

Le pouvoir de l'humanité

Conseil des Délégués du Mouvement international
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge



**CONSEIL DES DÉLÉGUÉS
DU MOUVEMENT INTERNATIONAL
DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE**

La guerre en milieu urbain

Éléments possibles d'une résolution

**Document établi par
le Comité international de la Croix-Rouge
en coopération avec la Croix-Rouge de Norvège et
la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

Genève, mars 2021

Contexte

Les éléments proposés pour la résolution relative à la guerre en milieu urbain donnent un aperçu de la teneur possible des différents paragraphes qui la composeront, sans toutefois proposer d'avant-projet de texte.

Chaque paragraphe est suivi d'une explication précisant les raisons pour lesquelles il serait utile de l'inclure dans la résolution.

Le présent document est envoyé pour consultation aux membres du Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en vue de recueillir leurs premières observations et suggestions et de nous faire une idée du degré d'acceptation et de consensus que suscite l'approche proposée.

Veuillez formuler vos observations et commentaires sur ce document de manière à répondre aux questions suivantes :

- Êtes-vous d'accord avec les différents éléments qu'il est proposé d'inclure dans le préambule et le dispositif de la résolution ?
- Y a-t-il des éléments manquants qui devraient être inclus dans la résolution ?

Il ne s'agit pas, à ce stade, de formuler des observations détaillées sur le libellé des éléments possibles de la résolution. Vous aurez tout loisir de le faire ultérieurement, aussi bien au cours des consultations informelles que lorsque l'avant-projet de résolution sera disponible.

Introduction

Les conflits armés qui ont pour théâtre des zones urbaines ont des conséquences humanitaires aussi inacceptables que désastreuses. Aujourd'hui, la réalité de la guerre en milieu urbain touche des dizaines de millions de personnes, qui risquent d'être tuées ou blessées, qui voient leur accès aux services essentiels coupé, ou qui ont été déplacées et vivent dans des conditions indignes, sans du tout savoir quand elles pourront retourner chez elles. Même après la fin des combats, les fractures sociales causées par le conflit perdurent. Il est donc difficile pour les villes et leurs habitants de s'en remettre, ce qui risque d'engendrer de nouvelles vagues de violence. L'impact de la guerre en milieu urbain ne se limite pas aux conséquences directes que sont la mort, les blessures et la perte de son foyer et de ses biens. Les populations urbaines dépendent du système de marché et de fourniture de services pour pourvoir à leurs besoins essentiels. Or la guerre en milieu urbain met à mal l'accès à ce système, empêchant la population de satisfaire un large éventail de besoins allant de la nourriture et des soins médicaux à la scolarisation des enfants.

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement) est en première ligne pour agir face aux conséquences humanitaires de la guerre urbaine. Chaque jour, à travers le monde, des volontaires et du personnel de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge répondent avec courage et dévouement aux besoins des populations touchées par un conflit urbain. Si le milieu urbain n'est en rien nouveau pour le Mouvement, l'ampleur des conséquences humanitaires que l'on observe dans les situations de guerre urbaine a engendré, ces dernières années, des défis considérables sur le plan des opérations, des ressources et de la diplomatie.

Les conflits armés de longue durée que nous connaissons aujourd'hui se déroulent de plus en plus souvent dans des zones urbaines, tendance accentuée notamment par le taux d'urbanisation de la planète : chaque semaine, la population urbaine augmente d'environ 1,4 million de personnes ; elle constituera les deux tiers de la population mondiale d'ici 2050. Selon les estimations de l'ONU, 90% des 2,3 milliards de citoyens supplémentaires vivront

