



Groupe de travail 4

La protection des infrastructures civiles

Document final

Initiative mondiale visant à revitaliser
l'engagement politique en faveur du
droit international humanitaire



Coprésidé

par l'Algérie, le Costa Rica,
la Sierra Leone, la Slovénie
et le Comité international
de la Croix-Rouge

Présentation générale

L'ampleur choquante des dommages et des destructions des infrastructures civiles dans les conflits armés a ébranlé les consciences. Il n'est que trop fréquent de voir mis ainsi hors d'usage des systèmes vitaux indispensables au maintien de conditions de vie humaines et dignes. Lorsque les limites intangibles fixées par le droit international humanitaire (DIH) aux destructions de ce type sont abandonnées ou enfreintes, le risque est réel de revenir à un monde où les générations futures seront contraintes d'accepter comme un fait licite la transformation par les parties aux conflits armés de villes entières en champs de ruines inhabitables.

Les États et les parties aux conflits armés doivent défendre et respecter, de bonne foi, les principes et les règles de DIH qui protègent les infrastructures civiles. Le fossé dangereux qui sépare les discours de la pratique en ce qui concerne les principes et règles de DIH, jusqu'aux plus fondamentaux, ainsi que l'absence d'obligation de rendre compte des violations lorsqu'elles se produisent, demeure l'un des plus grands obstacles à l'allègement des souffrances dans les conflits armés.

Cependant, le fait de continuer à partager les points de vue concernant les limites que le DIH impose aux moyens et méthodes de guerre et à échanger de bonnes pratiques afin de protéger les civils et les infrastructures civiles peut aussi produire des résultats humanitaires positifs pour les populations civiles. L'un des aspects essentiels, pour ce faire, consiste à préserver la portée protectrice de la notion d'objectif militaire et les limites inhérentes à cette notion, qui ont pour raison d'être de restreindre l'éventail des biens qu'il est licite de prendre pour cible. En outre, les parties aux conflits armés doivent toujours respecter toutes les protections spécifiques applicables, ainsi que l'interdiction des attaques sans discrimination et disproportionnées, et l'obligation de prendre toutes les précautions pratiquement possibles dans l'attaque et contre les effets des attaques.

Ce document final n'a pas vocation à créer de nouvelles obligations, pas plus qu'il ne remplace, ne réduit ou ne modifie d'une autre manière les obligations qui incombent aux États et aux parties aux conflits armés en vertu du droit international, et en particulier du DIH. Il formule plutôt des orientations destinées à faciliter la mise en œuvre de ces obligations, d'une manière compatible avec les objectifs de protection du DIH. Au sein de ce groupe de travail, les orientations comprennent des procédures et des bonnes pratiques permettant de s'assurer que les biens pris pour cible ne sont pas des biens protégés par le DIH contre les attaques, ainsi que des moyens d'anticiper et d'atténuer les effets des opérations militaires, y compris les attaques, sur les infrastructures civiles et sur les populations civiles qui dépendent d'elles. Elles définissent aussi des moyens de garantir la continuité de l'accès des civils aux services essentiels. Aux fins du présent document, on entend par « services essentiels » les services vitaux pour assurer la subsistance de la population civile, tels que les services de santé, d'eau, de production et de distribution alimentaires, d'électricité, de traitement des eaux usées, d'évacuation des déchets solides et d'éducation, de même que tous les systèmes interconnectés dont dépend la population pour satisfaire ses besoins de base, comme les systèmes de marché, les systèmes financiers et les services numériques dont dépendent les civils pour accéder à des articles essentiels, aux transports de personnes et de biens, et aux communications. Les services essentiels dépendent, pour fonctionner, de trois éléments critiques : le personnel (notamment le personnel fournissant les services), le matériel (notamment les infrastructures) et les consommables (comme le carburant, le chlore et les médicaments). Le présent document aborde également les mesures nécessaires pour garantir la sécurité et la continuité des déplacements des fournisseurs de services essentiels et le flux des consommables essentiels.

La mise en œuvre de ces mesures sera déterminante pour permettre aux générations actuelles et futures d'échapper aux dévastations dues aux dommages et à la destruction des infrastructures civiles qui sont devenus une constante des conflits armés d'aujourd'hui.

Résultats

1. Protéger tous les civils et les biens de caractère civil, y compris les infrastructures civiles, en défendant les limites imposées par la notion d'objectif militaire

Au regard du DIH, tous les biens, y compris les infrastructures, sont par défaut protégés contre les attaques et les représailles. Ils restent protégés, sauf s'ils répondent aux critères stricts de la définition des objectifs militaires et aussi longtemps que tel est le cas.

La notion d'objectif militaire, définie à l'article 52.2 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève et reflétée en droit international coutumier, a été conçue pour fixer aux États et aux parties aux conflits armés des limites strictes qu'ils sont tenus de respecter en tout temps. Pour qu'un bien soit considéré comme un objectif militaire, deux critères doivent être remplis : i) il doit, par sa nature, son emplacement, sa destination ou son usage, apporter une contribution réelle à l'action militaire de l'ennemi, et ii) sa destruction totale ou partielle, sa capture ou sa neutralisation doit offrir, dans les circonstances du moment, un avantage militaire précis.

La manière dont ces éléments sont compris et appliqués a des conséquences profondes sur les protections accordées aux civils et aux biens de caractère civil, y compris les infrastructures civiles. Lorsque les objectifs militaires sont définis de manière moins stricte, il en découle des destructions d'infrastructures plus étendues, davantage de civils tués ou blessés incidemment et un accès réduit aux services essentiels.

