées «excessives» au regard de l'«avantage militaire concret et direct attendu» d'une attaque ? Ces pertes étaient-elles «attendues» ou sont-elles le malheureux résultat de circonstances imprévisibles ? Quant à l'objectif visé, constituait-il un objectif militaire au sens qu'il apportait «une contribution effective à l'action militaire» et que l'attaque offrait un «avantage militaire précis» ?

L'ambiguïté inhérente aux dispositions peut donner lieu à des différences dans leur application pratique et offre une certaine marge

78 CICR, *L'intégration du droit*, Genève, CICR, mai 2007, p. 17.

de manœuvre aux personnes chargées de prendre les décisions relatives au ciblage des objectifs. Elle prend également pour acquis que les parties appliqueront les règles en toute bonne foi. Comme indiqué dans le commentaire du Protocole additionnel I concernant le principe de proportionnalité : «Même si ce système repose en partie sur une évaluation subjective, pour les chefs militaires, l'interprétation sera avant tout une question de bon sens et de bonne foi.»⁷⁹

Dans la pratique, toutefois, un certain nombre de difficultés se posent lorsqu'il s'agit d'interpréter et d'appliquer les dispositions. Par exemple, en lien avec la tâche cruciale de l'évaluation de la proportionnalité, le Comité ad hoc du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) établi pour examiner les allégations de violations du DIH pendant la campagne de bombardements de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie a affirmé que le principal problème que pose le principe de proportionnalité n'est pas de savoir s'il existe, mais de déterminer ce qu'il implique et comment il doit être appliqué.⁸⁰ Le comité a recensé certaines des questions qui restent en suspens, entre autres comment mesurer et comparer la «valeur» respective des avantages militaires apportés et des pertes civiles incidentes, et dans quelle mesure un commandant doit exposer ses propres forces au danger afin de limiter les dommages aux personnes civiles.⁸¹ Les autres difficultés liées à l'application cohérente du principe de proportionnalité ont trait au fait que les évaluations sont fortement tributaires du contexte et dépendent de qui les réalise, et de où et quand elles sont effectuées. Par exemple, les valeurs relatives attribuées à l'avantage militaire attendu et aux pertes civiles prévisibles seront très probablement jugées différemment par un commandant militaire et un juriste spécialiste du DIH, voire même par plusieurs commandants militaires, en fonction de leur expérience et de leur parcours.⁸² Il n'existe pas non plus de position commune quant à savoir si l'évaluation de la proportionnalité doit

être appliquée à chaque élément d'une attaque ou à l'attaque dans son ensemble.⁸³ Comme déjà dit, la question de savoir comment prendre en compte les effets éloignés dans le temps et l'espace mais néanmoins prévisibles d'une attaque prend également une importance accrue dans les conflits armés contemporains.

C'est pour répondre aux interrogations entourant la notion de «participation directe aux hostilités» que le CICR, conjointement avec l'Institut TMC Asser, a organisé une consultation d'experts entre 2003 et 2008, à laquelle ont participé des experts juridiques issus des cercles militaires, gouvernementaux et universitaires. Le principe de distinction exige que les personnes civiles soient protégées des attaques «sauf si elles participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation».⁸⁴ Sur la base de ces discussions et de ses propres travaux de recherche, le CICR a élaboré et publié un document formulant des recommandations relatives à l'interprétation et à l'application de ce concept dans la pratique au regard des difficultés croissantes qui se posent en vue de faire la distinction entre combattants et civils dans les conflits armés contemporains.⁸⁵ Il est à espérer que ce document aidera les militaires à déterminer quand des civils peuvent ou ne peuvent pas être considérés comme participant directement aux hostilités, mais il n'existe malheureusement pas encore d'orientations similaires pour de nombreux autres concepts fondamentaux liés à la conduite des hostilités. Il n'y a pas non plus de consensus ou de pratique uniforme entre les États quant

83 L'article 49 du PA I définit les attaques comme «des actes de violence contre l'adversaire, que ces actes soient offensifs ou défensifs». Cependant, cette définition est interprétée et appliquée de diverses manières s'agissant du nombre et du type d'actes de violence qui constituent une attaque. Par exemple, dans son jugement rendu dans l'affaire *Gali* (par. 37), la Chambre de première instance du TPIY a relevé ce qui suit : «Pour établir si le principe de proportionnalité a été violé, l'Accusation invite la Chambre de première instance à analyser "l'avantage militaire concret et direct" retiré de chaque cas de tirs isolés et de chaque bombardement, et à se demander si les mesures de précaution prévues à l'article 57 du Protocole additionnel I ont été prises». Au contraire, au moment de ratifier les Protocoles additionnels, le Royaume-Uni a formulé la déclaration suivante : «De l'avis du Royaume-Uni, l'avantage militaire attendu d'une attaque désigne l'avantage attendu de l'attaque prise dans son ensemble et non de ses éléments pris isolément» (traduction libre), http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/intrea/depch/warvic/note00.Par.0018.File.tmp/mt_070321_gennotif980528_e.pdf.

84 PA I, art. 51, par. 3 ; PA II, art. 13, par. 3.

85 Melzer, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, 2009.

79 CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, CICR/Martinus Nijhoff, 1987, p. 695.

80 Comité ad hoc du TPIY, *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia*, par. 49.

81 Ibid., par. 49.

82 Ibid., par. 50.

à la manière dont ces dispositions doivent être interprétées et appliquées.

Il en résulte une importante zone grise concernant ce qui doit être considéré comme des pertes civiles «malheureuses» et ce qui constitue des pertes civiles «illicites». ⁸⁶ Il est par conséquent difficile de remettre en question les décisions prises par des commandants dans des cas concrets et de déterminer s'ils ont pris toutes les précautions possibles pour réduire au minimum les pertes civiles incidentes. Le fait que les décisions relatives aux objectifs soient fondées sur les renseignements militaires, que les parties ne souhaitent souvent pas divulguer, complique encore la tâche. Les tierces parties qui enquêtent sur les allégations de pratiques répréhensibles – notamment des organisations humanitaires ou de défense des droits de l'homme ou des missions d'enquête des Nations Unies ou d'autres organes internationaux – doivent ainsi baser leurs conclusions sur les informations souvent limitées et contradictoires qu'elles ont à disposition (rapports accessibles au public, récits de victimes et de témoins, entretiens avec des acteurs locaux, etc.). Les parties, pour leur part, ont tendance à faire des déclarations générales dans lesquelles elles nient tout agissement illicite sans présenter de preuves matérielles à l'appui. Comme l'a déclaré récemment Richard Goldstone, qui a dirigé la mission d'enquête des Nations Unies sur les allégations de crimes de guerre commis par Israël et le Hamas à Gaza pendant la guerre de 2008-2009, les allégations d'intentionnalité de la part d'Israël étaient fondées sur les pertes civiles et les blessures subies par des civils dans des situations pour lesquelles la mission d'enquête n'a trouvé aucune preuve permettant de tirer une autre conclusion raisonnable. Du fait du manque de coopération d'Israël pendant l'enquête, il n'a pas été possible de confirmer combien des Gazaouis tués étaient des civils et combien des combattants. ⁸⁷

Indépendamment de la véracité de telles allégations dans des situations spécifiques, il

est clair que la dynamique actuelle consistant en des accusations mutuelles, souvent sur la base d'informations inadéquates, empêche de pouvoir tirer des conclusions définitives sur les motifs à l'origine des dommages infligés aux civils. Cette dynamique n'est pas non plus toujours à l'avantage des parties concernées, car il est difficile non seulement de prouver des allégations de violations, mais aussi de réfuter des accusations similaires. Dans certains cas, des considérations politiques peuvent influencer ou être perçues comme ayant influencé l'examen juridique qui est fait des allégations, remettant en question sa crédibilité et l'exposant aux attaques de l'autre camp. Ces facteurs peuvent restreindre la capacité des missions d'enquête et d'autres efforts de ce type à établir les faits et à améliorer la protection des civils.

Peut-être serait-il possible de convenir de moyens de minimiser les dommages aux civils dans les conflits armés contemporains grâce à des discussions qui, au lieu de porter sur un contexte spécifique, aborderaient les schémas des dommages causés aux civils, d'après l'expérience de divers conflits. Une initiative récente qui pourrait contribuer à cet objectif est l'appel lancé par un nombre croissant d'organisations de la société civile pour que les parties aux conflits armés enregistrent de façon systématique les victimes civiles causées par leurs opérations militaires et en rendent comptes. ⁸⁸ Il a également été proposé qu'un organisme de contrôle indépendant documente toutes les situations de conflit armé. ⁸⁹ Améliorer les rapports, les analyses et le suivi relatifs aux victimes civiles dans la guerre non seulement contribuerait à promouvoir l'obligation de rendre des comptes en cas de violations présumées, mais aussi aiderait à définir les mesures que les parties et les autres acteurs pourraient prendre pour prévenir, ou au moins réduire au minimum, les dommages causés aux civils à l'avenir. Parallèlement, il est nécessaire de transférer la charge de la preuve de la société civile et autres tierces parties aux belligérants eux-mêmes, afin que ceux-ci démontrent qu'ils font tout ce qui est en leur pouvoir durant leurs opérations

⁸⁶ Charli Carpenter, «Collateral damage control», 11 août 2010, <http://www.nytimes.com/2010/08/12/opinion/12iht-edcarpenter.html>, consulté le 18 avril 2011.

⁸⁷ Richard Goldstone, «Reconsidering the Goldstone Report on Israel and war crimes», 1er avril 2011, http://www.washingtonpost.com/opinions/reconsidering-the-goldstone-report-on-israel-and-war-crimes/2011/04/01/AFg111JC_story.html, consulté le 18 avril 2011.

⁸⁸ Voir Oxford Research Group, «Recording Casualties of Armed Conflict project», <http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/rcac/>, consulté le 19 avril 2011.

⁸⁹ Charli Carpenter, «War crimes reporting after Goldstone», *Foreign Affairs*, 9 mai 2011.

militaires pour minimiser les conséquences sur la population civile. Un aspect fondamental dont il faudrait débattre à cet égard est le volume des dommages civils pouvant être considérés comme acceptables indépendamment de leur licéité.

