

Le respect par Israël de l'obligation d'avertir la population civile adverse en cas d'attaque dans le conflit de Gaza (2008/2009)

Thierry Randretsa

Titulaire d'un master 2 en relations internationales et en sécurité internationale et défense de l'université Lyon 3, et d'un Master 2 droits de l'homme et droit humanitaire de l'université d'Evry. Lauréat du prix de l'armée de l'air 2010 René Mouchotte.

Le 27 décembre 2008 Israël lançait l'opération « Plomb durci » dans la bande de Gaza dans le but de mettre fin aux tirs de roquettes des groupes armés palestiniens en détruisant leurs mortiers, leurs roquettes et leurs infrastructures de soutien. Ces bombardements s'étaient intensifiés les derniers jours avant l'opération. Ainsi, le 24 décembre, 30 roquettes et 30 tirs de mortiers venant de la bande de Gaza visaient Israël¹. Dans les faits, cette situation durait depuis huit ans. Israël dit avoir utilisé tous les moyens, autres que militaires, pour faire cesser cette situation, en vain². En huit ans, 12 000 roquettes étaient tombées sur Israël³. En outre, il s'agissait de réduire la capacité du Hamas et des autres groupes armés palestiniens à perpétrer de futures attaques contre la population civile israélienne⁴.

L'offensive israélienne a commencé avec une phase de bombardement aérien du 27 décembre au 3 janvier 2009⁵. Puis, une phase terrestre a eu lieu dans

laquelle la force aérienne a continué à jouer un rôle important en assistant et en couvrant les forces terrestres. Cette phase a débuté le 3 janvier pour finir le 18 janvier 2009⁶.

Selon le rapport Goldtson, on estime de 1387 à 1417 le nombre de Palestiniens tués durant les opérations⁷. L'autorité palestinienne parle de 1444 morts alors que le gouvernement israélien avance le chiffre de 1167⁸. Selon ce dernier, quatre israéliens sont morts suite à des tirs de roquettes ; neuf soldats sont morts durant les opérations⁹.

Dans l'arrêt « The Public Committee against Torture in Israel vs The Government of Israel » (Targeted Killing case), la Cour Suprême israélienne a qualifié le conflit qui oppose Israël aux groupes armés palestiniens de conflit armé international (CAI)¹⁰. Par conséquent, l'ensemble du droit des conflits armés s'applique¹¹. Cependant, comme le souligne le gouvernement israélien, la qualification du conflit importe de moins en moins car le droit tend à s'uniformiser dans ce domaine¹².

Israël est partie aux quatre Conventions de Genève de 1949. Par contre, il n'a ratifié aucun des Protocoles additionnels. Cependant, la Cour Suprême israélienne a indiqué qu'Israël adhère aux principes du droit international humanitaire coutumier. Par conséquent, Israël respecte un certain nombre de dispositions coutumières issues du Protocole I même si il n'en est pas membre¹³. De même, le Hamas est lié au droit international humanitaire même si, en tant qu'acteur non étatique, il ne peut être partie à un traité¹⁴.

Si les obligations juridiques de chacune des parties semblent claires, il en est autrement en réalité. A cet égard, ce conflit est caractéristique des interrogations que posent les conflits dits asymétriques au droit international humanitaire (DIH). Dans ce type de configuration, la population civile est exposée car les combats ont lieu dans les villes. Elle l'est d'autant plus que l'acteur non étatique va chercher à détourner les règles de droit afin de compenser la supériorité militaire de l'acteur étatique. Comme le dit Karine Bannelier, « la faiblesse des armes pousse à la violation des règles et la violation de la règle devient l'arme du faible »¹⁵. Dès lors, comment respecter les prescriptions du DIH, si ceux-ci sont détournés par l'un des belligérants ? C'est la question à laquelle Israël a dû répondre, notamment dans le cadre de l'épineux problème des avertissements préalables à toute attaque qui affecterait les civils, plus spécifiquement lors des bombardements aériens. Avant de voir ce qu'il en a été dans le cadre du conflit dans la bande de Gaza (I), nous nous pencherons d'abord sur le contenu de cette prescription et dans quel cadre juridique elle s'inscrit (II).