Au regard du DIH, les biens, y compris les infrastructures, ne peuvent être pris pour cible sur la base d'une classification globale. Chacun des biens dont l'attaque est envisagée doit satisfaire, à titre individuel, aux deux critères de la définition des objectifs militaires au moment de la planification de l'attaque, de la décision de la lancer et de son exécution. En outre, les parties au conflit armé ne peuvent pas attaquer des infrastructures complexes dans leur totalité uniquement parce que l'un ou plusieurs des bâtiments ou autres biens qui les composent constituent des objectifs militaires. Les biens qui ne sont pas suffisamment associés aux combats, comme des biens soutenant l'effort de guerre et des cibles économiques qui n'apportent pas une contribution effective à l'action militaire, ne peuvent correspondre à la définition des objectifs militaires. Il en va de même des biens dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation n'offrirait pas un avantage militaire précis, mais uniquement des effets purement politiques ou économiques, ou ne servirait qu'à porter atteinte au moral de la population civile.

Les mesures suivantes, qui prennent appui sur le droit en vigueur et les bonnes pratiques existantes, sont particulièrement importantes pour que la définition des objectifs militaires demeure en mesure de fournir une protection réelle :

- a) insister sur l'importance critique que revêt la compétence en DIH des conseillers juridiques exerçant auprès des commandants, y compris, mais pas exclusivement, en ce qui concerne la définition des objectifs militaires, et leur permettre de dispenser des conseils opportuns, clairs et précis, y compris au moyen d'une formation juridique fondée sur des scénarios ;
- b) intégrer la définition des objectifs militaires dans la doctrine militaire et les codes de conduite, et faire en sorte que les forces opérationnelles soient dûment informées et formées en matière de protection des infrastructures civiles et des autres biens de caractère civil ;
- c) formuler ou adapter la doctrine militaire, les procédures opérationnelles standard, les règles d'engagement, les codes de conduite, les ordres opérationnels et les procédures de sélection des cibles, de manière à refléter l'importance de décomposer les infrastructures en éléments aussi fins que possible et d'évaluer si chacun d'entre eux correspond individuellement à la définition des objectifs militaires ; renforcer ce principe dans la formation des décideurs militaires et des unités opérationnelles.

2. Respecter la protection renforcée accordée à des types spécifiques de biens, y compris certaines infrastructures, par des régimes de protection spéciale

Le DIH accorde une protection spéciale à certains types de biens en raison de leur importance particulière ou des risques particulièrement graves qu'encourrait la population civile s'ils étaient endommagés ou détruits. Si ces protections ne sont pas respectées, les conséquences sont dévastatrices. Des patients meurent, les maladies se diffusent, la famine et la malnutrition font leur apparition et les populations sont confrontées à la menace d'inondations ou de

radiations susceptibles de rendre des zones inhabitables pendant des décennies, voire des siècles. Les communautés subissent de profondes atteintes psychologiques et perdent leur identité culturelle, historique ou religieuse. Les entités censées protéger et aider les civils ne peuvent plus fonctionner. C'est pour ces raisons que les biens jouissant d'une protection spéciale plus étendue que la protection générale accordée aux biens civils peuvent conserver leur protection contre les attaques directes, même s'ils correspondent à la définition des objectifs militaires, aussi longtemps que certaines conditions supplémentaires ne sont pas remplies. Tel est le cas de certains biens, y compris des infrastructures, tels que :

- les hôpitaux et les autres établissements sanitaires ;
- les biens indispensables à la survie de la population civile ;
- les infrastructures contenant des forces dangereuses, notamment les barrages, les digues et les centrales nucléaires de production d'énergie électrique ;
- les biens culturels, y compris, mais pas exclusivement, les édifices voués à la religion, aux arts, aux sciences, à l'éducation ou à des fins charitables, ainsi que les monuments historiques ;
- les bâtiments, les abris et le matériel des organismes de protection civile.

Afin de garantir la protection de ces biens, il est particulièrement important de formuler ou d'adapter la doctrine militaire, les procédures opérationnelles standard, les règles d'engagement, les codes de conduite, les ordres opérationnels et les procédures de sélection des cibles, pour refléter ces régimes de protection spéciale et pour insister sur cette protection dans la formation des décideurs militaires et des unités opérationnelles. Ces mesures doivent garantir que ces protections spéciales continuent de s'appliquer, même si l'infrastructure ou le bien en question répond à la définition des objectifs militaires aux termes du DIH, et aussi longtemps que les conditions supplémentaires imposées par le DIH pour la perte de la protection spéciale ne sont pas réunies.

Il est particulièrement important d'accorder une protection similaire, dans la pratique, à d'autres types d'infrastructures, étant donné les risques exceptionnellement graves encourus par les civils au cas où ces biens seraient endommagés ou détruits, ou leur rôle pour répondre aux besoins des civils et des autres personnes protégées pendant les conflits, souvent dans des environnements dangereux. Ces biens comprennent :

- les écoles et autres établissements éducatifs, indépendamment des protections spécifiques dont ils pourraient déjà bénéficier en tant que biens culturels ;
- les infrastructures contenant des matières dangereuses, comme les usines de produits chimiques, les raffineries de pétrole et les laboratoires de recherche biologique, ainsi que les autres établissements qui pourraient causer des préjudices graves à la population civile et à l'environnement naturel s'ils étaient endommagés ou détruits ; et les autres établissements sanitaires ;
- les locaux et les actifs d'organisations humanitaires impartiales.