alors dans des pays en développement d'Asie et d'Afrique, surtout dans des villes de petite ou moyenne taille. De tout temps, les villes ont été des moteurs de la prospérité économique ; elles ont toujours attiré de nouveaux habitants tentés par les possibilités et les réseaux qu'elles offrent. L'urbanisation n'a cessé d'influer sur la façon dont les sociétés fonctionnent et s'organisent, tant physiquement que socialement et économiquement. Aujourd'hui, toutefois, la rapidité sans précédent de la croissance urbaine force les nouveaux venus, les pauvres et les communautés marginalisées à s'installer dans les zones les plus dangereuses – où ils sont exposés à de multiples risques parce qu'ils n'ont pas accès aux services essentiels, sont exclus des systèmes de gouvernance et de protection, et subissent l'incertitude engendrée par l'absence de droits fonciers et de moyens de subsistance durables. Lorsque la guerre arrive dans les villes, les besoins de la population urbaine touchée sont exacerbés, et la réponse humanitaire du Mouvement et d'autres acteurs peut être entravée par des problèmes d'accès lorsque les lignes de front se trouvent à l'intérieur ou autour de la ville. Ces facteurs engendrent de graves dilemmes humanitaires qui, dans bien des cas, obligent le Mouvement à mettre en balance ce qui devrait être fait avec ce qu'il est réaliste d'entreprendre pour répondre aux besoins urgents.

S'il veut faire en sorte que les civils soient mieux protégés et le droit international humanitaire (DIH) mieux respecté qu'on a pu l'observer lors de nombreux conflits récents, le Mouvement doit renforcer son action dans les domaines de la prévention et des opérations. À la XXXIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale), en décembre 2019, une séance thématique sur la guerre urbaine, qui a réuni notamment les Sociétés nationales de l'Afghanistan, de la Somalie et de la Norvège ainsi que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), a mis en évidence les conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain et les défis qu'elle représente pour l'action du Mouvement. Cette séance s'appuyait sur la consultation du Mouvement tenue à Oslo en octobre 2019 sur le thème : « La guerre en milieu urbain – Vers une réponse globale du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ». Tout au long de l'année écoulée, le CICR et la Croix-Rouge de Norvège ont réfléchi à la meilleure façon de traduire les préoccupations urgentes et les propositions concrètes formulées à Oslo en des engagements concertés qui puissent être pris par l'ensemble du Mouvement.

Un plan d'action concernant la guerre en milieu urbain pourrait faire fond sur le succès et les enseignements de certaines de nos initiatives mondiales coordonnées, telles que « Les soins de santé en danger », les programmes de santé mentale et de soutien psychosocial, la Stratégie du Mouvement concernant les mines terrestres, armes à sous-munitions et autres restes explosifs de guerre, ainsi que d'autres initiatives similaires du Mouvement. Il pourrait s'inspirer de l'approche du Mouvement concernant les zones urbaines en général, et la résilience urbaine en particulier. Ce plan d'action pourrait avoir deux objectifs principaux :

- **renforcer encore la capacité de réponse opérationnelle du Mouvement, notamment ses activités de protection et d'assistance, afin d'atténuer les conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain, tout en respectant l'Approche minimale en matière de protection¹ décrite dans le Cadre de référence pour la protection au sein du Mouvement ;**
- **intensifier encore les efforts du Mouvement visant à faire mieux respecter le DIH et à prévenir les conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain, en déployant des activités de communication publique et de diplomatie humanitaire.**

¹ Normes minimales du Mouvement relatives à la protection (c'est-à-dire l'Approche minimale en matière de protection) approuvées par le Conseil consultatif pour les questions de protection, composé de représentants du CICR, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) et des Sociétés nationales de la Norvège, du Nigéria, de la Suède, du Liban, de la Turquie, de l'Australie et du Belize.

Le second objectif ferait fond sur les positions et messages existants du Mouvement et les développerait si nécessaire.

Les points ci-dessous présentent les éléments possibles d'une résolution et le contenu qu'il est proposé de donner au Plan d'action 2021-2025 du Mouvement visant à prévenir et atténuer les conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain (Plan d'action du Mouvement). Le contenu de la résolution et du Plan d'action sera développé plus précisément dans le cadre d'un processus informel de quatre consultations, comme l'annonce la lettre intitulée « Consultations informelles sur la guerre en milieu urbain en vue du Conseil des Délégués de 2021 », cosignée par le CICR et la Croix-Rouge de Norvège et envoyée à toutes les composantes du Mouvement le 21 janvier 2021.

Paragraphes du préambule (PP)

PP1 : Ce paragraphe du préambule pourrait exprimer la préoccupation que suscitent les ravages infligés à la population civile par la guerre en milieu urbain, et décrire ces conséquences.