L'obligation d'avertir la population civile en cas d'attaque pouvant l'affecter

Cette obligation découle des conventions internationales relatives au droit des conflits armés. Elle intègre même le droit international coutumier (A). Malgré cela, cette obligation reste relative eu égard au respect de la nécessité militaire.

Une obligation conventionnelle et coutumière.

Cette obligation est énoncée à l'article 57 2) c) du Protocole additionnel I (PAI) aux Conventions de Genève (CG) du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, du 8 juin 1977. C'est une disposition particulière qui ressort du principe de précaution dont l'esprit général est énoncé à l'article 57 1) du PAI : « Les opérations militaires doivent être conduites en veillant constamment à épargner la population civile, les personnes civiles et les biens de caractère civil ».

Cette obligation d'avertir est fondamentale aujourd'hui dans le cadre des conflits asymétriques où les populations civiles sont très exposées aux combats soit parce qu'elles sont à proximité de ceux-ci ou d'objectifs militaires, soit parce qu'elles sont carrément la cible des attaques.

Toutefois, cette disposition n'est pas nouvelle. L'article 19 du Code Lieber (de Francis Lieber, juriste américain d'origine allemande qui a élaboré des règles de conduite pour la guerre de Sécession, connues sous le nom de Code Lieber) la mentionne : les commandants militaires doivent informer leurs ennemis « de leurs intentions de bombarder une place, afin que les non combattants et notamment les femmes et les enfants puissent être déplacés avant que les bombardements ne commencent »¹⁶. Tous les instruments adoptés après ce Code font référence à cette obligation (l'article 16 de la déclaration de Bruxelles du 27 août 1874, l'article 33 du manuel d'Oxford de 1880, l'article 26 de la Convention II de la Haye de 1899, l'article 27 de la Convention de la Haye de 1907). Aujourd'hui, c'est une disposition forte qui fait partie du droit international humanitaire coutumier¹⁷.

Une obligation relative en raison de la prise en compte de la nécessité militaire.

Or cette disposition humanitaire fait face à l'autre élément constitutif du droit des conflits armés : la nécessité militaire. Or, il s'avère que la surprise est fondamentale dans le cadre d'une attaque (et plus généralement en matière stratégique), notamment dans le cadre de l'utilisation de la puissance aérienne¹⁸. La surprise peut également être indispensable pour la sécurité des forces attaquantes¹⁹.

Cela explique le fait que le texte indique que cette obligation ne peut être remplie uniquement que lorsque les circonstances le permettent. D'autre part, seules les attaques pouvant affecter la population civile doivent faire l'objet d'avertissements²⁰. En pratique, un pays comme les Etats-Unis a pu déclarer que les avertissements n'avaient pas à être spécifiques, qu'ils pouvaient être généraux afin de ne pas compromettre la sécurité des forces attaquantes et le succès de la mission²¹. Cet avertissement général peut prendre la forme d'une alerte de vaste portée transmise par radiodiffusion, qui conseille à la population civile de se tenir à l'écart de certains objectifs militaires²². Toutefois, cela n'empêche pas l'attaquant de fournir des éléments plus précis lorsque cela est possible et nécessaire²³.

Qu'il soit général ou spécial, l'avertissement doit être clairement exprimé²⁴. Il ne doit pas avoir été donné trop tôt. En effet, procéder à l'attaque plusieurs jours après l'avertissement peut faire croire, dans l'esprit des populations, que l'attaque n'ait finalement pas lieu, les incitant ainsi à rester dans les lieux visés. Par ailleurs, les avertissements ne peuvent être faits que lorsque l'attaque a été planifiée contre des objectifs militaires fixes, les cibles militaires mobiles pouvant entraver la pertinence de tels avertissements²⁵. Ils doivent permettre, dans la mesure du possible, de permettre aux civils de quitter la zone objet de l'attaque. Evidemment, les avertissements ne doivent pas tromper la population ; la ruse de guerre n'est pas acceptable dans ce contexte²⁶.

En pratique, l'élément de surprise l'a souvent emporté sur les considérations humanitaires conduisant les Etats à donné des avertissements trop vagues pour alerter la population civile du péril imminent²⁷.