3. Protéger les biens de caractère civil, y compris les infrastructures civiles, au moyen de procédures de vérification solides et de mesures connexes

Le DIH ne peut guère prévenir les conséquences humanitaires des attaques contre les infrastructures civiles si les parties au conflit armé n'agissent pas pour garantir que leurs attaques sont dirigées strictement contre des objectifs militaires, que ces biens ne jouissent pas d'une protection spéciale, et que le moyen ou la méthode de guerre employé peut être dirigé de cette manière. Afin de garantir que la partie attaquante respecte les limites inhérentes à la notion d'objectif militaire et de réduire au minimum les erreurs de ciblage, le DIH exige des parties à un conflit armé qu'elles fassent tout ce qui est pratiquement possible pour vérifier que les biens à attaquer répondent à la définition des objectifs militaires. Il exige en outre de la partie attaquante qu'elle s'assure que le bien n'est pas, par ailleurs, sous protection spéciale. En cas de doute quant au statut d'un bien, il doit être présumé protégé.

Les mesures suivantes, qui prennent appui sur le droit en vigueur et les bonnes pratiques existantes, sont particulièrement importantes pour garantir que les infrastructures et les autres biens protégés par le DIH ne soient pas attaqués :

- a) identifier, cartographier et mettre à jour régulièrement les informations relatives aux biens de caractère civil, y compris les infrastructures civiles et les autres biens qui jouissent d'une protection spéciale, y inclus les biens culturels et les zones agricoles de production vivrière, et veiller à ce que ces informations soient communiquées aux décideurs militaires et aux unités opérationnelles ;
- b) placer les infrastructures bénéficiant d'une protection spéciale et les autres infrastructures permettant de fournir des services essentiels aux civils sur des listes de « ciblage exclu » (*no strike*) ou de « ciblage sous conditions »

(*restricted strike*), et appliquer des critères et des procédures stricts concernant leur retrait de ces listes ;

- c) établir des « zones d'interdiction de tir » afin de protéger les infrastructures civiles ;
- d) veiller à ce que ces « zones d'interdiction de tir » ainsi que les biens figurant sur les listes de « ciblage exclu » et de « ciblage sous conditions », ou autres mesures similaires, soient cartographiées, mises à jour, intégrées dans les procédures de sélection des cibles et communiquées en temps utile aux décideurs militaires, et à ce que les unités opérationnelles revoient et vérifient par recoupement, en permanence, les informations relatives au statut des cibles potentielles à la lumière des informations disponibles auprès de toutes les sources et chaque fois que les circonstances changent, en particulier lorsqu'une attaque est planifiée, décidée ou exécutée ;
- e) mettre au point et appliquer des normes et des procédures élevées de vérification pour les infrastructures et les autres biens qui sont normalement voués à des fins civiles – comme les lieux de culte, les maisons et autres habitations et les établissements éducatifs – ou qui sont, de fait, utilisés à de telles fins.

4. Prendre des mesures permettant de rendre compte des conséquences humanitaires des dommages ou des destructions infligés aux biens de caractère civil, y compris les infrastructures civiles

Les dommages aux biens de caractère civil et la destruction de ces biens, y compris les infrastructures civiles, peuvent entraîner des conséquences humanitaires graves et durables pour les populations civiles. On peut citer (cette liste n'est pas exhaustive, mais repose sur de nombreux précédents) le déplacement, des restrictions de l'accès à l'éducation et aux moyens de subsistance, la faim et l'insécurité alimentaire, l'insécurité énergétique, un risque accru de flambée et de diffusion de maladies infectieuses et la mort. Les risques et la gravité de ces conséquences humanitaires pour les civils varient, notamment en fonction de l'âge, du genre et des incapacités.

La nature interdépendante des infrastructures, en particulier dans des milieux urbains, accroît la probabilité de telles conséquences et exige une attention spéciale. Ainsi, l'importance d'une infrastructure par rapport aux autres et la prestation de services essentiels influent sur l'ampleur et la gravité des conséquences humanitaires pour les civils. Cette importance peut varier selon les redondances des infrastructures et le degré de dommages ou de destructions déjà subis par d'autres infrastructures du fait du conflit. Les ressources de l'État ou de la partie au conflit armé qui exerce son contrôle sur ces infrastructures jouent aussi un rôle à cet égard, car ces acteurs pourraient être moins à même de prévoir des redondances ou de réparer les infrastructures endommagées.

Ces conséquences se produisent non seulement lorsque les infrastructures civiles sont endommagées ou détruites incidemment, mais aussi lorsqu'elles sont attaquées directement. Ce point est particulièrement pertinent lorsque les infrastructures et les autres biens sont utilisés à des fins aussi bien civiles que militaires.

Le DIH exige des parties au conflit qu'elles veillent constamment, dans la planification et la conduite des opérations militaires, à épargner la population civile et les biens de caractère civil. En outre, les personnes qui planifient ou décident des attaques doivent rendre compte de tous les dommages civils directs et indirects pouvant raisonnablement être prévus en cas d'attaque. Ces dommages peuvent comprendre les effets à court terme, mais aussi les effets à long terme, les effets « en cascade » et les effets cumulatifs sur les civils, y compris ceux qui découlent de perturbations des services essentiels. Les attaques dont les effets ne peuvent pas être limités comme l'exige le DIH sont interdites en tant qu'attaques sans discrimination. À cet égard, les parties au conflit armé doivent faire tout ce qui est pratiquement possible pour obtenir des informations permettant une évaluation approfondie des effets des opérations militaires, y compris les attaques, sur les civils.

