

Le pouvoir de l'humanité

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



FR

CD/22/X.X

Original : anglais

Pour information

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

Genève (Suisse)
22-23 juin 2022

La guerre en milieu urbain

Document de référence

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

Genève, septembre 2021

RÉSUMÉ

Les conflits armés qui ont pour théâtre des zones urbaines ont des conséquences humanitaires aussi inacceptables que désastreuses. Sachant que près de 70% de la population mondiale devrait vivre dans des villes d'ici 2050¹, on ne peut que s'attendre à une aggravation des effets de ces conflits. La guerre urbaine engendre des souffrances immenses, comme nous le constatons chaque jour sur le terrain. Nous ne pouvons tolérer que cette triste réalité devienne la norme.

Depuis quelques années, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement) est confronté à des défis considérables sur le plan des opérations, des ressources et de la diplomatie dans le cadre de ses efforts pour prévenir et atténuer les souffrances humaines pendant et après les conflits urbains. Nombre de conflits récents ont mis en lumière la nécessité de mener des actions efficaces dans les domaines de la prévention, des opérations et de la communication pour faire en sorte de mieux protéger les civils et de faire mieux respecter le droit international humanitaire (DIH). En tant que plus vaste réseau humanitaire au monde, le Mouvement a un rôle déterminant à jouer dans cette entreprise.

En leur qualité de premiers intervenants, les Sociétés nationales sont chaque jour témoins des ravages causés par la guerre en milieu urbain. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) et la Croix-Rouge de Norvège ont donc entrepris, dans le cadre d'un vaste processus de consultation commencé il y a deux ans et demi, de recenser les préoccupations communes à un grand nombre d'entre elles et de réfléchir à la meilleure façon de les traduire en des actions concertées qui puissent être approuvées et mises en œuvre par l'ensemble du Mouvement.

L'avant-projet de la résolution intitulée « La guerre en milieu urbain » et son annexe, le « Plan d'action 2022-2027 du Mouvement visant à prévenir et atténuer les conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain » (plan d'action), sont destinés à renforcer la capacité collective du Mouvement à prévenir et réduire les souffrances causées par la guerre urbaine. Le plan d'action en particulier vise à améliorer la capacité du Mouvement à : a) collecter des informations sur les conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain ; b) apporter protection et assistance aux personnes touchées par un conflit urbain en renforçant sa réponse opérationnelle dans ces domaines ; c) sensibiliser le public à ses préoccupations humanitaires par la communication ; et d) influencer sur les politiques et les pratiques grâce à la diplomatie humanitaire.

1) INTRODUCTION

Les conflits armés de longue durée que nous connaissons aujourd'hui se déroulent de plus en plus souvent dans des zones urbaines. Cette tendance est accentuée par le taux d'urbanisation de la planète : chaque semaine, la population urbaine augmente d'environ 1,4 million de personnes et représentera près de 70% de la population mondiale d'ici 2050². 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.

Mossoul, Alep, Raqqa, Marawi, Gaza, Mogadiscio, Donetsk, Tripoli, Sanaa : la guerre en milieu urbain affecte des dizaines de millions de personnes, les exposant au risque d'être

¹ Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, *2018 Revision of World Urbanization Prospects*, Nations Unies, New York, 2018.

² *Ibid.*

tuées, blessées ou mutilées, les privant d'accès aux services essentiels, et/ou les contraignant à fuir leurs foyers et à vivre dans des conditions indignes sans savoir si ni quand elles pourront rentrer chez elles. Même après la fin des combats, les fractures sociales causées par le conflit perdurent, et les restes explosifs de guerre continuent de faire des victimes et empêchent les gens de retourner chez eux. Il est donc difficile pour les villes et leurs habitants de panser leurs plaies, 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 des marchés et des systèmes de fourniture de services pour pourvoir à leurs besoins essentiels. Or la guerre en milieu urbain met à mal l'accès à ces systèmes, privant la population de services élémentaires tels que l'eau, les soins de santé ou encore la scolarisation des enfants.

Le Mouvement est en première ligne pour agir face aux conséquences humanitaires de la guerre urbaine. Chaque jour, à travers le monde, le personnel et les volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge répondent avec courage et dévouement aux besoins des personnes 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.

Pour faire en sorte que les civils soient mieux protégés et le DIH mieux respecté, le Mouvement doit renforcer son action dans les domaines de la prévention et des opérations. Le présent document revient sur le contexte dans lequel l'avant-projet de la résolution « La guerre en milieu urbain » et son plan d'action ont été élaborés et expose dans les grandes lignes leur raison d'être, leurs incidences possibles en termes de ressources, la marche à suivre pour les mettre en œuvre et leur contenu.