Les défis inhérents à l'interprétation et à la mise en œuvre de bon nombre des dispositions relatives à la protection des civils mettent en avant l'importance de traduire les règles de DIH dans la doctrine militaire sous la forme de politiques, de manuels, de codes de conduite, de règles d'engagement et autres directives, de manière à établir un vocabulaire et un ensemble de principes communs guidant le comportement des forces armées. L'intégration de ces règles à tous les niveaux dans la formation des militaires revêt tout autant d'importance. La diffusion du DIH aux forces armées est une obligation juridique tant pour les États que pour les groupes armés.⁹⁰ Pour éviter que le DIH ne devienne un «exercice académique» et rien de plus, il est important d'adapter les formations en fonction des responsabilités et tâches incombant aux différentes catégories de personnel. Il convient aussi de mettre l'accent sur les scénarios auxquels elles seront le plus vraisemblablement confrontées sur le terrain et d'aborder les questions controversées et complexes qui s'y rapportent. Comme l'a dit un juriste à propos des manuels militaires, si le droit lui-même est incompréhensible, contradictoire ou impossible à mettre en œuvre dans les conflits armés, alors le risque est grand qu'il soit tout simplement ignoré.⁹¹

Il incombe de plus aux États de mettre des conseillers juridiques à la disposition des commandants pour leur fournir des orientations sur la mise en œuvre du DIH. Les groupes armés n'ont pas d'obligation similaire, bien que l'étude du CICR sur le droit coutumier souligne que cela ne saurait en aucun cas excuser des violations du DIH.⁹² À l'évidence, dans la pratique, l'expertise juridique dont disposent les différentes

forces armées varient grandement, ce qui a des conséquences pour la mise en œuvre du DIH sur le terrain.

Pour les stratèges et les commandants responsables de la localisation des objectifs, la disponibilité, la qualité et la fiabilité des informations sont des éléments essentiels du processus de prise de décisions. Des renseignements fiables sont vitaux pour identifier les objectifs militaires légitimes et pour évaluer les dommages civils attendus. Comme cela a été mentionné plus haut, le manque de renseignements fiables sur le terrain est l'une des principales causes du nombre élevé de victimes civiles provoquées par les attaques de drone en Afghanistan et au Pakistan. Plusieurs incidents bien connus ont également montré que l'amélioration de la précision des armes ne sert à rien lorsque le renseignement faillit à sa tâche, comme lors de l'attaque par l'OTAN de l'ambassade de Chine à Belgrade en 1999, au cours de laquelle trois ressortissants chinois ont été tués et 15 blessés, et du bombardement du bunker d'Al-Firdos à Bagdad en 1991, qui a tué des centaines de civils qui s'y étaient réfugiés. Comme l'a souligné un expert, la précision d'une arme est, au mieux, aussi bonne que l'information sur laquelle l'attaque repose.⁹³ Les attaques basées sur des renseignements erronés font inévitablement se demander si les précautions adéquates ont été prises pour prévenir les pertes civiles.⁹⁴

Maintenant que les technologies de surveillance sont devenues plus sophistiquées et que la précision des systèmes d'armement a été améliorée, il est également possible de faire preuve de davantage de précision et de fiabilité dans la vérification, la sélection, le suivi et l'attaque des objectifs, ainsi que dans l'évaluation des éventuels dommages civils. L'amélioration continue des technologies est donc susceptible d'étendre le champ de ce qui peut être considéré

⁹³ Matthew Waxman, *International Law and the Politics of Urban Air Operations*, RAND Monograph Report, Santa Monica, RAND Corporation, 2000, p. 60.

⁹⁴ Bien que le DIH n'énonce pas d'exigences spécifiques quant à la fiabilité du renseignement, le PA I, art. 57, par. 2, al. a) i) oblige ceux qui préparent ou décident une attaque à «faire tout ce qui est pratiquement possible pour vérifier que les objectifs à attaquer ne sont ni des personnes civiles ni des biens de caractère civil» et qu'ils ne bénéficient pas d'une protection spéciale au titre du Protocole. Le DIH prescrit en outre qu'en cas de doute, l'objectif soit présumé être un civil ou un bien de caractère civil et soit protégé conformément aux dispositions du DIH.

⁹⁰ Quatrième Convention de Genève (CG IV), art. 144 ; PA I, art. 80, 83 et 87 ; PA II, art. 19 ; EDU CICR, règle 142, p. 659-665.

⁹¹ William Boothby, «Addressing the realities, development and controversies regarding the conduct of hostilities», Nobuo Hayashi, ed, *National Military Manuals on the Law of Armed Conflict*, Forum for International Criminal and Humanitarian Law Publication Series, Oslo, PRIO, 2008, p. 127.

⁹² EDC CICR, règle 141, p. 657-659.

comme des précautions «possibles». Néanmoins, les capacités technologiques des États et des groupes armés variant énormément, les exigences imposées à chaque partie en matière de précaution dépendront du niveau de ces capacités. Bien que cette disparité soit inhérente à la règle elle-même,⁹⁵ elle pourrait être perçue par les forces armées comme faisant peser une charge injuste sur la partie bénéficiant de la supériorité technologique. À cet égard, le risque est également grand que de fausses attentes naissent – créées par les militaires eux-mêmes ou plus souvent par les politiques – quant à la capacité des forces armées modernes à éviter de provoquer des victimes civiles.⁹⁶

D'un point de vue juridique et moral, il est évident que les capacités technologiques dont une partie belligérante peut disposer influencent le degré de précaution qu'il est attendu qu'elle prenne pour éviter de causer des dommages aux civils. Comme on peut le constater dans les informations rapportées par les médias et les ONG sur les conflits récents, lorsque des victimes civiles ont été causées par des forces militaires possédant des armes de pointe capables de cibler les objectifs avec une grande précision, l'impression qui domine est que ces forces n'ont pas pris les précautions nécessaires ou, pire encore, que les dommages ont été commis intentionnellement. Alors que les technologies permettant une plus grande précision de ciblage deviennent de plus en plus accessibles, il est vraisemblable d'imaginer que les victimes civiles seront à l'avenir encore moins tolérées. Dans cette perspective, il est intéressant de se demander si les États financièrement en mesure d'acquérir des technologies au ciblage plus précis et permettant donc de réduire les risques pour les civils auraient ou non l'obligation de le faire.⁹⁷

Les technologies de surveillance de plus en plus sophistiquées permettront souvent aux commandants militaires d'observer les hostilités à distance et en «temps réel», ce qui pourra avoir des implications positives et négatives pour la mise en œuvre du DIH par les soldats. D'une part,

ces technologies offriront davantage de contrôle et de possibilités d'intervention pour prévenir les violations du DIH. D'autre part, elles pourraient amener les soldats à dépendre excessivement de ce guidage extérieur, diminuant par là-même leur propre sens de la responsabilité.⁹⁸

Un autre facteur critique concernant les décisions relatives au ciblage des objectifs est le temps, s'entendant à la fois du délai dans lequel on prend les décisions que de la durée qui s'écoule entre les moments de l'évaluation et de l'attaque, qui détermine la probabilité que les circonstances évoluent dans l'intervalle. À nouveau, la technologie peut jouer un rôle utile en permettant en permanence de suivre les cibles et de surveiller l'évolution du contexte. Cependant, comme l'ont montré les nombreuses erreurs tragiques de ciblage commises par l'OTAN en Afghanistan, les technologies améliorées de surveillance ne peuvent pas nécessairement se substituer aux renseignements fiables acquis sur le terrain. Analyser les données pour comprendre véritablement ce qui est observé est aussi essentiel, en particulier dans les contextes socio-culturels différents. Le problème de l'analogie – à savoir lorsqu'une partie suppose que le comportement de l'adversaire est régi par les mêmes valeurs et motivations que les siennes –, est l'un des principaux défis dans l'analyse du renseignement et en particulier le choix des objectifs.⁹⁹

L'environnement dans lequel une attaque doit prendre place influence aussi substantiellement le processus de prise de décisions. En milieu urbain, où l'environnement peut être dangereux, flou et en évolution constante, la localisation des objectifs devra souvent être faite très rapidement par les soldats sur le terrain. Le souci de protéger ses propres troupes peut alors facilement prévaloir dans des circonstances chaotiques. Si l'adversaire viole le DIH en plaçant des objectifs militaires dans des zones densément peuplées ou en feignant le statut de civil, il en sera d'autant plus difficile de distinguer les civils des combattants.

Bien qu'elle ne soit en aucun cas exhaustive, cette section a tenté d'illustrer certaines des

95 PA I, art. 57, par. 2.

96 Michael N. Schmitt, «War, technology, and international humanitarian law», HPCR Occasional Paper Series, Summer 2005, p. 58.

97 Schmitt, «The impact of high and low-tech warfare on the principle of distinction», 2003, p. 10.

98 Ibid., p. 11.

99 Paul Rexton Can, «What should we bomb? Axiological targeting and the abiding limits of airpower theory», *Air & Space Power Journal*, Spring 2004.

difficultés qui se posent lorsqu'il s'agit d'appliquer les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution aux opérations militaires. Résoudre ces problèmes pour améliorer la protection des civils pendant les hostilités nécessite une attention accrue et des discussions approfondies. D'autant plus que plusieurs des difficultés recensées ont été exacerbées par les tendances observées dans les conflits contemporains, notamment l'expansion des opérations militaires dans les zones urbaines, la prédominance des conflits asymétriques et le développement rapide des nouvelles armes et technologies.

Dans bon nombre de régions du monde, le non-respect délibéré du DIH est peut-être le problème le plus évident et le plus grave qui se pose pour la protection des civils, et c'est là l'objet de la prochaine section. Dans le même temps, les parties qui soi-disant exécutent leurs opérations conformément au DIH et commandent des forces extrêmement disciplinées et équipées d'armes sophistiquées causent elles aussi régulièrement de très nombreux morts et blessés parmi la population civile, ainsi que d'importants dommages aux biens civils.

Même lorsque les attaques qui ont provoqué de nombreux dommages aux civils se révèlent être licites et conduites dans le respect du DIH, il est toujours pertinent et nécessaire de se demander si les parties font bien tout ce qui est en leur pouvoir pour protéger les civils des effets des opérations militaires, et si elles prennent systématiquement en compte les autres mesures qui pourraient permettre de renforcer la mise en œuvre du DIH de sorte d'éviter ou d'au moins minimiser les dommages causés aux civils.