Les mesures suivantes, qui prennent appui sur le droit en vigueur et les bonnes pratiques existantes, sont particulièrement importantes pour rendre compte des conséquences humanitaires des dommages ou des destructions infligées aux infrastructures civiles :

- a) chercher activement les informations raisonnablement disponibles auprès de toutes les sources, y compris des données et des renseignements de qualité sur l'état et l'interdépendance des infrastructures civiles et sur les services essentiels qu'elles fournissent ou permettent de fournir, et veiller à ce que ces informations soient constamment tenues à jour et mises à disposition des commandants sur le terrain ;
- b) mettre en place des canaux de liaison entre autorités civiles et militaires, y compris avec les autorités locales, afin de veiller à ce que les informations concernant les infrastructures civiles, leur état, les services qu'elles fournissent et les civils qui en dépendent puissent être obtenues ;

- c) présumer que des civils sont présents à l'intérieur ou dans le voisinage des infrastructures où la présence d'habitations ou d'activités humaines est patente, à moins que leur absence ne soit manifeste ;
- d) élaborer une doctrine et des codes de conduite, ou adapter ces textes, pour souligner l'exigence de prendre en considération tous les dommages, directs et indirects, que les attaques pourraient causer incidemment aux civils et qui sont raisonnablement prévisibles, et incorporer les bonnes pratiques et procédures, y compris les méthodologies d'estimation des dommages collatéraux ou autres estimations à cette fin ;
- e) faire en sorte d'associer au processus de décision concernant la sélection des cibles, dans toute la mesure possible, non seulement des conseillers juridiques, mais aussi des ingénieurs, des urbanistes et des spécialistes de l'eau, de l'environnement, du patrimoine culturel et d'autres domaines, afin d'apporter des compétences spécialisées sur les emplacements et la structure des infrastructures civiles.

5. Relever les défis découlant de l'utilisation de biens, y compris d'infrastructures, à des fins tant civiles que militaires

Durant un conflit armé, certaines infrastructures et d'autres biens sont utilisés, ou destinés à être utilisés, simultanément à des fins civiles et militaires. Ces situations posent des problèmes particuliers et exigent des mesures supplémentaires par rapport à celles qui s'appliquent plus généralement aux infrastructures civiles. Détruire ou endommager de tels biens peut entraîner des conséquences directes et indirectes dévastatrices pour les civils en termes humanitaires. Le fait que ces biens peuvent correspondre à la définition des objectifs militaires expose les civils et les biens de caractère civil se trouvant à l'intérieur ou à proximité de ces infrastructures à des dommages et accroît le risque de perturbation des services essentiels qu'ils fournissent ou permettent de fournir.

Outre les mesures énumérées plus haut sous le résultat 4, les mesures suivantes, qui prennent appui sur le droit en vigueur et les bonnes pratiques existantes, sont particulièrement importantes pour relever ces défis humanitaires :

- a) élaborer une doctrine et des codes de conduite, ou adapter ces textes, afin de n'autoriser le ciblage de tels biens que lorsqu'il existe suffisamment d'éléments probants montrant qu'ils sont effectivement utilisés, au moment de l'attaque, d'une manière qui correspond à la définition des objectifs militaires, et exiger que cette utilisation apporte une contribution significative à l'action militaire de l'adversaire et que l'attaque respecte toute protection spéciale éventuelle ;
- b) adapter la doctrine, les codes de conduite, les instructions, les procédures de sélection des cibles, les estimations des dommages collatéraux et autres évaluations similaires afin qu'ils incluent les pertes de fonction civile ou d'utilisation civile de ces biens, ainsi que les effets sur les services essentiels qu'ils pourraient fournir ou permettre de fournir aux civils.

6. Éviter, ou en tout cas réduire au minimum, tous les dommages directs et indirects aux civils qui pourraient être causés incidemment par des attaques contre des infrastructures qui sont devenues des objectifs militaires, ou des attaques produisant des effets incidents sur des infrastructures civiles

Les préjudices causés aux civils du fait des dommages et destructions aux infrastructures civiles, tels que les décès, les blessures, la diffusion de maladies et les déplacements, ne sont pas des conséquences inévitables des conflits armés. Même si les infrastructures dont l'attaque est envisagée répondent à la définition des objectifs militaires et ne font pas l'objet d'une protection spéciale, les parties ont l'obligation d'en limiter les effets autant que possible. Comme indiqué plus haut, les parties au conflit armé doivent veiller constamment à épargner la population civile, les personnes civiles et les biens de caractère civil dans la conduite de toutes les opérations militaires. En outre, le DIH exige que toutes les mesures pratiquement possibles soient prises afin d'éviter, ou en tout cas de réduire au minimum, tous les dommages, directs et indirects, qu'une attaque pourrait causer incidemment aux civils et qui peuvent raisonnablement être prévus.

Les mesures suivantes, qui prennent appui sur le droit en vigueur et les bonnes pratiques existantes, sont particulièrement importantes pour éviter, ou en tout cas réduire au minimum, tous les dommages, directs et indirects, qu'une attaque pourrait causer incidemment aux civils et qui peuvent raisonnablement être prévus :

- a) faire en sorte que l'autorité de commandement responsable d'une attaque soit d'un rang approprié eu égard à la gravité et à l'ampleur des dommages civils incidents attendus ;
- b) faire en sorte que les mesures pratiques destinées à éviter, ou en tout cas à réduire au minimum, les dommages

civils incidents, y compris, mais pas exclusivement, ceux qui sont énumérés ci-dessous, soient clairement intégrées dans la doctrine militaire, dans les codes de conduite et dans les cadres opérationnels, et que l'ensemble du personnel concerné, y inclus les décideurs militaires et les unités opérationnelles, bénéficie d'une formation régulière à ce sujet :