Explication : La souffrance des civils dans les situations de guerre urbaine est ce qui motive l'élaboration et la mise en œuvre ultérieure d'un cadre du Mouvement relatif à la guerre en milieu urbain.

PP2 : Ce paragraphe du préambule pourrait exprimer la préoccupation suscitée par le fait que l'impact humanitaire propre aux conflits en milieu urbain augmente et exacerbe les souffrances que les populations doivent endurer dans tous les conflits armés, et décrire les conséquences de telles situations.

Explication : L'engagement du Mouvement en ce qui concerne la guerre urbaine devrait être considéré comme s'inscrivant dans le cadre des efforts que celui-ci déploie plus généralement pour prévenir et alléger les souffrances causées par les conflits armés.

PP3 : Ce paragraphe du préambule pourrait indiquer et décrire les principaux facteurs et causes de dommages aux civils dans les situations de guerre urbaine.

Explication : L'action du Mouvement pour atténuer les souffrances causées par la guerre urbaine devrait se fonder sur une compréhension précise des principales causes de ces souffrances.

PP4 : Ce paragraphe du préambule pourrait faire référence aux Principes fondamentaux du Mouvement, rappeler qu'un élément central de la mission du Mouvement est d'apporter protection et assistance aux plus vulnérables, notamment dans les situations de conflit armé, souligner l'importance capitale de l'accès si l'on veut mener une action humanitaire efficace et fondée sur des principes, et noter que les composantes du Mouvement disposent de capacités uniques en matière de protection et d'assistance humanitaires dans les situations de guerre urbaine.

Explication : Le cadre du Mouvement relatif à la guerre en milieu urbain devrait s'inscrire dans la mission et l'expérience du Mouvement, et reconnaître les dommages terribles que la guerre urbaine inflige au personnel et aux volontaires du Mouvement eux-mêmes.

PP5 : Ce paragraphe du préambule pourrait rappeler l'analyse que le CICR a faite de cette problématique humanitaire dans son rapport de 2019 intitulé *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, réaffirmer la position du Mouvement sur l'emploi d'armes explosives dans des zones habitées (exprimée dans la résolution 7 du Conseil des Délégués de 2013) et indiquer comme source d'inspiration le

document issu de la consultation du Mouvement tenue en 2019 sur le thème : « La guerre en milieu urbain – Vers une réponse globale du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ».

Explication : La nécessité de se doter d'une approche globale du Mouvement à l'égard de la guerre en milieu urbain a été une conclusion essentielle de la consultation tenue à Oslo en 2019 sur ce thème, à laquelle ont participé 17 Sociétés nationales, diverses unités du CICR et la Fédération internationale. La résolution devrait faire fond sur les travaux passés et présents du Mouvement dans ce domaine.

PP6 : Ce paragraphe du préambule pourrait réaffirmer le principe essentiel du DIH qui veut que la conduite de la guerre soit soumise à certaines limites, et souligner qu'il est plus difficile – mais tout aussi important – de respecter et de faire respecter le DIH lorsque les hostilités se déroulent dans des zones urbaines.

Explication : Le cadre du Mouvement relatif à la guerre en milieu urbain devrait se fonder sur les efforts constants du Mouvement pour faire respecter le DIH, et s'appuyer sur le processus multilatéral en cours visant à élaborer une déclaration politique sur l'emploi d'armes explosives dans des zones habitées – déclaration qui sera vraisemblablement adoptée avant le Conseil des Délégués.

Paragraphe du dispositif (OP)

OP1 : Ce paragraphe du dispositif pourrait demander aux parties à des conflits armés de respecter les règles du DIH dans toutes les situations de guerre urbaine, et décrire les règles les plus pertinentes applicables à ces situations.

Explication : Il s'agit de reconnaître que, dans le cadre des efforts visant à prévenir et réduire les conséquences humanitaires de la guerre urbaine, il est crucial de changer le comportement des États et des parties aux conflits armés à l'égard de la guerre urbaine, y compris en promouvant des interprétations protectrices du DIH.