Violations délibérées du DIH

Malheureusement, bon nombre des morts et blessés civils ainsi que des souffrances causés pendant la guerre ne sont ni accidentels ni la conséquence d'efforts insuffisants pour réduire au minimum les dommages civils provoqués incidemment durant la conduite des hostilités. Des civils sont tués ou blessés intentionnellement et, il s'agit là même d'une méthode de guerre privilégiée par certaines parties.

La violence délibérée contre les civils a été un trait caractéristique des conflits armés tout au long de l'histoire. Cette violence a atteint son point culminant avec les atrocités à grande échelle et le génocide commis durant la deuxième guerre mondiale, qui ont renforcé l'inquiétude pour le sort des civils, comme exprimé dans la Quatrième Convention de Genève de 1949. Jusqu'alors, le droit humanitaire s'était principalement intéressé à la situation des combattants, par exemple à la protection des blessés et au traitement des prisonniers.

Toutefois, bien que 60 ans se soit écoulés depuis l'adoption des Conventions de Genève, les attaques délibérées et autres abus commis contre les civils sont toujours monnaie courante dans les conflits armés. De fait, de tels incidents sont si souvent rapportés dans les situations de conflit du monde entier qu'ils semblent presque un sous-produit inévitable de la guerre. Il serait ainsi facile de tirer la conclusion qu'on est là simplement face à la réalité de la guerre et qu'il n'existe qu'une faible marge de manœuvre pour influencer et modifier les comportements dans des circonstances aussi extrêmes.

Renforcer le respect du droit humanitaire parmi ceux qui en violent délibérément les règles est, à n'en pas douter, un problème complexe auquel il y a peu de chances de trouver des solutions simples ou durables. Il faudra au contraire des efforts continus pour améliorer la situation des innombrables hommes, femmes et enfants qui souffrent quotidiennement des conséquences de telles pratiques et pour protéger celles et ceux qui risquent d'en être les prochaines victimes. Améliorer le respect des dispositions exigera des acteurs à tous les niveaux qu'ils mettent en œuvre une approche globale combinant des actions préventives et des mesures punitives. L'engagement et la volonté politiques seront tout aussi déterminants pour qu'une plus grande priorité soit accordée à cette question.

La présente section commence par un bref exposé des types de violations du DIH les plus courants dont sont victimes les civils dans les conflits contemporains. Vient ensuite une analyse de certains des facteurs qui contribuent à l'occurrence fréquente de ces violations et qui pourraient constituer un point de départ

dans l'élaboration de stratégies plus efficaces destinées à renforcer le respect du DIH.

Violations du DIH les plus courantes dans les conflits actuels

Dans bon nombre des conflits récents ou en cours, des civils ont été pris directement pour cible et ont subi des attaques sans discrimination de la part des belligérants. Les exemples les plus flagrants ont été extrêmement bien documentés grâce aux travaux des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda et des Tribunaux spéciaux pour la Sierra Leone et le Cambodge. La Cour pénale internationale enquête actuellement sur des allégations de crimes de guerre en Côte d'Ivoire, en Libye, en Ouganda, en République démocratique du Congo (RDC), en République centrafricaine et au Soudan (Darfour). Bien que les violations du DIH soit souvent associées aux groupes armés non étatiques, les acteurs étatiques ont aussi recours à des moyens et méthodes de guerre illicites.

Dans ses rapports les plus récents sur la protection des civils en période de conflit armé, le secrétaire général de l'ONU attribue bon nombre des problèmes dans ce domaine à la prédominance des conflits armés non internationaux et à la dynamique de ceux-ci, qui se caractérisent souvent par leur nature asymétrique et par la prolifération des groupes armés. Dans ces contextes, les groupes armés attaquent régulièrement la population et les biens civils ou font délibérément courir des risques à des civils en les utilisant pour protéger des objectifs militaires. En réponse à ces actions, la partie militairement supérieure, généralement un gouvernement ou une coalition d'États, peut employer des moyens et méthodes de guerre qui violent les principes de distinction et de proportionnalité. Le secrétaire général a exprimé sa profonde préoccupation au sujet de la dynamique de ces conflits et de son impact sur la population civile, y compris en Afghanistan, en Irak, au Pakistan, en RDC, en Somalie, au Soudan et au Yémen.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé, 2009*, p. 5 ; Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé, 2010*, p. 2.

Le secrétaire général a aussi mis en avant plusieurs cas de conflits récents ou en cours dans lesquels les tactiques adoptées par l'ensemble des parties ont contribué à causer un grand nombre de victimes civiles, comme les combats dans la région du Vanni à Sri Lanka qui ont mis fin en 2009 à la guerre entre le gouvernement et les Tigres de libération de l'Eelam tamoul, l'opération israélienne contre le Hamas à Gaza à l'hiver 2008-2009 et le conflit actuel en Afghanistan.¹⁰¹ Ce ne sont là bien entendu que quelques-uns des contextes les plus récents où les hostilités ont causé des dommages étendus aux civils. Dans ses communiqués de presse publiés tout au long de 2009, le CICR a exprimé sa préoccupation quant à la situation des civils dans un grand nombre de conflits, notamment en Afghanistan, en Colombie, à Gaza, en Guinée, en Irak, au Pakistan, en République centrafricaine, en RDC, en Somalie, à Sri Lanka, au Tchad et au Yémen.¹⁰² Des rapports complets documentant les violations du DIH dans des contextes spécifiques sont en outre régulièrement publiés par des ONG, dont Human Rights Watch et Amnesty International.

Outre l'absence fréquente de respect pour la protection générale que le DIH confère aux civils, les problèmes suivants de protection ont fait l'objet d'une attention politique particulière ces dernières années :

- Bien que **le viol et la violence sexuelle** aient toujours fait partie des conflits armés, l'emploi systématique de la violence sexuelle comme méthode de guerre a commencé à susciter davantage d'attention dans les années 1990, lorsque ces pratiques se sont généralisées pendant le génocide au Rwanda et les conflits armés en ex-Yougoslavie.¹⁰³ La violence sexuelle est employée comme stratégie militaire pour divers motifs – souvent complémentaires –, notamment pour répandre la terreur au sein de la population civile,

¹⁰¹ Ibid., p. 7.

¹⁰² Communiqués de presse 2009 du CICR, <http://www.icrc.org/fre/media-room/index.jsp>, consulté le 10 juin 2010.

¹⁰³ Les femmes bénéficient d'une protection spéciale au titre du DIH et sont notamment protégées contre le viol, la prostitution forcée et toute autre forme d'attentat à la pudeur (CG IV, art. 27 ; PA I, art. 76, par. 1 ; EDC CICR, règle 134, p. 626-631). L'interdiction de la violence sexuelle par le DIH est absolue. En vertu du Statut de Rome, le viol et les autres formes de violence sexuelle constituent des crimes de guerre dans les conflits tant internationaux (art. 8, par. 2, al. b) xxii)) que non internationaux (art. 8, par. 2, al. e) vi)).

comme représailles aux violations alléguées commises par l'autre partie, pour humilier et dégrader l'adversaire et pour déplacer des groupes de population de certaines zones ou dans le cadre d'une stratégie dite de «nettoyage ethnique».¹⁰⁴ Il est difficile de déterminer avec précision l'étendue de la violence sexuelle dans les conflits, car bon nombre de cas ne sont jamais dénoncés, notamment en raison de la stigmatisation à laquelle les victimes sont confrontées (alors que les auteurs subissent rarement des conséquences similaires), des risques que les victimes courent pour leur sécurité en dénonçant l'incident, des systèmes inadéquats de soutien destinés aux victimes et de l'absence de mécanismes globaux de collecte de données et de compte rendu. Si le DIH interdit formellement la violence sexuelle, il ne fait aucun doute que le viol et les autres formes de violence sexuelle sont extrêmement répandus dans bon nombre des conflits en cours, y compris en RDC, au Soudan (en particulier au Darfour), en Ouganda, au Myanmar et en Colombie. La violence sexuelle reste souvent un problème dans la période d'après-conflit, comme on le voit actuellement au Libéria et en Sierra Leone. La majorité des victimes directes de la violence sexuelle sont des femmes ou des jeunes filles qui, outre la souffrance physique et psychologique, courent également un grand risque de grossesse et d'infection par le VIH. Cependant, les hommes et les garçons sont aussi vulnérables à la violence sexuelle, soit en tant que victimes directes de tels actes, soit plus indirectement, par exemple en étant forcés à regarder une femme de leur famille se faire violer.

- **Le recrutement et l'utilisation illicites d'enfants comme soldats** sont également un problème répandu.¹⁰⁵ Si elle est la plus

fréquente dans les conflits du continent africain, l'utilisation d'enfants-soldats existe dans toutes les régions du monde. Selon le *Rapport du secrétaire général des Nations Unies sur les enfants et les conflits armés* de 2010, des enfants sont enrôlés et utilisés comme soldats par les parties en Afghanistan, en Colombie, en Irak, au Myanmar, au Népal, en Ouganda, aux Philippines, en République centrafricaine, en RDC, en Somalie, à Sri Lanka, au Soudan (Sud-Soudan et Darfour) et au Tchad.¹⁰⁶

Les enfants sont principalement enrôlés par des groupes armés, plutôt que par des forces gouvernementales, mais bon nombre de ces groupes sont soutenus directement ou indirectement par des gouvernements. Les enfants-soldats sont en outre souvent victimes d'autres formes de violence, comme la violence sexuelle. Quoique les filles soient le plus souvent recrutées à des fins sexuelles, elles participent aussi souvent aux combats. Des techniques brutales sont de plus fréquemment employées pour endoctriner et désensibiliser les enfants et ainsi en faire des combattants obéissants, consistant par exemple à les forcer à tuer des membres de leur famille ou de leur communauté et à leur fournir quantité de drogue et d'alcool. De nombreux enfants sont recrutés de force après avoir été enlevés à la maison, à l'école ou dans des camps de réfugiés. Toutefois, l'enrôlement volontaire d'enfants est aussi courant et est motivé par des facteurs tels que le manque de possibilités d'emploi et de formation, la perte de proches ou la séparation d'avec leurs familles, et la volonté de rejoindre leurs pairs qui sont des combattants, de venger les atrocités commises contre leur famille ou communauté, ou de soutenir la cause du groupe armé.¹⁰⁷ Qu'ils soient forcés ou volontaires, l'enrôlement et l'utilisation d'enfants-soldats dans les hostilités sont interdits et constituent un crime de guerre lorsque les enfants sont âgés de moins de 15 ans.¹⁰⁸

104 Suk Chun et Inger Skjelsbæk, «Sexual violence in armed conflicts», Policy Brief 1/2010, PRIO, 2010.

105 Le DIH interdit le recrutement ou l'utilisation d'enfants de moins de 15 ans dans les hostilités, dans les conflits armés tant internationaux (PA I, art. 77, par. 2) que non internationaux (PA II, art. 4, par. 3 ; EDC CICR, règles 136 et 137, p. 636-644). Le Protocole facultatif de 2000 à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés interdit également l'enrôlement obligatoire d'enfants de moins de 18 ans dans les forces armées et exige des États parties de prendre toutes les mesures possibles pour veiller à ce que les membres de leurs forces armées n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans ne participent pas aux hostilités. Le Protocole interdit aussi aux groupes armés d'enrôler et d'utiliser des enfants de moins de 18 ans dans les hostilités. Outre la protection générale dont ils jouissent en leur qualité de civils, les enfants bénéficient d'une protection spéciale,

plus de 25 articles des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels leur faisant spécifiquement référence.