- i) entreprendre tout ce qui est pratiquement possible pour n'employer que les armes ou les tactiques qui présentent la plus forte probabilité d'éviter, ou en tout cas de réduire au minimum, les dommages civils causés incidemment, en particulier ceux qui découlent de dommages ou de destructions aux infrastructures qui permettent la fourniture de services essentiels ;
 - ii) adopter un principe directeur selon lequel certains moyens et méthodes de guerre, tels que les armes explosives à large rayon d'impact, ne devraient pas être utilisés dans des zones peuplées, y compris là où se trouvent des infrastructures civiles, sauf si des mesures d'atténuation suffisantes peuvent être prises pour réduire leur rayon d'impact ainsi que le risque associé de dommages civils causés incidemment. Par exemple :
 - éviter de recourir à des bombes aériennes non guidées et limiter la charge explosive des munitions employées à proximité des infrastructures civiles ;
 - donner la priorité aux munitions à guidage de précision ayant une faible charge explosive et une enveloppe préfragmentée, par rapport aux armes ayant un rayon d'impact plus étendu.Il peut être utile de se reporter à la Déclaration politique sur le renforcement de la protection des civils contre les conséquences humanitaires découlant de l'utilisation d'armes explosives dans les zones peuplées, qui pourrait constituer une initiative complémentaire dans ce contexte.
 - iii) choisir le moment et l'angle d'attaque les mieux adaptés pour limiter les dommages civils causés incidemment ;
 - iv) s'abstenir de lancer des attaques qui entraîneraient la destruction totale d'infrastructures répondant à la définition des objectifs militaires dans des cas où les mettre temporairement hors d'usage, les détruire partiellement, les neutraliser ou en prendre le contrôle constitueraient des mesures efficaces pour atteindre l'avantage militaire visé ;
 - v) tenir compte du temps, des compétences, de l'équipement et des capacités nécessaires pour réparer ou restaurer les infrastructures ou les composantes de celles-ci dont l'attaque est envisagée, et, le cas échéant, de leur éventuelle importance culturelle, en plus du danger pour la vie des civils et pour les biens de caractère civil, dans le choix entre plusieurs objectifs militaires offrant des avantages militaires similaires ;
 - vi) prévenir les civils à l'avance des attaques dont ils pourraient subir les effets, inclure dans les avertissements des informations sur leur accès aux services essentiels, et faire en sorte que ces avertissements puissent être aisément reçus et compris par le plus grand nombre possible de civils. Pour être efficaces, ces avertissements et les informations connexes doivent être accessibles aux personnes civiles confrontées à des risques spécifiques, telles que les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes en situation de handicap ;
- c) mettre en place un système permettant d'enregistrer et de conserver, autant que possible, les informations relatives à l'emploi et à l'abandon de munitions explosives, et instaurer une procédure permettant de transmettre ces informations à la partie qui exerce son autorité sur le territoire concerné ainsi qu'aux populations civiles, y compris aux organisations et au personnel participant au marquage, à l'enlèvement, au retrait et à la destruction de ces munitions, ainsi qu'à l'entretien et à la réparation des infrastructures.

7. Protéger les civils et les biens de caractère civil, y compris les infrastructures civiles, contre les attaques disproportionnées

Même lorsque les attaques sont dirigées contre des objectifs militaires, elles peuvent entraîner des conséquences intolérables sur le plan humanitaire. C'est la raison pour laquelle le DIH interdit les attaques dont les dommages civils incidents, directs ou indirects, qu'il est possible de prévoir, seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu.

Les mesures suivantes, qui prennent appui sur le droit en vigueur et les bonnes pratiques existantes, sont particulièrement importantes pour prévenir de telles attaques excessives et permettre leur annulation ou leur suspension aussitôt qu'il apparaît que les dommages civils sont excessifs :

- a) former les décideurs militaires afin qu'ils puissent déterminer si une attaque risque d'entraîner incidemment des dommages civils excessifs, y compris par des exercices fondés sur des scénarios, en prenant en considération les caractéristiques particulières des infrastructures civiles et des services qu'elles fournissent et permettent de fournir ;
- b) faire en sorte que le cycle de sélection des cibles prévoie, dans toute la mesure possible, suffisamment de temps pour que des conseillers dotés de compétences appropriées puissent formuler leurs conseils au sujet des dommages civils incidents attendus ;

- c) faire en sorte que toutes les informations pertinentes soient mises à la disposition des personnes menant une attaque et tenir ces personnes informées en temps utile avant l'attaque, pour leur permettre de se déterminer quant à la nécessité d'annuler ou de suspendre l'attaque en raison d'un changement de circonstances ;
- d) faire en sorte, comme dans l'alinéa a) du résultat 6 ci-dessus, que l'autorité de commandement responsable d'une attaque soit d'un rang approprié eu égard à la gravité et à l'ampleur des dommages civils anticipés.

8. Protéger tous les civils et les biens de caractère civil, y compris les infrastructures civiles, contre les effets des attaques de l'adversaire

Le DIH exige que les parties, dans la mesure de ce qui est pratiquement possible, éloignent du voisinage des objectifs militaires les civils et les biens de caractère civil soumis à leur autorité, évitent de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité des zones fortement peuplées, et prennent d'autres précautions nécessaires pour protéger les civils et les biens de caractère civil contre les dangers découlant des opérations militaires. Omettre délibérément de prendre ces précautions peut, dans certaines circonstances, équivaloir à l'emploi de « boucliers humains ». Le DIH interdit d'utiliser la présence ou les déplacements de la population civile ou de personnes civiles pour mettre certains points ou certaines régions à l'abri des opérations militaires, en particulier dans des tentatives de protéger des objectifs militaires contre des attaques ou de protéger, favoriser ou empêcher des opérations militaires.