2) CONTEXTE

Depuis 2019, les composantes du Mouvement se sont réunies à plusieurs reprises pour réfléchir à la façon la plus efficace de prévenir et d'atténuer les conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain. En octobre 2019, les Sociétés nationales de l'Irak, de la Somalie et de la Norvège ont organisé, en coopération avec le CICR, une consultation du Mouvement à Oslo sur le thème : « La guerre en milieu urbain – Vers une réponse globale du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ». Suite à cette rencontre, une séance thématique sur la guerre en milieu urbain a été organisée à la XXXIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale) en décembre 2019, mettant en évidence les conséquences humanitaires inacceptables de cette forme de guerre et les défis spécifiques qu'elle représente pour le Mouvement.

En 2021, des représentants de Sociétés nationales, du CICR et de la Fédération internationale ont réfléchi à la meilleure façon de traduire les préoccupations urgentes et les propositions concrètes formulées à Oslo en 2019 en des engagements concertés qui puissent être pris et mis en œuvre par l'ensemble du Mouvement. Un processus de consultation informel a donc été lancé pour permettre à toutes les composantes du Mouvement intéressées de contribuer à l'élaboration d'un projet de résolution et de plan d'action à soumettre pour examen au prochain Conseil des Délégués. Trois consultations ont été organisées sous la forme de six séances en ligne entre février et avril 2021. Chaque consultation portait sur un thème distinct en vue de rassembler de la matière pour les différentes parties du futur plan d'action. Une quatrième consultation, répartie en deux séances, a été organisée en juin 2021 pour discuter d'une première ébauche d'avant-projet de résolution et de plan d'action sur la guerre en milieu urbain. Ces quatre consultations ont donné lieu à des débats constructifs grâce à la participation active de Sociétés nationales œuvrant dans une grande variété de contextes, en particulier de celles plus directement concernées par la guerre en milieu urbain.

3) ANALYSE

Ces dix dernières années ont été marquées par une résurgence des conflits en zone urbaine : d'après les estimations, ils affecteraient 50 millions de personnes à travers le monde³. La guerre urbaine n'est pas un phénomène nouveau mais, au regard de certains facteurs récents – et si rien n'est fait pour inverser les tendances actuelles –, les villes pourraient devenir les principaux théâtres des conflits de demain. Parmi ces facteurs, citons par exemple l'importance stratégique des villes sur les plans économique, politique et militaire, l'urbanisation galopante ou encore les avantages tactiques que certaines parties à un conflit armé pourraient tirer d'un déplacement des combats en zone urbaine.

La guerre en milieu urbain fait nettement plus de morts parmi les civils que les combats qui se déroulent en dehors des zones habitées. Cela est en grande partie dû au fait que la densité de population est plus élevée en ville et que les objectifs militaires et les biens civils y sont voisins les uns des autres. Une telle proximité rend très difficile, pour les belligérants, de respecter rigoureusement l'un des principes essentiels du DIH : le principe de distinction⁴. Pour les civils pris dans le feu des combats, les conséquences sont dévastatrices. Le personnel et les volontaires du Mouvement sont chaque jour témoins des immenses et multiples souffrances que la guerre urbaine inflige aux populations.

Le nombre de blessés et de morts parmi les civils et l'ampleur des dommages causés aux infrastructures civiles et autres biens protégés sont dramatiques dans les situations de guerre urbaine, essentiellement du fait de l'emploi d'armes explosives à large rayon d'impact. Bien qu'elles aient été conçues à l'origine pour des champs de bataille ouverts, les armes les plus utilisées aujourd'hui dans les conflits urbains sont les systèmes d'artillerie lourde (non guidés pour la plupart), les mortiers et les lance-roquettes multitubes, les bombes et missiles de gros calibre et les engins explosifs improvisés. Compte tenu de la forte probabilité que ces armes aient des effets indiscriminés, le Mouvement a déjà demandé aux États, par le passé, « de renforcer la protection des civils contre l'emploi et les effets indiscriminés des armes explosives, notamment par l'application rigoureuse des règles existantes du droit international humanitaire, et d'éviter d'utiliser des armes explosives ayant un large rayon d'impact dans des zones densément peuplées⁵ ».

Par ailleurs, les services urbains indispensables à la préservation de la vie humaine sont perturbés par les effets conjugués – directs et indirects – des combats. Trop souvent, les civils se retrouvent privés d'accès à la nourriture, à l'eau, à l'assainissement, aux services de traitement des déchets, à l'électricité, aux soins de santé et à l'éducation⁶. Les difficultés d'accès aux services essentiels sont encore accentuées en cas de siège, lorsque les organisations humanitaires impartiales se voient refuser l'accès à la population civile et que le conflit tend à se prolonger⁷.