106 Assemblée générale et Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du secrétaire général sur les enfants et les conflits armés*, A/64/742 et S/2010/181, 13 avril 2010, p. 53-55.

107 Rachel Brett, «Adolescents volunteering for armed forces and groups», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 85, n° 852, décembre 2003, p. 857-866, <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/5wnjfx.htm>, consulté le 5 mai 2011.

108 En vertu du Statut de Rome, le fait de procéder à la conscription

- Autre source croissante de préoccupation concernant la protection des enfants, **les attaques menées contre des écoles** ou d'autres structures éducatives.¹⁰⁹ Dans son étude de 2010 intitulée «l'Éducation prise pour cible» – une étude portant sur les attaques perpétrées délibérément contre des institutions et du personnel éducatifs, ainsi que des élèves et des étudiants – l'UNESCO a montré que les attaques de ce type s'étaient fortement intensifiées ou restaient très courantes dans bon nombre des situations de conflit récentes ou actuelles, notamment en Afghanistan, en Colombie, à Gaza, en Géorgie, en Irak, au Pakistan et au Népal.¹¹⁰ L'étude a aussi conclu que les enfants étaient exposés à un risque accru de recrutement forcé et de violence sexuelle lors d'attaques contre des structures scolaires ou pendant leurs déplacements entre l'école et la maison.
- **Le déplacement forcé de civils** à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières du pays est aussi utilisé comme tactique délibérée par les belligérants,¹¹¹ par exemple pour obtenir le contrôle d'un territoire ou de ressources naturelles, pour affaiblir l'adversaire en prenant pour cible et en détruisant les moyens de subsistance de la population civile, ou afin de vider systématiquement une zone d'un certain groupe de population. D'après le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, bien que le nombre de réfugiés se soit établi fin 2005 à son plus bas niveau en

près de 25 ans, il a augmenté significativement depuis lors. Fin 2009, il a atteint un chiffre sans précédent, plus de 43 millions de personnes ayant été forcées de se déplacer à cause de conflits et de persécutions, parmi lesquelles 15,2 millions de réfugiés et 27,1 millions de déplacés internes.¹¹² Même si toutes ces personnes n'ont pas été forcées de fuir à la suite d'attaques ou de violence délibérées, une des raisons qui expliquent ce nombre élevé est l'éclatement ou l'intensification de plusieurs conflits armés ces dernières années, comme en Afghanistan, en Colombie, en Irak, au Pakistan, en RDC, en Somalie, au Soudan, à Sri Lanka et au Yémen.

- Lorsque les organismes humanitaires sont attaqués ou empêchés par d'autres moyens de fournir une aide et de réaliser des activités de protection, la situation des civils en est encore aggravée. **Les attaques contre des travailleurs humanitaires**¹¹³ ont augmenté de façon croissante au cours de la dernière décennie, avec des attaques à grande échelle telles que le bombardement du complexe des Nations Unies à Bagdad en août 2003, qui a tué 22 personnes, et le meurtre de 17 membres du personnel – dont 16 Tamouls – de l'ONG française Action contre la Faim à Sri Lanka en 2006. Selon une étude publiée en 2008 et ayant examiné les données relatives aux attaques contre des travailleurs humanitaires pendant les douze années allant de 1997 à 2008, le nombre de travailleurs humanitaires tués, grièvement blessés ou enlevés dans des attaques violentes a atteint le chiffre

ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans ou de les faire participer activement à des hostilités constitue un crime de guerre dans les conflits armés internationaux et non internationaux (art. 8, par. 2, al. b) xxvii) et art. 8, par. b), al. e) vii)).

109 En tant que bien de caractère civil, une école est protégée contre les attaques directes. À l'art. 52, par. 3 du PA I, les écoles sont citées parmi les exemples illustrant le principe de présomption, qui veut qu'en cas de doute, un bien soit présumé ne pas être utilisé en vue d'apporter une contribution effective à l'action militaire et, partant, conserve sa protection contre les attaques.

110 UNESCO, *Education under Attack 2010*, 10 février 2010, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001868/186809e.pdf>, consulté le 5 mai 2011.

111 Le DIH interdit spécifiquement le déplacement forcé de populations civiles sauf si leur sécurité ou des raisons militaires l'exigent dans le PA II, art. 17, par. 1 et dans la CG IV, art. 49 (en lien avec les puissances occupantes) ; le déplacement forcé est par ailleurs décrit comme une grave violation au PA I, art. 85, par. 4, al. a). Voir également EDC CICR, règle 129, p. 602-608. Le Statut de Rome définit comme un crime de guerre la déportation ou le transfert, par une puissance occupante, de groupes de population à l'intérieur ou hors du territoire occupé (art. 8, par. 2, al. b) viii)) et le fait d'ordonner le déplacement de la population civile, sauf dans les cas où la sécurité des civils ou des impératifs militaires l'exigent (art. 8, par. 2, al. e) viii)).

112 UNHCR, *Statistical Yearbook 2009: Trends in Displacement, Protection and Solutions*, 2009, p. 10, <http://www.unhcr.org/4ce530889.html>, consulté le 19 avril 2011. Les 15,2 millions de réfugiés incluent 4,8 millions de réfugiés palestiniens placés sous la responsabilité de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

113 Outre la protection dont les travailleurs humanitaires bénéficient en tant que civils, plusieurs dispositions spécifiques du DIH énoncent les obligations incombant aux parties au conflit ou à une puissance occupante s'agissant de faciliter ou de ne pas entraver la fourniture d'une assistance humanitaire, ainsi que l'obligation de respecter et de protéger ceux qui fournissent une telle assistance (voir CG IV, art. 23, 50 et 59 ; PA I, art. 70 et 71 ; PA II, art. 18 ; EDC CICR, règles 30, 31 et 32, p. 139-151). En plus du crime de guerre que constitue la prise pour cible de civils dans les conflits armés internationaux (Statut de Rome, art. 8, par. 2, al. b) i)) et non internationaux (art. 8, par. 2, al. e) i)), le crime de guerre spécifique constitué par le fait d'attaquer le personnel médical, humanitaire et de maintien de la paix est également applicable aux conflits armés tant internationaux (art. 8, par. 2, al. b) iii)) que non internationaux (art. 8, par. 2, al. e) iii)).

record de 260 en 2008, plus de 60 % de ces incidents s'étant produits dans trois contextes à haut risque : l'Afghanistan, la Somalie et le Soudan (Darfour).¹¹⁴ L'augmentation des attaques contre des travailleurs humanitaires peut donc être attribuée à la détérioration de la sécurité dans un petit nombre de contextes. Divers facteurs ont sans doute contribué à cette situation, y compris la moins bonne acceptation, dans certains contextes politico-culturel, de l'aide humanitaire qui n'est plus perçue comme neutre et indépendante – car certaines organisations humanitaires internationales sont perçues comme associées à des intérêts politiques et militaires occidentaux –, ainsi que la gestion inadéquate de la sécurité et l'adaptation insuffisante des pratiques à ces environnements de travail extrêmement complexes.¹¹⁵

- Pas moins préoccupante est **l'absence généralisée de respect envers la mission médicale**¹¹⁶ pendant les conflits armés. Les personnels, les structures et les véhicules médicaux, ainsi que les patients, font souvent l'objet d'attaques ; les malades et les blessés sont empêchés d'accéder à des soins médicaux ou les services de santé sont interrompus ; et les structures et les emblèmes médicaux sont utilisés abusivement à des fins militaires. Les auteurs d'une récente étude sur les incidents de ce type au cours de la période 1989-2008 ont souligné que l'absence de compte rendu systématique et de mécanismes destinés à améliorer le respect du droit constituent des obstacles majeurs à l'amélioration de la protection du personnel et des structures médicales pendant les conflits armés. En dépit

de quelques limitations ayant découlé des données analysées, les auteurs ont recensé trois tendances principales dans la période considérée : les attaques contre les services médicaux semblent s'inscrire dans le cadre d'attaques plus globales contre les civils ; elles sont employées en vue d'obtenir un avantage militaire ; et les combattants ne respectent pas le devoir moral des professionnels de la santé consistant à soigner les patients indépendamment de leurs affiliations.¹¹⁷ La nécessité de protéger les personnels et les structures de santé pendant les conflits armés a commencé à recevoir davantage d'attention, comme l'illustre par exemple la résolution lancée en novembre 2010 par l'Initiative internationale pour la protection de la santé, appelant à ce que soient prises une série de mesures en vue de renforcer les différents aspects de la protection de la santé dans les conflits armés.¹¹⁸

- **Les attaques délibérées contre des journalistes**¹¹⁹ couvrant les zones de conflit ont aussi augmenté. Si les professionnels des médias qui travaillent dans de tels contextes doivent être préparés à être exposés à un certain degré de risque, dans plusieurs conflits passés ou présents, des attaques contre des journalistes (y compris meurtre et enlèvement) ont été utilisées comme tactique délibérée par les parties. Selon le Comité pour la protection des journalistes, 859 journalistes ont été tués depuis 1992, un très grand nombre d'entre eux entre 2003 et 2010.¹²⁰ Ce chiffre inclut les décès survenus dans des situations autres que des conflits armés, mais bon nombre ont pris place dans des zones où des hostilités étaient en cours à ce moment-là, notamment en Afghanistan, en Bosnie, en Colombie, en Irak, au Pakistan, au Rwanda, en Sierra Leone et en Somalie.