Le fait qu'une partie respecte ou non ces obligations ne modifie pas les obligations d'une partie attaquante. Dans le même temps, il faut souligner le rôle que ces précautions dites « passives » peuvent jouer pour protéger les civils et les biens de caractère civil, y compris les infrastructures civiles, contre les effets potentiels des attaques. Afin de fournir cette protection, les mesures prises en temps de paix sont essentielles, au même titre que celles qui sont prises durant les conflits armés. Le DIH exige des parties aux conflits armés qu'elles prennent des mesures de ce type dans toute la mesure possible.

L'absence de telles mesures peut entraîner les graves conséquences décrites plus haut, lorsque les infrastructures sont détruites ou endommagées par les attaques de l'adversaire. Les infrastructures civiles encourent des risques d'attaque lorsque les parties les utilisent à des fins militaires, et des risques de dommages incidents lorsque les parties placent des objectifs militaires en leur sein ou à proximité.

Les mesures suivantes, qui prennent appui sur le droit en vigueur et les bonnes pratiques existantes, sont particulièrement importantes pour renforcer au maximum la protection des infrastructures et des civils qui en dépendent contre les effets des attaques :

- a) intégrer des redondances dans les infrastructures, mettre en place des systèmes de prestation de services décentralisés ou de substitution et mettre au point des protocoles de remise en état, y compris en temps de paix, afin de garantir aux populations civiles un accès continu aux services essentiels en cas de conflit armé ;
- b) élaborer une doctrine et des codes de conduite, ou adapter ces textes, afin d'éviter l'utilisation des infrastructures civiles à des fins militaires et l'installation d'objectifs militaires à proximité de telles infrastructures. En ce qui concerne spécifiquement les établissements éducatifs, il peut être utile de se reporter à la Déclaration sur la sécurité des écoles et à ses lignes directrices, qui pourrait constituer une initiative complémentaire dans ce contexte ;
- c) élaborer une doctrine et des codes de conduite, ou adapter ces textes, afin de veiller à ce qu'en aucun cas ne soient utilisées des tactiques conçues pour tirer parti de la présence de personnes civiles ou de biens de caractère civil à proximité d'objectifs militaires pour mettre ces derniers à l'abri des attaques et d'autres opérations militaires, ou pour, d'une autre manière, favoriser ses propres opérations militaires ou empêcher celles de l'adversaire ;
- d) séparer clairement les parties des infrastructures utilisées à des fins militaires des parties consacrées à un usage civil et, lorsque cela est pratiquement possible et susceptible de renforcer la protection, communiquer à l'adversaire ces distinctions ou les rendre visibles ;
- e) fournir aux décideurs politiques et aux unités opérationnelles des informations précises et opportunes concernant l'emplacement et l'état des infrastructures civiles et des systèmes de services essentiels dont elles permettent le fonctionnement ou qu'elles soutiennent ;
- f) veiller à ce que les décideurs militaires et les unités opérationnelles soient formés pour identifier ces infrastructures et leur enjoindre d'éviter de les utiliser ou de placer des objectifs militaires dans leur voisinage ;
- g) avertir les civils pour qu'ils se préparent à des perturbations potentielles des services essentiels, en particulier lorsqu'il est impossible de prendre les mesures ci-dessus. Fournir, lorsque cela est pratiquement possible, des informations claires sur les possibilités d'accéder en toute sécurité à des services de substitution qui fonctionnent et sur des solutions d'hébergement appropriées.

9. Améliorer constamment les pratiques militaires afin de mieux protéger les civils et les biens de caractère civil, y inclus la capacité d'anticiper, de prévenir, d'atténuer et de maîtriser les effets des opérations militaires sur les infrastructures civiles et les populations civiles qui en dépendent

Les principes et les règles qui protègent les infrastructures civiles ont été codifiés à une époque où l'on disposait de beaucoup moins de ressources, de capacités techniques et de connaissances pour limiter les effets des opérations militaires et préserver les civils et les biens de caractère civil. Les conséquences humanitaires, directes et indirectes, des opérations militaires sur les populations civiles, y compris celles découlant des dommages et des destructions des infrastructures civiles, étaient aussi bien moins connues qu'aujourd'hui. Les progrès réalisés depuis lors dans ces domaines offrent aux parties des possibilités accrues de protéger les populations civiles contre les calamités des conflits armés.

Pour que le DIH reste efficace en termes de limitation des répercussions du conflit armé sur les populations civiles, il est crucial que les États accordent la priorité à l'amélioration de leur capacité de protéger les civils et les biens de caractère civil, y compris les infrastructures. Tel est plus particulièrement le cas lorsqu'ils décident d'accroître leurs capacités de défense, y compris au moyen de nouvelles technologies de guerre. Cela concerne aussi les mesures décrites dans le présent document, en particulier la capacité d'anticiper, d'éviter, de réduire au minimum et de contrer les effets des opérations militaires sur les infrastructures civiles et les civils qui en dépendent.