OP2 : Ce paragraphe du dispositif pourrait demander aux dirigeants politiques et militaires des États et aux autres parties à des conflits armés de prendre des mesures pour prévenir les conséquences humanitaires effroyables de la guerre urbaine, et de proposer ou prendre des engagements à cette fin à la XXXIV^e Conférence internationale.

Explication : Ce paragraphe est proposé en prévision de l'occasion qu'offrira la XXXIV^e Conférence internationale, en 2023, d'obtenir des engagements fermes des États correspondant aux positions et préoccupations du Mouvement.

OP3 : Ce paragraphe du dispositif pourrait réitérer la demande faite à toutes les parties à des conflits armés de permettre et faciliter un accès humanitaire rapide et sans entrave aux populations touchées par la guerre en milieu urbain, tout en notant qu'il incombe au premier chef à chaque partie à un conflit armé de pourvoir aux besoins essentiels de la population qui est sous son contrôle.

Explication : Il s'agit de mettre en évidence l'importance fondamentale de l'accès si l'on veut apporter une réponse humanitaire efficace aux situations de guerre urbaine, conformément au DIH et aux rapports de 2015 et de 2019 du CICR intitulés *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*.

OP4 : Ce paragraphe du dispositif pourrait réitérer la demande faite aux États d'éviter d'utiliser des armes explosives à large rayon d'impact dans des zones habitées, conformément à la résolution 7 du Conseil des Délégués de 2013. Il pourrait également

appeler les États à approuver ou signer et à mettre en œuvre la déclaration politique sur l'emploi d'armes explosives dans des zones habitées, si celle-ci est adoptée d'ici au Conseil des Délégués.

Explication : Il s'agit de tenir compte de l'évolution de la situation internationale et d'accroître le soutien des États à une approche globale concernant la protection des civils contre les conséquences humanitaires de l'emploi d'armes explosives dans des zones habitées.

OP5 : Ce paragraphe du dispositif pourrait porter adoption du Plan d'action 2021-2025 du Mouvement visant à prévenir et atténuer les conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain qui est proposé plus loin, et engager toutes les composantes du Mouvement à le mettre en œuvre.

Explication : Il s'agit de renforcer la réponse globale du Mouvement à la guerre en milieu urbain pour les années à venir par l'adoption et la mise en œuvre du Plan d'action du Mouvement. L'élaboration de ce plan a commencé lors de consultations informelles au sein du Mouvement.

OP6 : Ce paragraphe du dispositif pourrait inviter le CICR à soutenir et coordonner la mise en œuvre du Plan d'action du Mouvement et à faire rapport sur cette mise en œuvre aux sessions du Conseil des Délégués de 2023 et 2025.

Explication : Il s'agit d'assurer un soutien au Plan d'action ainsi que sa mise en œuvre effective et coordonnée. D'autres composantes du Mouvement pourront être ajoutées, selon le résultat des consultations.

OP7 : Ce paragraphe du dispositif pourrait inviter les composantes du Mouvement en mesure de le faire à consacrer des ressources à la mise en œuvre effective du Plan d'action du Mouvement, et inviter les États à soutenir le Mouvement à cet égard.

Explication : Il s'agit de mettre l'accent sur ce qu'implique en termes de ressources la mise en œuvre du Plan d'action du Mouvement, et de préciser les sources auprès desquelles il est prévu d'obtenir les ressources à mobiliser.

Annexe : structure provisoire du Plan d'action 2021-2025 du Mouvement visant à prévenir et atténuer les conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain

1. Objectifs et raison d'être

- Renforcer encore la capacité de réponse opérationnelle du Mouvement, notamment ses activités de protection et d'assistance², afin d'atténuer les conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain.
- Intensifier encore les efforts du Mouvement visant à faire mieux respecter le DIH et à prévenir les conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain, en déployant des activités de communication publique et de diplomatie humanitaire.