114 Abby Stoddard, Adele Harmer et Victoria DiDomenico, «Providing aid in insecure environments: 2009 update: trends in violence against aid workers and the operational response», Humanitarian Policy Group Policy Brief, n° 34, avril 2009.

115 Ibid.

116 Le respect et la protection de ceux qui fournissent une assistance médicale aux blessés et aux malades dans les conflits armés ont été reconnus dès la naissance du DIH moderne. La Convention de Genève de 1864, dans son tout premier article, affirmait la nature neutre des missions médicales, appelant les belligérants à les protéger et à les respecter. Dans les instruments contemporains, on trouve des règles correspondantes dans le PA I, art. 12, 15 et 16 sur la protection des unités médicales militaires, des unités médicales civiles et du personnel médical civil. Le droit d'organisations telles que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge d'assister les blessés et les malades de leur propre initiative est également reconnu et protégé à l'article 17. Quant à la nature coutumière de ces articles en particulier et à la protection accordée au personnel et objets médicaux en général, voir EDC CICR, p. 107-117, 124-139 et 159-161.

117 Leonard S. Rubenstein et Melanie D. Bittle, «Responsibility for protection of medical workers and facilities in armed conflict», *The Lancet*, vol. 375, n° 9711, 23 janvier 2010, p. 329.

118 International Health Protection Initiative, «A resolution on the need to ensure the protection of healthcare during armed conflict», 30 novembre 2010, <http://ihpi.org/>, consulté le 5 mai 2011.

119 PA I, art. 79 ; EDC CICR, règle 34, p.154-159. La protection des journalistes en tant que civils reste applicable à condition qu'ils n'entreprennent «aucune action qui porte atteinte à leur statut de personnes civiles». L'interdiction qui est faite dans les conflits armés tant internationaux que non internationaux de diriger des attaques contre des civils s'étend évidemment aux journalistes en leur qualité de civils.

120 Comité pour la protection des journalistes, <http://cpj.org/killed/>, consulté le 19 avril 2011.

Causes des violations

Pour renforcer le respect du DIH, il est important de comprendre les raisons qui font que des violations sont commises, afin de pouvoir prendre les mesures qui s'imposent. Les motivations à l'origine de violences délibérées contre les civils sont diverses et complexes, d'autant plus que de nombreux types d'acteurs armés participent aux conflits armés contemporains.

Il est également important de faire une distinction entre les différents degrés d'intention. Comme l'a suggéré un expert, les chefs militaires peuvent ordonner à leurs soldats de commettre des violations, ce qui constitue alors une méthode de guerre ; ils peuvent sanctionner les violations commises par leurs combattants ; ou ils peuvent simplement permettre que des violations se produisent.¹²¹ Une étude réalisée par le CICR sur les raisons des violations du DIH a conclu que la volonté de se conformer au groupe et les ordres donnés par les supérieurs sont parmi les principaux facteurs influençant le comportement des combattants.¹²² Les actes de violence contre les civils se déroulent souvent dans des contextes où les chefs tolèrent, voire encouragent, les attaques contre les civils ou dans lesquels ce type de comportements est répandu et accepté par les pairs. Cette dynamique joue probablement un rôle central, par exemple en ce qui concerne le viol et les autres formes de violence sexuelle.

De plus, des facteurs politiques, militaires et même pratiques peuvent contribuer aux violations du DIH ou accroître les risques de dommages civils dans la conduite des hostilités. Bien que les causes des violations et du non-respect des dispositions du DIH soient nombreuses et variées, quelques catégories assez larges sont présentées ci-dessous. Dans la pratique, certaines de ces catégories sont étroitement liées ou se recoupent.

Stratégie militaire ou politique délibérée

Les violations du DIH, y compris les attaques contre les civils, peuvent faire partie d'une stratégie militaire ou politique délibérée de la part d'une ou plusieurs parties au conflit.

Dans les conflits asymétriques, par exemple, la partie la plus faible peut trouver plus facile d'attaquer la population civile, et cela peut paraître la meilleure stratégie pour affaiblir un ennemi supérieur sur le plan militaire. Des idéologies de résistance ou de libération sont souvent utilisées pour justifier la prise pour cible délibérée de civils, qui est présentée comme la seule option possible pour «rééquilibrer la partie». Les cas les plus typiques sont les conflits internes impliquant des groupes armés insurgés défiant le gouvernement ou les conflits armés internes dits «internationalisés», dans lesquels une puissance externe ou une coalition militaire affronte des groupes armés non étatiques, comme en Irak et en Afghanistan.

Lorsqu'il a à faire face à de telles tactiques, l'adversaire supérieur sur le plan militaire peut à son tour faire preuve de moins de retenue, causant davantage encore de dommages civils. Dans les environnements dangereux et imprévisibles créés par des combattants qui feignent le statut de civil pour lancer des attaques, il y a également un risque accru que des civils soient pris pour cible par erreur. L'idée qu'elles luttent pour «une cause juste» contre un opposant qui viole toutes les règles peut aussi conduire les forces militaires à considérer la protection des leurs troupes comme plus importante que la protection de la population civile de l'adversaire.¹²³

Les parties peuvent en outre lancer des attaques délibérées contre les civils en vue de déstabiliser un territoire ou d'en prendre le contrôle, de démontrer leur puissance militaire ou de créer des tensions entre les différents groupes. Cette stratégie peut se révéler particulièrement efficace lorsque la population civile se compose de plusieurs groupes religieux, ethniques ou tribaux et que leurs différences peuvent être accentuées grâce à la propagande ou à des attaques visant à déchaîner la violence intercommunautaire.

121 Olivier Bangenter, «Talking to armed groups», *Forced Migration Review*, n° 37, mars 2011, <http://www.fmreview.org/non-state/>, consulté le 20 avril 2011.

122 Jean-Jacques Frésard, *Origines du comportement dans la guerre: Révision de la littérature*, Genève, CICR, octobre 2004, p. 112.

123 Margalit et Walzer, «Israel», 2009.

Opportunisme militaire

Des souffrances peuvent aussi être causées aux civils afin de démoraliser l'adversaire, de l'obliger à se rendre ou de précipiter la fin du conflit.¹²⁴ Bien qu'elle constitue alors une stratégie militaire délibérée, la prise pour cible de civils dans ces cas-là est un moyen au service d'une fin et non une fin en soi. Cette théorie a été invoquée lorsque l'Allemagne a lancé ses bombardements massifs (le Blitz) sur Londres, ainsi que lorsque les Alliés ont bombardé les villes allemandes à la fin de la deuxième guerre mondiale et, dans des circonstances encore plus extrêmes, ont largué deux bombes nucléaires sur Hiroshima et Nagasaki. Dans ce dernier cas, l'argument de la «nécessité humanitaire» a été avancé, selon lequel, en accélérant la fin de la guerre, les vies sauvées seraient plus nombreuses que celles perdues dans les attaques nucléaires.¹²⁵ Selon le secrétaire américain à la guerre de l'époque, Henry Stimson, cette destruction délibérée et préméditée était la solution «la moins abjecte».¹²⁶

Des stratégies qui visent à obliger l'adversaire à modifier ses actions (plutôt qu'à obtenir une victoire militaire classique) ont aussi souvent été adoptées dans les conflits récents, par exemple dans le but de retourner la population civile contre les leaders politiques et d'affaiblir le soutien civil à l'effort de guerre. Bien qu'elle n'ait pas impliqué d'attaques délibérées contre des civils mais plutôt contre des biens à double usage, cette tactique a été employée par l'OTAN dans sa campagne de bombardement contre les cibles serbes, afin d'obliger Slobodan Milošević à mettre un terme aux attaques contre les Albanais du Kosovo.¹²⁷ Si de telles stratégies ne donnent pas nécessairement lieu à des violations du DIH, elles peuvent mettre à mal le principe de distinction et accroître les risques pour les civils, car elles impliquent un élargissement du concept d'objectif militaire.¹²⁸

124 Frésard, *Les origines du comportement dans la guerre*, 2004, p. 31.

125 Gabriella Blum, «The laws of war and the 'lesser evil'», *Yale Journal of International Law*, vol. 35, n° 1, 2010.

126 Henry Stimson, entretien dans *Harper's Magazine*, février 1947, cité dans *ibid.*, p. 24.

127 Schmitt, «The impact of high and low-tech warfare on the principle of distinction», 2003, p. 7.

128 Voir, par exemple, Marco Sassòli, «Legitimate targets of attacks under international humanitarian law», HPCR Policy Brief, janvier 2003, p. 5.

Idéologies génocidaires et conflits d'«identité»

La violence contre les civils peut aussi constituer un objectif en soi et est parfois l'objectif principal de l'une ou l'autre des parties au conflit, voire les deux. Le génocide et l'extermination sont les manifestations les plus extrêmes de ce type d'idéologies. L'extermination systématique par Hitler de six millions de juifs, ainsi que de divers autres groupes perçus comme «contaminant» l'Allemagne et la race arienne, demeure le plus terrible exemple de la pensée génocidaire et de sa mise en œuvre, mais l'histoire est truffée d'exemples de tentatives ayant visé à purger des États ou des régions de certains groupes de population. En témoignent les récentes stratégies dites de «nettoyage ethnique» déployées au Rwanda et en ex-Yougoslavie.