Les mesures suivantes, qui prennent appui sur le droit en vigueur et les bonnes pratiques existantes, sont particulièrement importantes pour améliorer constamment les pratiques militaires à cet égard :

- a) investir dans la formation et le renforcement des capacités, y compris, lorsque cela est pratiquement possible, par l'élaboration de méthodes innovantes recourant à des technologies nouvelles et émergentes, pour protéger les infrastructures civiles et les populations civiles qui en dépendent ;
- b) exploiter et améliorer les technologies permettant de surveiller les attaques, d'évaluer les dommages et de réagir rapidement et efficacement aux effets des attaques, afin de limiter les dommages civils ;
- c) développer et renforcer la coopération avec les autorités civiles pour constituer une base de connaissances des risques pesant sur les civils et des mesures permettant d'anticiper, de prévenir, d'atténuer et de gérer ces risques. Faire en sorte que cette base de connaissances soit reflétée dans la doctrine, les codes de conduite, la formation et la modélisation des données ;
- d) mettre en place des mécanismes et des institutions pluridisciplinaires afin de consolider, d'accélérer et d'institutionnaliser les mesures permettant d'anticiper, de prévenir, d'atténuer et de gérer les dommages causés aux infrastructures civiles et aux civils. Faire en sorte d'associer à ces mécanismes et institutions, dans toute la mesure possible, non seulement des conseillers juridiques, mais aussi des ingénieurs, des urbanistes et des spécialistes de l'eau, de l'environnement, du patrimoine culturel et d'autres domaines ;
- e) concevoir et mettre en œuvre des mécanismes permettant de suivre activement les dommages aux infrastructures civiles et aux personnes civiles, y compris au moyen de bilans post-intervention, dans des délais strictement définis, mais raisonnables ;
- f) garder une trace écrite de chaque phase du processus de décision concernant la sélection des cibles, y compris la vérification des cibles, les évaluations de la proportionnalité et les décisions relatives aux mesures de précaution prises pour éviter, ou en tout cas réduire au minimum, les dommages civils.

À cette fin, il est particulièrement important de prendre les mesures suivantes :

- i) revoir et comparer régulièrement ces documents avec les évaluations réalisées après les frappes afin d'évaluer la pertinence du processus de sélection des cibles ;
- ii) définir des critères clairs pour établir s'il convient de mettre à jour ou d'amender les processus de sélection des cibles et intégrer les enseignements tirés de l'expérience ;
- iii) veiller à ce que les autorités compétentes soient informées de tout incident qui pourrait constituer un crime de guerre et d'autres violations du DIH, et à ce qu'elles ouvrent des enquêtes pénales lorsque la situation l'exige, en prenant en considération toutes les informations pertinentes et crédibles ;
- g) organiser des échanges entre pairs sur les bonnes pratiques ou participer à de tels échanges.

10. Protéger les biens de caractère civil, y compris les infrastructures civiles, par la création de zones protégées ou autres mesures similaires

Le DIH définit des mesures spécifiques que peuvent prendre les parties au conflit armé pour améliorer la protection des personnes et des biens. Ainsi, les zones protégées – telles que les zones neutralisées, les zones démilitarisées et les localités non défendues – peuvent être utilisées pour désigner les zones spécifiques où se situent les infrastructures civiles. Ces mesures peuvent être appliquées afin d'améliorer la protection des infrastructures civiles, au-delà des protections importantes que leur statut civil leur confère déjà.

Les mesures suivantes, qui prennent appui sur le droit en vigueur et les bonnes pratiques existantes, sont particulièrement importantes pour garantir l'efficacité des arrangements incluant, notamment, des zones protégées :

- a) mettre en œuvre et respecter de bonne foi ces arrangements, quelle que soit leur nature précise ;
- b) assurer la démilitarisation complète et effective de ces zones ;
- c) faire en sorte que l'emplacement de ces zones soit clairement communiqué aux unités opérationnelles, avec l'indication qu'elles ne doivent pas être attaquées ni utilisées à des fins militaires ;
- d) marquer les zones de manière claire et visible, y compris, lorsque cela est possible et susceptible de favoriser un meilleur respect, par des moyens tels que la cartographie numérique ;
- e) établir des mécanismes de supervision, de contrôle et de vérification.

11. Garantir un accès continu aux services essentiels dans l'exercice de l'autorité sur les biens de caractère civil, y compris les infrastructures civiles

Dans un conflit armé, y compris dans des situations d'occupation, une partie au conflit peut être tentée de détruire ou de saisir, en totalité ou en partie, les infrastructures dont elle a la maîtrise. Dans certaines circonstances définies de manière extrêmement restrictive, cet acte peut être licite, à condition qu'il se justifie par « d'impérieuses nécessités militaires ». Par ailleurs, la partie qui exerce son autorité sur les infrastructures civiles peut les utiliser à mauvais escient pour priver les populations civiles de services essentiels, que ce soit pour exercer une pression sur l'adversaire ou pour punir la population civile. Dans un cas comme dans l'autre, l'absence d'accès des populations civiles aux services essentiels qui en résulte peut entraîner les mêmes conséquences humanitaires que celles décrites plus haut au sujet des attaques, y compris à travers les frontières et les lignes de front.

Les mesures suivantes, qui prennent appui sur le droit en vigueur et les bonnes pratiques existantes, sont particulièrement importantes pour garantir aux populations civiles un accès continu aux services essentiels :

- a) s'abstenir de détruire, de saisir, d'enlever des infrastructures ou de les rendre inutilisables au cas où cela aurait pour effet de priver la population civile d'un bien indispensable à sa survie ;
- b) ne jamais utiliser des infrastructures civiles de manière à perturber ou interrompre délibérément l'accès des civils aux services essentiels, y compris lorsque ces civils se trouvent dans un territoire placé sous l'autorité d'un adversaire, et, en tout cas, éviter de provoquer de tels effets incidemment ;
- c) accorder la priorité aux options autres que la destruction, notamment la saisie, dans les cas où il est possible d'y recourir et lorsqu'elles répondent à une nécessité militaire impérieuse ;
- d) limiter la destruction ou la saisie à la partie spécifique de l'infrastructure exigée par une nécessité militaire impérieuse ;
- e) évaluer de bonne foi si la destruction ou la saisie du bien en question est requise par d'impérieuses nécessités militaires et préserver la proportion entre la destruction ou la saisie du bien et l'avantage militaire visé.