Si les situations de siège laissent peu de chances aux habitants de parvenir à s'enfuir, d'autres combats en milieu urbain entraînent des déplacements massifs de population, modifiant de

³ CICR, *Waging War in Cities: A Deadly Choice*, Genève, 2020.

⁴ CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains – Engagement renouvelé en faveur de la protection dans les conflits armés à l'occasion du 70^e anniversaire des Conventions de Genève*, Genève, 2019.

⁵ Résolution 7 du Conseil des Délégués de 2013, intitulée « Les armes et le droit international humanitaire », CD/13/R7, par. 4, disponible sur : <http://preprod.rcrconference.org/wp-content/uploads/2015/03/2013-Council-of-Delegates-resolution-booklet-FR.pdf>.

⁶ CICR, *Services urbains lors de conflits armés prolongés – Pour une redéfinition de l'aide apportée aux populations touchées*, Genève, 2019.

⁷ Banque mondiale, CICR et UNICEF, *Joining Forces to Combat Protracted Crises: Humanitarian and Development Support for Water and Sanitation Providers in the Middle East and North Africa*, Banque mondiale, Washington, DC, 2021.

façon permanente la physionomie et le tissu social de nombreuses villes du monde entier. Souvent, ce sont les conditions de vie, devenues insoutenables, qui poussent les civils à partir de chez eux en dépit des risques qu'ils encourent⁸. Ils peuvent en effet être pris pour cible, se retrouver piégés au milieu des affrontements, être maltraités par les parties au conflit ou séparés de leurs proches. Après la fin des combats, les engins non explosés et autres formes de contamination par les armes, ainsi que l'absence de services essentiels, empêchent pendant des années bon nombre de personnes déplacées de rentrer chez elles⁹.

Bon nombre de ces conséquences ne sont pas propres aux conflits qui se déroulent dans les zones urbaines, mais elles se trouvent fortement amplifiées dans ces contextes en raison de la densité de civils et de biens de caractère civil, des tactiques et des armes utilisées par les belligérants et de la durée souvent prolongée des combats urbains.

Les conséquences de la guerre en milieu urbain étant complexes et multidimensionnelles, le Mouvement se doit, pour y répondre, d'élaborer une approche pluridisciplinaire, intégrée et adaptée aux besoins, en tirant parti de son expérience de première main et de sa présence continue sur le terrain, y compris dans des contextes particulièrement difficiles. Un plan d'action à long terme pourrait faire fond sur les enseignements des initiatives du Mouvement existantes et sur notre aptitude à travailler ensemble de manière efficace, et devrait porter sur un large éventail de domaines de manière à renforcer notre compréhension de la guerre en milieu urbain ainsi que notre capacité collective à y répondre. Aussi est-il proposé d'articuler les engagements du Mouvement autour des objectifs suivants, tous étroitement liés¹⁰.

A) COLLECTER DES INFORMATIONS SUR LES CONSÉQUENCES HUMANITAIRES

Il est essentiel de recueillir et de partager des données sur les conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain afin d'affiner notre analyse des facteurs responsables des souffrances civiles dans les conflits urbains. Il est important d'identifier les lacunes dans les informations disponibles, de clarifier les objectifs de la collecte de données et d'établir des règles et procédures pour le partage des données et des récits personnels. À cette fin, il sera utile de définir des indicateurs relatifs aux conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain pour guider efficacement le Mouvement dans ses activités de prévention, de préparation, de protection et d'assistance. Des mesures spécifiques doivent être prises pour faciliter la collecte et le partage des données au sein du Mouvement, et pour faire en sorte qu'elles soient utilisées de manière efficace, en particulier par les Sociétés nationales opérant dans des situations de guerre urbaine. Pour améliorer nos pratiques en la matière conformément aux lignes directrices applicables, notamment l'« Approche minimale en matière de protection¹¹ », il convient d'apporter aux Sociétés nationales concernées un appui matériel et des compétences d'expert adaptés à leurs besoins, en particulier de mieux les former à la collecte et à l'analyse de données. Un cadre devrait être élaboré pour faire en sorte que ces activités soient menées dans le respect des mandats existants, des Principes fondamentaux, des principes de protection des données, des exigences en matière de redevabilité, du principe « ne pas nuire » et autres exigences opérationnelles.