Les conflits aux dimensions ethniques, tribales ou religieuses peuvent facilement être perçus comme une guerre entre deux groupes de population plutôt que juste entre soldats, où le but est de détruire l'autre partie au lieu de simplement remporter la guerre, ou à l'inverse, de défendre et de sauver son groupe de l'agresseur, quels que soient les moyens nécessaires. Le meurtre, le viol, la torture et autres tactiques brutales sont monnaie courante dans ce type de conflits, les atrocités d'une partie donnant souvent lieu à des représailles qui, à leur tour, engendrent un cercle vicieux d'abus réciproques. Dans la dynamique de ces conflits, tous les membres de la population ennemie peuvent être perçus comme des objectifs légitimes, indépendamment de leur statut juridique de combattant ou de civil. Les civils peuvent aussi participer activement aux abus, effaçant totalement la distinction entre combattants et civils. Pour créer un environnement propice aux abus, les responsables militaires et politiques peuvent présenter le conflit comme une lutte pour la survie, et la propagande est alors souvent utilisée pour diaboliser l'adversaire ou le faire passer pour un monstre inhumain ne méritant aucune protection.¹²⁹

Les recherches conduites par le CICR ont montré que la plupart des gens, y compris les populations des pays touchés par la guerre, acceptent le principe général selon lequel les civils devraient

129 *Ibid.*, p. 30.

être protégés en période de guerre. Reste que dans les situations concrètes de conflits armés, il est souvent fait fi de ce principe, en particulier lorsque la société dans son ensemble est mobilisée par l'effort de guerre et que les gens ont du mal à distinguer les combattants des civils.¹³⁰ Dans sa remarquable étude sur les morts civils et les abus commis contre les civils dans la guerre, Hugo Slim souligne l'ambiguïté inhérente aux identités de civil et de combattant.¹³¹ Alors que le DIH est fondé sur une séparation stricte des membres de la population en ces deux catégories, la première jouissant d'une protection étendue en cas de guerre, la réalité est bien plus complexe, car civils et combattants ont différents rôles, identités et relations. Par exemple, les civils contribuent souvent de plusieurs manières à l'effort de guerre, notamment par l'intermédiaire de leurs activités économiques ou en fournissant un soutien moral et politique à leurs soldats et à leurs responsables politiques.

Compte tenu de l'ambiguïté inhérente à l'identité de civil, il est essentiel de souligner que si la distinction prévue par le DIH entre combattants et non-combattants est fondamentale pour limiter les souffrances dans la guerre, celle-ci ne repose pas sur l'idée simpliste qui voudrait que les civils soient automatiquement «innocents». Comme l'ont souligné Avishai Margalit et Michael Walzer dans un éditorial du *New York Review of Books* en 2009, la dichotomie combattants/non-combattants n'est pas une opposition entre des civils innocents d'un côté et des soldats coupables de l'autre. Les civils ne sont pas nécessairement innocents, au sens qu'ils ne sont pas déchargés de toute culpabilité ou de toute mauvaise action. Les civils allemands qui ont soutenu les nazis avec enthousiasme n'étaient certainement pas innocents en ce sens. L'innocence est un terme technique : les non-combattants sont innocents parce qu'ils ne participent pas directement à l'effort de guerre ; ils n'ont pas la capacité de blesser, alors que les combattants l'acquièrent. Et c'est précisément cette capacité de blesser qui fait des combattants des objectifs légitimes dans le contexte de la guerre. Les hommes et les

femmes qui ne disposent pas de cette capacité ne sont pas des objectifs légitimes.¹³²

Refus d'applicabilité et manque d'appropriation des règles

Concernant la conduite des groupes armés, l'un des problèmes particuliers est qu'ils peuvent rejeter le DIH et considérer qu'il n'est pas applicable à leurs actions ou qu'il ne les concerne pas. Bien que d'un point de vue juridique les dispositions du DIH régissant les conflits armés non internationaux soient également contraignantes pour les groupes armés non étatiques, ces groupes peuvent ne pas accepter ce concept dans la pratique. Après tout, les traités internationaux sont négociés entre les États, et des groupes armés pourraient considérer qu'ils ne sont pas liés par des règles qui ont été négociées sans leur participation et qu'ils perçoivent souvent comme partiales et dans l'intérêt des États. Autre élément qui n'incite pas les groupes armés à respecter le DIH, le fait que ce dernier ne leur accorde pas le «statut de combattants» comme il le fait pour les membres des forces armées étatiques. Cela signifie que les membres de groupes armés peuvent être poursuivis et sanctionnés pour leur participation aux hostilités en application du droit national, que leur conduite soit conforme ou non au DIH.¹³³

Depuis le 11 septembre 2001, les États et les organismes intergouvernementaux ont ajouté un nombre croissant de groupes armés à leur liste d'entités terroristes, soumettant ceux-ci à toute une série de sanctions. Cependant, les critères sur lesquelles ces ajouts sont fondés ne sont pas toujours claires et peuvent, dans certains cas, servir des intérêts politiques plutôt que reposer sur la preuve matérielle d'une activité terroriste. Une telle pratique peut aussi rendre difficile voire «criminel» pour des États ou des organisations d'entretenir des relations avec de tels groupes en vue de promouvoir le DIH. Par ailleurs, elle fait de ces groupes des «hors-la-loi», ce qui peut les conduire à estimer qu'ils n'ont rien à

130 CICR/Greenberg Research, *The People on War Report: ICRC Worldwide Consultation on the Rules of War*, Genève, CICR, octobre 1999, p. ix-xiii.

131 Hugo Slim, *Killing Civilians: Method, Madness and Morality in War*, London, Hurst, 2007, p. 181-211.

132 Margalit et Walzer, «Israel», 2009.

133 Michelle L. Mack, «Compliance with humanitarian law by non-state actors in non-international armed conflicts», Document de travail, International Humanitarian Law Research Initiative, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Université de Harvard, novembre 2003, p. 2-3.

perdre et surtout peu à gagner avec un meilleur comportement.¹³⁴

Parallèlement, plusieurs groupes armés ont montré leur volonté de s'engager explicitement à respecter les obligations qui leur incombent en vertu du DIH – notamment par des déclarations unilatérales ou par l'adoption de codes de conduite – et de prendre des engagements allant au-delà de leurs obligations juridiques existantes, par exemple en arrêtant d'utiliser des mines antipersonnel. De nombreuses raisons politiques, militaires et juridiques expliquent que des groupes armés puissent décider qu'il est dans leur intérêt d'agir en ce sens. Bien entendu, rien ne garantit qu'ils respectent ces engagements dans la pratique. Ce respect dépendra de la diffusion et de la mise en œuvre des engagements pris au sein du groupe et de si ces engagements ont été pris de bonne foi ou au contraire cachent d'autres motifs.

Il arrive aussi qu'un État nie l'applicabilité du DIH à un conflit armé non international, car il refuse d'admettre que la situation qui prévaut sur son territoire constitue un conflit armé. Cette attitude peut s'expliquer par différentes raisons, par exemple la volonté de ne pas être perçu comme un État faible, la peur de conférer une légitimité ou un statut au groupe armé qui le défie ou le désire de préserver sa capacité à gérer les problèmes posés par le groupe armé comme des affaires internes relevant de sa législation nationale. Si l'État lui-même ne reconnaît pas qu'il est impliqué dans un conflit armé régi par le DIH, alors il y a peu de chances que le ou les groupes armés concernés se sentent liés par ce droit. De plus, les groupes armés peuvent aussi justifier leur non-respect du DIH par le fait que des États – en particulier des États puissants – commettent régulièrement des violations sans avoir à rendre compte de leurs actes.

Bien que les Conventions de Genève aient été ratifiées et donc acceptées par tous les États comme les règles fondamentales applicables aux conflits armés, il manque toujours une certaine «appropriation locale» voire acceptation du DIH dans quelques régions du monde ou de la part

de quelques groupes. Par exemple, la perception selon laquelle le DIH consacre principalement les valeurs et les normes occidentales a fait l'objet d'une attention croissante ces dernières années. Ce point de vue, qui remet en question l'universalité du DIH, a été exacerbé par le concept de «choc des civilisations», en particulier entre monde occidental et monde musulman,¹³⁵ et par l'émergence de certains groupes armés islamistes qui utilisent leur propre interprétation de la loi islamique pour justifier des attaques délibérées contre des civils. Toutefois, les difficultés relatives à la promotion du DIH dans les autres contextes culturels ne se limitent pas aux relations avec l'islam. Dans de nombreuses régions du monde, les lois religieuses ou les pratiques culturelles traditionnelles régissant la conduite de la guerre sont plus connues et peuvent sembler plus pertinentes aux populations locales et aux combattants que les règles du DIH négociées sur le plan international. Pour répondre à ce problème, diverses études, conférences et autres initiatives ont été mises sur pied pour examiner la relation entre le DIH et les sources religieuses ou traditionnelles du droit. Par ailleurs, les organisations œuvrant pour la protection des civils déploient d'importants efforts pour ancrer leur action non seulement dans le droit international, mais aussi dans les normes et valeurs locales.¹³⁶

Manque de capacité

Bien que de nombreuses violations du DIH soient le fruit de décisions délibérées et réfléchies prises par les responsables politiques ou militaires ou les combattants eux-mêmes, plusieurs autres facteurs moins intentionnels peuvent aussi entrer en ligne de compte. Des violations se produisent

¹³⁵ James Cockayne, «Islam and international humanitarian law: from a clash to a conversation between civilizations» (Islam et droit international humanitaire : du «choc de civilisations» au «dialogue entre civilisations»), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 84, n° 847, septembre 2002, p. 1.

Résumé en français à l'adresse : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzjsl.htm>.

¹³⁶ Voir, par exemple, le numéro spécial de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* consacré à la religion, vol. 87, n° 858, 2005, <http://www.icrc.org/fre/resources/international-review/review-858-religion/index.jsp> ; une série de conférences et séminaires organisés par le CICR avec des spécialistes du droit islamique au cours de la période 2004-2006, <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/feature/islamic-law-ihl-feature-010606.htm>; et l'atelier thématique sur le droit islamique et la protection des civils organisé par l'International Association for Humanitarian Policy and Conflict Research et l'institut jordanien de diplomatie à Amman, en Jordanie, en février 2010, http://www.hpcr.org/thematic_workshops_ihl.html.