2. Prévenir les conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain

2.1. Rendre compte du coût humain

- Engagement à identifier les lacunes dans les informations disponibles concernant certains objectifs et buts visés, et à recueillir et partager, à des fins de sensibilisation, des témoignages décrivant les expériences vécues par les civils dans les situations de guerre urbaine.
- Engagement à améliorer – sur la base de l'analyse des lacunes identifiées et conformément aux lignes directrices applicables, notamment l'« Approche minimale en matière de protection » – la collecte, le partage et la connaissance des données relatives aux conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain, afin de renforcer l'analyse des tendances, la communication, le travail de plaidoyer et les activités opérationnelles dans ce domaine.
- Engagement à respecter la protection des données et le principe « ne pas nuire ».
- Contribution des différentes composantes du Mouvement à ces efforts.

2.2. Sensibiliser le public par la communication

- Engagement des composantes du Mouvement à participer à un projet de communication sur la guerre en milieu urbain et, par exemple, à créer un portail d'information ou une plateforme regroupant des messages clés et des ressources diverses.
- Description des objectifs, des types de ressources prévus et des modalités de fonctionnement du projet.
- Contribution des différentes composantes du Mouvement à ces efforts.

2.3. Exercer une influence grâce à la diplomatie humanitaire

- Engagement à sensibiliser les publics clés aux conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain.
- Engagement à sensibiliser les publics clés aux principaux facteurs responsables des souffrances civiles dans la guerre urbaine.
- Engagement à dialoguer avec les pouvoirs publics et les autorités politiques et militaires afin de clarifier et de renforcer le cadre juridique et politique international relatif à la conduite des hostilités dans les zones urbaines, en promouvant des interprétations protectrices du DIH et en influant sur le débat consacré aux questions juridiques et politiques.

² *Ibid.*

- Engagement à dialoguer avec les pouvoirs publics et les autorités politiques et militaires sur l'importance fondamentale de l'accès si l'on veut apporter une réponse humanitaire efficace aux situations de guerre urbaine.
- Engagement à dialoguer avec les pouvoirs publics et les autorités politiques et militaires sur le fait que l'utilisation d'armes explosives à large rayon d'impact dans des zones habitées contribue pour une large part aux souffrances inacceptables infligées aux civils dans les conflits urbains, ainsi qu'à promouvoir une politique encourageant le non-emploi de ces armes.
- Engagement à entreprendre, avec les pouvoirs publics et les autorités politiques et militaires, des discussions sur les politiques visant à renforcer la protection des civils dans les situations de guerre urbaine.
- Engagement à promouvoir la déclaration politique sur l'emploi d'armes explosives dans des zones habitées, le cas échéant / si elle est adoptée.

3. Renforcer la réponse opérationnelle du Mouvement

- Engagement à améliorer considérablement les opérations du Mouvement dans les contextes touchés par la guerre urbaine, en prenant des mesures innovantes, en recensant les meilleures pratiques et autres orientations, et en renforçant le soutien et la formation dispensés aux Sociétés nationales œuvrant dans de tels contextes.
- Engagement à créer une plateforme facilement accessible regroupant tous les outils, lignes directrices et cadres pertinents, qui puisse être utilisée par les Sociétés nationales œuvrant dans des contextes touchés par la guerre urbaine, ainsi qu'à développer cette plateforme au fil du temps en fonction des besoins.
- Engagement à mettre en place un forum d'échange entre pairs destiné aux Sociétés nationales œuvrant dans des contextes touchés par la guerre urbaine, qui pourrait par exemple permettre à celles-ci, de manière continue, d'échanger des expériences et des enseignements tirés de leur action afin de mieux protéger et aider les populations touchées, de faire part de leur expérience de la mise en œuvre des lignes directrices du Mouvement en la matière, et d'identifier les besoins supplémentaires et les domaines à améliorer.
- Engagement à renforcer la sécurité du personnel et des volontaires des Sociétés nationales, à la fois par des mesures de protection préventives (meilleure sensibilisation aux risques et formation à des comportements plus sûrs) et des mesures de protection plus techniques (par exemple équipements de protection, règles de sécurité adaptées à la situation et autres mesures de soutien nécessaires aux Sociétés nationales).
- Engagement à prendre des mesures pour contribuer au renforcement des capacités des Sociétés nationales dans les contextes touchés par la guerre urbaine, et à mobiliser des ressources supplémentaires pour la mise en œuvre du présent plan d'action.