B) RENFORCER LA RÉPONSE OPÉRATIONNELLE DU MOUVEMENT

La principale mission du Mouvement est de protéger et d'aider les personnes vulnérables, notamment dans les situations de conflit armé. Les composantes du Mouvement disposent de

⁸ CICR, *Déplacés urbains – S'adapter et répondre au déplacement hors des camps*, Genève, 2019.

⁹ CICR, *Weapon Contamination in Urban Settings: An ICRC Response*, Genève, 2019.

¹⁰ Les sections suivantes se fondent sur les résultats des discussions qui ont eu lieu lors des consultations du Mouvement sur la guerre en milieu urbain, organisées entre février et juin 2021.

¹¹ 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 et des Sociétés nationales de la Norvège, du Nigéria, de la Suède, du Liban, de la Turquie, de l'Australie et du Belize.

capacités uniques en matière de protection et d'assistance humanitaires dans les situations de guerre urbaine. Il est donc proposé de faire du renforcement de notre réponse opérationnelle à la guerre en milieu urbain l'un des principaux objectifs du plan d'action. Notre réponse conjointe devrait en particulier : a) être fondée sur une meilleure analyse collective de nos possibilités d'action en milieu urbain ; b) placer les personnes affectées au centre tout en veillant au respect du principe « ne pas nuire » ; c) prévoir un renforcement de nos activités d'assistance, notamment pour garantir l'accès des populations aux services essentiels ; et d) tirer davantage parti des partenariats existants et, s'il y a lieu, en encourager de nouveaux. L'une de nos priorités est de faire en sorte de mieux protéger, conformément au Cadre pour un accès plus sûr, le personnel et les volontaires des Sociétés nationales qui risquent chaque jour d'être tués ou blessés. En outre, l'amélioration de notre réponse opérationnelle collective suppose d'œuvrer au renforcement des capacités des Sociétés nationales opérant dans des situations de guerre urbaine.

C) SENSIBILISER LE PUBLIC PAR LA COMMUNICATION

Les activités de collecte et d'analyse de données factuelles, mentionnées plus haut, devraient faciliter l'élaboration de messages clés et d'éléments de communication clairs et efficaces. La campagne de communication du Mouvement sur la guerre en milieu urbain devrait être conçue dans l'optique de mieux faire connaître les graves conséquences humanitaires qui en résultent et d'amener le public et les autorités politiques à soutenir les efforts déployés par le Mouvement pour prévenir et atténuer ses effets dévastateurs. Pour concevoir des messages efficaces, il faut veiller à bien articuler les objectifs opérationnels avec les objectifs stratégiques, à définir clairement les publics visés et à les prioriser, et à recourir à des sources d'information fiables dans chaque contexte. Une campagne de communication réussie est une campagne qui adapte ses messages en fonction du contexte dans lequel ils seront utilisés et du public auquel ils sont destinés, et qui cherche, par des moyens innovants et des outils modernes, à atteindre de nouveaux publics, à augmenter l'impact de la communication du Mouvement et à réaffirmer le rôle unique joué par ce dernier dans le débat public relatif à la guerre en milieu urbain.

D) INFLUER SUR LES POLITIQUES ET LES PRATIQUES GRÂCE À LA DIPLOMATIE HUMANITAIRE

Le travail de plaidoyer humanitaire est indispensable pour sensibiliser les autorités politiques et militaires aux conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain et les inciter à élaborer, adopter et mettre en œuvre des approches qui permettent de réduire au minimum le nombre de victimes civiles et l'ampleur des dommages causés aux infrastructures civiles. Il est nécessaire d'instaurer systématiquement un dialogue concerté avec les autorités, à tous les niveaux, pour promouvoir des interprétations protectrices du DIH et influencer sur le débat consacré aux questions juridiques et politiques. Le fait de clarifier et renforcer le cadre juridique et politique international relatif à la conduite des hostilités dans les zones urbaines peut aider à alléger les souffrances des populations affectées de manière significative.

Parallèlement, la promotion des bonnes pratiques, fondées sur les observations du Mouvement et d'autres acteurs de terrain, peut aussi influencer sur le comportement des belligérants. Les initiatives publiques de plaidoyer peuvent concourir à l'émergence d'une communauté d'intérêt qui contribuera à mettre les conséquences humanitaires des conflits urbains au premier plan du débat public. Il est proposé de mettre en priorité l'accent sur le respect du DIH et sur d'autres orientations de politique générale, notamment les positions officielles du Mouvement – en particulier concernant les conséquences humanitaires inacceptables de l'emploi d'armes explosives dans des zones habitées et la promotion de politiques nationales encourageant le non-emploi de ces armes.