¹³⁴ Nicolas Florquin et Elisabeth Decrey Warner, "Engaging non-state armed groups or listing terrorists? Implications for the arms control community", *Disarmament Forum: Engaging Non-State Armed Groups*, n° 1, 2008, p. 18-20.

parfois en raison d'une connaissance insuffisante du droit. Ainsi, même si une telle méconnaissance ne peut en aucun cas justifier des attaques généralisées et délibérées contre des civils, il est extrêmement important (et il en va aussi d'une obligation juridique) que le DIH soit diffusé auprès des soldats à tous les niveaux et que les formations militaires englobent des instructions relatives à sa mise en œuvre. Comme mentionné plus haut, le DIH doit également être intégré à la doctrine, aux règles d'engagements et aux ordres militaires, et des sanctions effectives doivent être mises en place en cas de désobéissance.

En ce qui concerne les groupes armés, leurs différents degrés d'organisation et la diversité de leurs structures de commandement peuvent poser des difficultés lorsqu'ils s'agit de faire respecter le DIH. Il arrive en effet qu'un groupe n'ait pas de structure hiérarchique ou de chaîne de commandement claire, que ses règles d'engagement ne soient pas formalisées et qu'il soit lui-même fragmenté ou que plusieurs de ses composantes ne soient pas d'accord quant au degré de respect du DIH dont elles doivent faire preuve.

Les types d'armes et d'équipements militaires dont disposent les belligérants peuvent aussi influencer le respect du DIH et la protection accordée aux civils. Certaines armes frappent sans discrimination lorsqu'elles sont utilisées en toutes ou certaines circonstances (et font donc l'objet d'une interdiction par le DIH ou de restrictions d'emploi), ou sont susceptibles d'être utilisées sans discrimination à moins que des précautions particulières ne soient prises pour éviter de causer

des dommages aux civils. C'est le cas notamment de certaines armes employées fréquemment dans les conflits armés non internationaux, comme les mines antipersonnel et les mines anti-véhicules, et d'armes de l'artillerie légères telles que les mortiers et les lance-grenades. Un manque de maîtrise du maniement des armes aggrave encore davantage le risque que des civils soient blessés.

Conclusion

Le présent document a examiné les caractéristiques des conflits armés actuels et les nouvelles tendances qui peuvent avoir des implications pour la protection des civils. Ce faisant, il s'est employé à recenser certains des obstacles à la pleine mise en œuvre des dispositions juridiques établies en vue de protéger les civils dans la guerre. Il a également montré comment les civils se voient souvent et délibérément nier la protection que leur confère le DIH et s'est penché sur les facteurs pouvant contribuer à cette situation.

Les dommages causés aux civils dans les conflits armés peuvent être classés en trois grandes catégories représentant le degré d'intentionnalité : les dommages imprévus, les dommages incidents et les dommages délibérés. Bien qu'ils soient souvent plus complexes et interdépendants dans la pratique, certains des facteurs recensés dans ce document comme contribuant aux dommages causés aux civils illustrent ces trois catégories (voir le tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1: Causes possibles des dommages infligés aux civils dans un conflit armé ou facteurs pouvant y contribuer¹³⁷

Dommages civils imprévus	<ul style="list-style-type: none"> • accidents, du fait p. ex. de problèmes techniques ou d'erreurs humaines • manque de fiabilité du renseignement • civils visés par erreur, p. ex. parce qu'on a cru qu'ils participaient directement aux hostilités
Dommages civils incidents	<ul style="list-style-type: none"> • proximité des civils/biens civils et des combattants/objectifs militaires lors de combats dans des zones densément peuplées • choix des armes, p. ex. emploi d'armes qu'il est difficile d'utiliser conformément au DIH dans certains environnement, comme certaines armes explosives dans des zones peuplées • attaques contre des biens à double usage, soit des biens utilisés à des fins militaires et civiles • interprétations divergentes des règles, p. ex. concernant ce qui constitue un «objectif militaire» ou les pertes civiles considérées «excessives» au regard de l'avantage militaire attendu • qualité et fiabilité du renseignement • degré d'intégration du DIH dans la doctrine et les formations militaires • disponibilité et qualité des conseils juridiques relatifs aux opérations
Dommages civils délibérés	<ul style="list-style-type: none"> • idéologies génocidaires/nettoyage ethnique • représailles suite à des attaques contre les civils par l'autre partie • stratégie visant à déplacer les civils d'une zone, à semer la terreur ou à prendre le contrôle de la population • stratégie destinée à saper le soutien de la population à l'effort de guerre et à anéantir la résistance civile • civils perçus comme des «cibles vulnérables» par la partie la plus faible dans un conflit asymétrique

137 Cette catégorisation a été adaptée à partir d'un document de réflexion non publié rédigé par Gro Nystuen et l'auteur du présent rapport à l'intention du ministère norvégien des Affaires étrangères.

Cette catégorisation peut aussi être utile au moment d'examiner les moyens d'améliorer la protection des civils dans les conflits armés, car des mesures spécifiques peuvent être prises pour chaque catégorie en vue de diminuer les dommages causés aux civils. Par exemple, pour réduire les dommages accidentels aux civils, il pourrait s'agir d'améliorer les procédures et les formations internes, de réviser les règles d'engagement, de renforcer les méthodes de collecte et d'analyse du renseignement, de développer les technologies de surveillance et d'armement et de reconsidérer le choix des armes.

S'agissant des dommages délibérés aux civils, des mesures peuvent inclure de renforcer, au sein des structures militaires, les règles, les ordres donnés et les sanctions en cas de violation; de renforcer l'obligation de rendre des comptes

en enquêtant sur les graves violations du DIH et en poursuivant les auteurs ; d'établir des mécanismes correcteurs et de dédommagement pour les victimes ; et d'élaborer des stratégies globales destinées à renforcer le respect du DIH par les groupes armés non étatiques, notamment par le dialogue avec ces groupes et par des incitations positives, ainsi que par des sanctions punitives.

La question la plus difficile est peut-être de trouver le moyen de réduire les dommages civils incidents, compte tenu du fait que si l'attaque s'est déroulée conformément aux dispositions du DIH régissant la conduite des hostilités, les dits «dommages collatéraux» ne sont alors considérés comme ni accidentels, ni illicites. Il peut être trop facile d'accepter voire d'excuser les dommages causés aux civils que les parties

au conflit affirment être des dommages incidents. Car même quand ces dommages ne posent pas de problème juridique, ils demeurent un problème humanitaire. Comme cela a été suggéré plus haut, il est peut-être temps de se demander dans quelle mesure les dommages civils sont acceptables, même lorsqu'ils ne sont pas illicites en tant que tels, et si les parties aux conflits armés peuvent prendre davantage de précautions pour réduire au minimum les dommages qu'elles causent aux civils. Par exemple, les mesures que les forces de l'ISAF ont prises en Afghanistan démontrent qu'il existe une marge de manœuvre considérable à cet égard, notamment au-delà de ce que le DIH prescrit explicitement, et que cela peut se révéler bénéfique sur les plans tant humanitaire que militaire. Précisément parce que les dommages causés incidemment aux civils sont attendus et donc prévisibles, il est nécessaire d'examiner en permanence quelles actions permettraient de réduire davantage les effets des hostilités sur les civils.

Parmi les pistes à explorer, on trouve notamment : la formulation de nouveaux ordres ; la révision des règles d'engagement ; et le renforcement de la supervision des soldats par les commandants et des conseils juridiques fournis aux soldats, par exemple dans les contextes opérationnels difficiles (zones urbaines, situations de contre-insurrection) et concernant l'emploi de certaines armes et tactiques (drones, armes explosives dans des zones peuplées, attaques contre des cibles à double usage). Il conviendrait aussi d'élaborer des orientations complémentaires sur l'interprétation et la mise en œuvre des règles visant à protéger les civils, afin de garantir que les parties aux conflits armés les appliquent de façon plus uniforme. Les dispositions existantes du DIH sont jugées globalement adéquates, mais elles doivent être pleinement respectées et appliquées. Le cadre juridique doit en outre être constamment évalué au regard des nouvelles circonstances ou des nouveaux défis qui se posent. Le CICR a par exemple récemment recensé plusieurs domaines pour lesquels un renforcement du DIH pourrait être bénéfique, en particulier pour ce qui est des conflits armés non internationaux. À l'heure d'examiner si le DIH doit être renforcé davantage, la préoccupation principale doit être de veiller à assurer une meilleure protection aux civils sans risquer d'affaiblir les règles existantes.

Outre les mesures que les parties à un conflit peuvent prendre elles-mêmes, des tierces parties peuvent également jouer un rôle important dans l'amélioration de la mise en œuvre et du respect du DIH. Les États non parties au conflit, les Nations Unies ou d'autres organismes multilatéraux, les organisations régionales et les organisations humanitaires – entre autres – ont des obligations morales et dans certains cas juridiques à cet égard. En fonction de leur rôle et de la situation sur le terrain, les différents acteurs ont divers outils à leur disposition. Ils peuvent, par exemple, suivre et documenter la mise en œuvre du DIH, initier un dialogue politique et exercer des pressions diplomatiques, imposer des sanctions ciblées, interdire les transferts d'armes et enquêter sur les graves violations du DIH en vue de poursuivre les auteurs. Ces mesures n'ont pas été examinées en détail ici car elles n'entraient pas dans le cadre de cette étude. Cependant, toute analyse exhaustive de la protection des civils au titre du DIH doit se pencher sur la manière dont ces tierces parties peuvent mettre davantage à profit les mécanismes existants ou en élaborer de nouveaux afin de renforcer le respect et la mise en œuvre du DIH dans les conflits armés.

Alors que la communauté internationale s'est engagée en Libye dans ce qui a été appelé une «intervention humanitaire» et que la confusion règne quant à la relation entre les concepts de «protection des civils» et de «responsabilité de protéger» et quant au rôle et aux responsabilités des différents acteurs impliqués, il est important de rappeler que la protection des civils dans un conflit armé incombe au premier chef aux parties au conflit. La situation des civils dans un conflit armé sera toujours déterminée avant tout par les actions des belligérants et leur degré de respect et de mise en œuvre du DIH. Tout comme les parties au conflit peuvent décider de prendre les civils pour cible, elles peuvent choisir de déployer tous les efforts possibles afin de réaliser leurs opérations militaires conformément au DIH et, partant, de protéger les civils des effets des hostilités. Même si quasiment toutes les guerres auront un coût humain élevé tant pour les soldats que pour les civils, réduire ce coût est possible pour la plupart des parties à un conflit armé, pour autant qu'elles en aient la volonté politique. Il est temps d'engager des discussions plus sérieuses sur les moyens d'atteindre cet objectif.