12. Protéger les fournisseurs de services essentiels, leur personnel et les consommables vitaux pour faire en sorte que les civils bénéficient d'un accès continu aux services essentiels

La fourniture de services essentiels dépend non seulement des infrastructures et d'autres biens, mais aussi de personnes, en particulier celles qui participent au fonctionnement, à l'entretien et à la réparation des infrastructures, ainsi que de consommables, par quoi il faut entendre les matériaux nécessaires au fonctionnement des infrastructures, comme le combustible, les produits désinfectants et les médicaments.

Les répercussions du conflit armé sur ces composantes critiques peuvent conduire à une détérioration à long terme des services essentiels, même en l'absence de destruction des infrastructures ou de dommages à celles-ci. Cet effet

cumulé est souvent le plus destructeur et le plus difficile à résorber. Il peut entraîner des conséquences dévastatrices, durables, voire irréversibles pour les populations civiles.

Le risque de décès et de blessures au sein du personnel qui assure les services essentiels, de même que les restrictions imposées à ses déplacements par les parties à un conflit armé, l'empêchent d'accéder en toute sécurité aux zones où sa présence est requise. Ces risques peuvent aussi empêcher une partie du personnel de se présenter au travail. La population civile peut, en pareil cas, perdre rapidement l'accès aux services que ce personnel permet de fournir.

Les dommages, la destruction ou les restrictions entravant le flux de consommables critiques épuisent les réserves permettant aux infrastructures civiles de continuer à fonctionner. Il peut en résulter des augmentations de prix dues aux pénuries, exacerbant ainsi le manque de consommables. Il en découle un cercle vicieux qui accélère la dégradation des infrastructures ou compromet la qualité et la sécurité des services, comme la fourniture d'eau potable.

Qui plus est, le fait de ne pas respecter et protéger le personnel des organisations humanitaires impartiales peut, au même titre que d'autres entraves à l'accès humanitaire, avoir des effets néfastes sur la fourniture de services essentiels. Tel est en particulier le cas lorsque le personnel humanitaire assume des fonctions similaires à celles de fournisseurs de services essentiels touchant les infrastructures civiles, lorsqu'il les soutient dans leurs activités, ou de manière plus générale lorsqu'il entreprend des activités destinées à répondre aux besoins des populations civiles touchées par le conflit armé. Dans ce contexte, la Déclaration pour la protection du personnel humanitaire peut contribuer à garantir l'accès continu des civils aux services essentiels et pourrait représenter une initiative complémentaire dans ce contexte, à condition d'être appliquée de bonne foi.

Les mesures suivantes, qui prennent appui sur le droit en vigueur et les bonnes pratiques existantes, sont particulièrement importantes pour préserver les fournisseurs de services essentiels, leur personnel ainsi que les consommables :

Préserver les fournisseurs de services essentiels et leur personnel

- a) mettre en place des cadres juridiques et stratégiques solides garantissant le respect et la protection du personnel chargé des services essentiels et garantir son accès sûr et durable aux infrastructures civiles, y compris à travers les frontières et les lignes de front ;
- b) développer les relations avec les fournisseurs de services essentiels, avant et pendant les conflits armés, pour comprendre leurs besoins et leurs capacités existantes, afin de faciliter leur travail et de faire en sorte qu'ils soient respectés et protégés ;
- c) élaborer des plans opérationnels avec les fournisseurs de services essentiels et leur accorder l'appui nécessaire pour faciliter leur accès sûr et durable aux infrastructures civiles, y compris dans les cas où ils doivent traverser les lignes de front ;
- d) mettre en place des mécanismes de coordination, y compris une centrale d'appels d'urgence, au sein des autorités compétentes, des prestataires de services et des intermédiaires neutres, y compris, en cas de nécessité, à travers les frontières et les lignes de front ;
- e) concevoir des mesures concrètes afin d'accroître la visibilité du personnel, des véhicules et du matériel des services essentiels lorsque cela permet d'améliorer leur protection ;

Préserver les consommables

- f) assurer le passage sûr et rapide des consommables et des pièces détachées nécessaires pour assurer un accès continu aux services essentiels, grâce à des mécanismes de coordination agréés, à un passage prioritaire aux points de contrôle et, en cas de besoin, à des intermédiaires neutres afin de faciliter l'acheminement des consommables à travers les lignes de front ;
- g) maintenir des stocks régulateurs de consommables dans plusieurs sites sûrs et diversifier les fournisseurs ;
- h) cartographier les voies d'approvisionnement cruciales ainsi que les sites de stockage et fournir aux décideurs militaires et aux unités opérationnelles des informations précises et actualisées concernant ces emplacements ;
- i) évaluer le flux de consommables et les effets qu'entraînerait toute perturbation pour la population civile et pour son accès aux services essentiels lors de l'évaluation de l'impact des attaques et des autres opérations militaires, y inclus la destruction et la saisie de ces consommables en raison d'impérieuses nécessités militaires ;
- j) faire en sorte que les mesures de restriction susceptibles de retarder ou d'empêcher l'importation de fournitures n'entraînent pas de perturbations dans la prestation de services essentiels, y compris au moyen d'exemptions permanentes bien ciblées.