4) INCIDENCES EN TERMES DE RESSOURCES

Compte tenu des conséquences humanitaires effroyables qu'entraîne la guerre en milieu urbain, il est de la responsabilité du Mouvement de renforcer son action dans les domaines de la prévention et des opérations. La mise en œuvre effective du plan d'action proposé aura donc des implications en termes de ressources. Certains des engagements formulés dans le plan d'action pourront être mis en œuvre à l'aide des ressources financières et humaines existantes. Par exemple, les engagements relatifs aux activités de communication et de diplomatie humanitaire (sections C et D du plan d'action, respectivement) peuvent, dans une certaine mesure, être mis en œuvre sans qu'il soit nécessaire de mobiliser des ressources financières et/ou du personnel supplémentaires. En revanche, les engagements relatifs à la coordination de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation (section E du plan d'action) ainsi que ceux qui concernent la compilation et le renforcement des analyses, instruments, systèmes, méthodologies et modules de formation (section A du plan d'action, essentiellement) nécessiteront probablement *quelques* investissements en termes de personnel. Quant à la mise en œuvre pleine et entière des engagements relatifs à la réponse opérationnelle du Mouvement – en particulier le renforcement de certains éléments clés liés à la sécurité du personnel et des volontaires ainsi que la création et le déploiement, s'il y a lieu, d'un dispositif d'intervention rapide pour assurer l'accès aux services essentiels (section B du plan d'action) –, elle pourrait exiger des moyens financiers et humains plus importants.

La nécessité de mobiliser des moyens financiers et humains pour assurer la réussite du plan d'action se reflète également dans l'un des engagements proposés dans le plan, selon lequel toutes les composantes du Mouvement devraient s'attacher à « mobiliser des ressources supplémentaires pour faciliter la mise en œuvre du plan d'action, notamment pour soutenir les Sociétés nationales opérant dans des situations de guerre urbaine », dans la mesure du possible et selon les priorités établies.

5) MISE EN ŒUVRE ET SUIVI

L'avant-projet de résolution invite le CICR à soutenir et coordonner la mise en œuvre du plan d'action du Mouvement, à en suivre les progrès et à en rendre compte, selon que de besoin.

Comme indiqué à la section E du plan d'action, consacrée à la mise en œuvre, il est nécessaire de faire en sorte que toutes les composantes du Mouvement, en particulier les Sociétés nationales opérant dans des situations de guerre urbaine, aient les moyens de mettre pleinement en œuvre les engagements du Mouvement. Par conséquent, le CICR, en concertation avec la Fédération internationale et les Sociétés nationales, s'attachera à « établir un plan de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre et constituer un Groupe de référence du Mouvement sur la guerre en milieu urbain qui sera chargé d'encadrer et de soutenir la mise en œuvre du plan d'action ».

Reconnaissant que le Mouvement a un rôle de premier plan à jouer dans la conduite des débats à venir sur la guerre en milieu urbain, la résolution et le plan d'action visent à guider le Mouvement vers l'adoption d'une position unifiée, claire et forte quant à la nécessité de prévenir et réduire les conséquences dévastatrices des conflits urbains, qu'il défendra à la XXXIV^e Conférence internationale en 2023 et au-delà. Comme cela a été dit plus haut, la résolution et le plan d'action appellent également les États à saisir l'occasion qui leur sera offerte à la Conférence internationale de 2023 de prévenir et réduire les conséquences humanitaires dramatiques de la guerre urbaine, notamment en mobilisant des ressources pour faciliter la mise en œuvre du plan d'action du Mouvement.

6) CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'avant-projet de la résolution intitulée « La guerre en milieu urbain » et son annexe, le « Plan d'action 2022-2027 du Mouvement visant à prévenir et réduire les souffrances causées par la guerre en milieu urbain », sont destinés à renforcer la capacité du Mouvement à prévenir et atténuer les conséquences des conflits urbains. Le plan d'action proposé comporte une série d'engagements que le CICR, la Fédération internationale et les Sociétés nationales sont appelés à mettre en œuvre, dans la mesure du possible et selon que de besoin, d'ici au Conseil des Délégués de 2027.

Le plan d'action en particulier vise à améliorer la capacité collective du Mouvement à : a) collecter des informations sur les conséquences humanitaires de la guerre en milieu urbain ; b) apporter protection et assistance aux personnes touchées par un conflit urbain en renforçant sa réponse opérationnelle dans ces domaines ; c) sensibiliser le public à ses préoccupations humanitaires par la communication ; et d) influencer sur les politiques et les pratiques grâce à la diplomatie humanitaire. Le plan propose une série d'actions détaillées que le Mouvement pourrait s'engager à entreprendre et précise les responsabilités spécifiques incombant aux différentes composantes du Mouvement.