Références

- Assemblée générale et Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du secrétaire général sur les enfants et les conflits armés, A/64/742 et S/2010/181*, 13 avril 2010.
- Bangerter, Olivier, «Talking to armed groups», *Forced Migration Review*, n° 37, mars 2011, <http://www.fmreview.org/non-state/>, consulté le 20 avril 2011.
- Bergen, Peter et Katherine Tiedemann, «The year of the drone: an analysis of U.S. drone strikes in Pakistan, 2004-2010», New America Foundation, 24 février 2010.
- Blum, Gabriella, «The laws of war and the 'lesser evil'», *Yale Journal of International Law*, vol. 35, n° 1, 2010.
- Boivin, Alexandra, «The legal regime applicable to targeting military objectives in the context of contemporary warfare», University Centre for International Humanitarian Law Research Paper Series, n° 2, 2006.
- Boothby, William, «Addressing the realities, development and controversies regarding the conduct of hostilities», Nobuo Hayashi, ed, *National Military Manuals on the Law of Armed Conflict*, Forum for International Criminal and Humanitarian Law Publication Series, Oslo, PRIO, 2008.
- Brett, Rachel, «Adolescents volunteering for armed forces and groups», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 85, n° 852, décembre 2003.
- Can, Paul Rexton, «What should we bomb? Axiological targeting and the abiding limits of airpower theory», *Air & Space Power Journal*, Spring 2004.
- Carpenter, Charli, «Collateral damage control», 11 août 2010, <http://www.nytimes.com/2010/08/12/opinion/12iht-edcarpenter.html>, consulté le 18 avril 2011.
- Carpenter, Charli, «War crimes reporting after Goldstone», *Foreign Affairs*, 9 mai 2011.
- Comité ad hoc du TPIY, *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia*, La Haye.
- Comité des chefs d'États-majors interarmées, *Joint Doctrine for Targeting*, Joint Publication 3-60, 17 janvier 2002, http://www.bits.de/NRANEU/other/jp-doctrine/jp3_60%2802%29.pdf.
- CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, CICR/Martinus Nijhoff, 1987.
- CICR, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 87, n° 858, 2005, <http://www.icrc.org/fre/resources/international-review/review-858-religion/index.jsp>.
- CICR, *L'intégration du droit*, Genève, CICR, mai 2007.
- CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, rapport préparé pour la XXXe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, octobre 2007.
- CICR/Greenberg Research, *The People on War Report: ICRC Worldwide Consultation on the Rules of War*, Genève, CICR, octobre 1999.
- Cockayne, James, «Islam and international humanitarian law: from a clash to a conversation between civilizations», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 84, n° 847, septembre 2002.
- Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé*, 29 mai 2009, S/2009/277.
- Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé*, 11 novembre 2010, S/2010/579.
- Département fédéral suisse des Affaires étrangères et CICR, *60 ans des Conventions de Genève et les décennies à venir*, rapport relatif à une conférence tenue en novembre 2009, publié en 2010, http://www.genevacall.org/resources/other-documents-studies/f-other-documents-studies/2001-2010/60JahreIKRK_Konferenzpapier_FR-EN.pdf, consulté le 25 avril 2011.
- Droege, Cordula, «The interplay between international humanitarian law and international human rights law in situations of armed conflict», *Israel Law Review*, vol. 40, n° 2, 2007.
- Fidler, David P., «Le sens de la tragédie de Moscou : les armes « non létales » et le droit international au début du XXIe siècle», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 87, n° 859, septembre 2005.
- Florquin, Nicolas et Elisabeth Decrey Warner, «Engaging non-state armed groups or listing

- terrorists? Implications for the arms control community», *Disarmament Forum: Engaging Non-State Armed Groups*, n° 1, 2008.
- Frésard, Jean-Jacques, *Origines du comportement dans la guerre : Révision de la littérature*, Genève, CICR, octobre 2004.
- Gei, Robin, «Asymmetric conflict structures», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 88, n° 864, décembre 2006.
- Goldstone, Richard, «Reconsidering the Goldstone Report on Israel and war crimes», 1er avril 2011, http://www.washingtonpost.com/opinions/reconsidering-the-goldstone-report-on-israel-and-war-crimes/2011/04/01/AFg111JC_story.html, consulté le 18 avril 2011.
- Henckaerts, Jean-Marie et Louise Doswald-Beck, *Droit international coutumier, Volume 1: Règles*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- Human Rights Watch, «Precisely wrong: Gaza civilians killed by Israeli drone-launched missiles», *Human Rights Watch*, 2009.
- Human Security Centre, Université de la Colombie-Britannique, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, New York et Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, «Discourse on explosive weapons», fiche projet, http://www.unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref_activite=499, consulté le 28 avril 2011.
- International Campaign to Ban Landmines, *Landmine Monitor Report 2010*, 2010, <http://www.the-monitor.org/index.php/publications/display?url=lm/2010/>, consulté le 15 mai 2011.
- International Health Protection Initiative, «A resolution on the need to ensure the protection of healthcare during armed conflict», 30 novembre 2010, <http://ihpi.org/>, consulté le 5 mai 2011.
- Kellenberger, Jakob, «Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés», déclaration officielle, 21 septembre 2010, <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/statement/ihl-development-statement-210910.htm>, consulté le 18 mai 2011.
- Kilcullen, David et Andrew McDonald Exum, «Death from above, outrage from below», *New York Times*, 17 mai 2009, <http://www.nytimes.com/2009/05/17/opinion/17exum.html>, consulté le 2 avril 2011.
- Love, Maryann Cusimano, «A troubling disconnection», 15 mars 2010, http://www.americamagazine.org/content/article.cfm?article_id=12180, consulté le 2 avril 2011.
- Mack, Michelle L., «Compliance with humanitarian law by non-state actors in non-international armed conflicts», Document de travail, International Humanitarian Law Research Initiative, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Université de Harvard, novembre 2003.
- Margalit, Avishai et Michael Walzer, «Israel: civilians & combatants», *New York Review of Books*, 14 mai 2009, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2009/may/14/israel-civilians-combatants/>, consulté le 20 avril 2011.
- McCormack, Timothy L.H. et Paramdeep B. Mtharu, *Expected Civilian Damage & the Proportionality Equation: International Humanitarian Law & Explosive Remnants of War*, Melbourne, Asia Pacific Centre for Military Law/University of Melbourne Law School, novembre 2006.
- McCormack, Timothy L.H., Paramdeep B. Mtharu et Sarah Finnin, *Report on States Parties' Responses to the Questionnaire: International Humanitarian Law & Explosive Remnants of War*, Melbourne, Asia Pacific Centre for Military Law/University of Melbourne Law School, mars 2006.
- Melzer, Nils, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, Genève, CICR, mai 2009.
- Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan/Commission indépendante afghane des droits de l'homme, *Afghanistan Annual Report 2010 on Protection of Civilians in Armed Conflict*, mars 2011.
- Moyes, Richard, «Explosive violence: the problem of explosive weapons», *Landmine Action*, 2009.
- O'Connell, Mary Ellen, «Unlawful killing with combat drones: a case study of Pakistan, 2004-2009», Notre Dame Law School Legal Studies Research Paper n° 09-43, 2009.
- Oxford Research Group, «Recording Casualties of Armed Conflict project», <http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/rcac/>, consulté le 19 avril 2011.
- Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, *IHL and White Phosphorus*

- Munitions*, IHL Primer, n° 5, <http://ihl.ihlresearch.org/index.cfm?fuseaction=page.viewpage&pageid=2105>, consulté le 21 juin 2010.
- Quéguiner, Jean-François, «Precautions under the law governing the conduct of hostilities», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 88, n° 864, décembre 2008.
- Rubenstein, Leonard S. et Melanie D. Bittle, «Responsibility for protection of medical workers and facilities in armed conflict», *The Lancet*, vol. 375, n° 9711, 23 janvier 2010.
- Sassòli, Marco, «Legitimate targets of attacks under international humanitarian law», HPCR Policy Brief, janvier 2003.
- Save the Children UK et Action on Armed Violence, «NGOs demand new efforts to stop bombing of civilians», Genève, 30 mars 2011, <http://www.landmineaction.org/resources/Press%20release%20AOAV%20+%20Save%20the%20Children%2030%20March%202011.pdf>, consulté le 28 avril 2011.
- Schmitt, Michael, «The impact of high and low-tech warfare on the principle of distinction», Document de travail, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Université de Harvard, novembre 2003.
- Schmitt, Michael N., «War, technology, and international humanitarian law», HPCR Occasional Paper Series, Summer 2005.
- Schmitt, Michael, «Precision attack and international humanitarian law», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 87, n° 859, septembre 2005.
- Singer, Peter, «In the loop? Armed robots and the future of war», Brookings Institution, 30 mai 2010, http://www.brookings.edu/opinions/2009/0828_robots_singer.aspx?rssid =revolution+in+military+affairs, consulté le 1er juin 2010.
- Slim, Hugo, *Killing Civilians: Method, Madness and Morality in War*, London, Hurst, 2007.
- Smith, Dan, «Trends and causes of armed conflict», Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management, août 2004.
- Smith, Rupert, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Harmondsworth, Penguin, 2006.
- Stoddard, Abby, Adele Harmer et Victoria DiDomenico, «Providing aid in insecure environments: 2009 update: trends in violence against aid workers and the operational response», Humanitarian Policy Group Policy Brief, n° 34, avril 2009.
- Suk Chun et Inger Skjelsbæk, «Sexual violence in armed conflicts», Policy Brief 1/2010, PRIO, 2010.
- UNESCO, *Education under Attack 2010*, 10 février 2010, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001868/186809e.pdf>, consulté le 5 mai 2011.
- UNHCR, *Statistical Yearbook 2009: Trends in Displacement, Protection and Solutions*, 2009, p. 10 <http://www.unhcr.org/4ce530889.html>, consulté le 19 avril 2011.
- Vité, Sylvain, «Typologie des conflits armés en droit international humanitaire: concepts juridiques et réalités», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 91, n° 873, mars 2009 (<http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review/review-873-p69.htm>).
- Waxman, Matthew, *International Law and the Politics of Urban Air Operations*, RAND Monograph Report, Santa Monica, RAND Corporation, 2000.