Le conflit entre Israël et les bandes armées palestiniennes dans la bande de Gaza, du 27 décembre 2008 au 18 janvier 2009, et l'obligation d'avertissement

Au regard du cadre juridique décrit précédemment, Israël a rempli son obligation d'avertir la population civile adverse, lorsqu'il lançait des attaques aériennes pouvant l'affecter (A). Malgré cela, le rapport Goldtsonne estime que les avertissements produits par Israël ont insuffisants (B)

Des avertissements israéliens en phase et même au-delà des prescriptions du DIH

Le 3 avril 2009, le Président du Conseil des Droits de l'Homme a mis en place une mission d'établissement des faits sur le conflit à Gaza. Elle a eu pour objet « d'enquêter sur toutes les violations au droit international des droits de l'Homme et au droit international humanitaire commises dans le contexte des

opérations militaires conduites à Gaza au cours de la période allant du 27 décembre 2008 au 18 janvier 2009, soit avant, pendant et après » le conflit. Le 15 septembre 2009, la mission a tiré de cette enquête un rapport, communément appelé le « rapport Goldstone »²⁸.

Selon les données recueillis par ce rapport auprès d'Israël, celui-ci a procédé aux mesures suivantes pour avertir la population :

Les forces armées israéliennes ont procédé à 20 000 appels téléphoniques le 27 décembre et 10 000 le 29 décembre 2008.

300 000 notes d'avertissement ont été largués sur l'ensemble de la bande de Gaza.

80 000 tracts ont été largués sur Rafah.

Dans le contexte du début des opérations terrestres, le 3 janvier 2009, 300 000 tracts ont été largués sur la bande de Gaza, spécialement au nord et à l'est.

Le 5 janvier 2009, 300 000 tracts ont été largués sur Gaza City, Khan Yunis et Rafah.

Au total, les forces armées israéliennes ont procédé à 165 000 appels téléphoniques et ont envoyé près de 2 500 000 tracts²⁹.

Ces avertissements étaient d'abord d'ordre général, afin d'éloigner la population de Gaza des zones de combat. Puis des avertissements régionaux ont été faits afin de prévenir de l'imminence d'opérations militaires. Ces avertissements contenaient des éléments comme le temps disponible pour évacuer la zone, et la désignation de routes spécifiques menant à des zones sûres. Enfin, les forces de défense israéliennes (FDI) ont procédé à des avertissements ciblés via les appels téléphoniques susmentionnés³⁰.

Au regard du cadre juridique défini plus haut, il est clair qu'Israël a rempli son devoir d'avertir la population civile avant le lancement d'une attaque pouvant l'affecter. Il a procédé aux avertissements généraux requis, alors même que ceux-ci ne sont pas obligatoires s'ils peuvent compromettre l'opération. Cependant, Israël est allé au-delà des recommandations du DIH en fournissant des tracts contenant des renseignements sur la marche à suivre pour fuir les combats et trouver des zones de refuge. En cela, Israël a agi conformément à la recommandation émise par la Commission d'enquête du Liban établie par la résolution S-2/1 du Conseil des droits de l'Homme dans son rapport du 10 novembre 2006 : si une force militaire veut vraiment prévenir les civils, elle doit prendre en compte la manière dont la population peut suivre les instructions, et pas seulement se contenter de balancer des tracts³¹. Surtout, Israël a procédé à des avertissements précis et ciblés à des personnes particulières via des appels téléphoniques, ce qu'aucune disposition de DIH n'impose. A ce titre, les forces aériennes israéliennes ont également utilisé la procédure du « knock on roof » :

il s'agissait d'opérer un premier tir d'avertissement doté d'une faible charge explosive, pour prévenir les résidents de l'immeuble désigné comme objectif militaire de l'imminence d'une frappe aérienne³².

Des avertissements insuffisants selon le rapport Goldstone.

Pour autant, le rapport Goldstone conclut que ces avertissements étaient dans l'ensemble insuffisants. Le rapport salue les efforts accomplis par l'Etat hébreu en matière de précaution³³ mais les juge, de manière générale, insuffisants car inefficaces³⁴.

En premier lieu, la mission du Conseil des Droits de l'Homme juge les tracts et les messages radiodiffusés imprécis et manquant de clarté³⁵. Si l'on prend les bombardements intenses du 27 décembre 2008 au 3 janvier 2009 qui ont détruit une centaine d'immeubles dans les centres-villes, la mission estime que les civils, n'habitant pas les centres-villes et qu'on invitait pourtant à quitter leur maison, ne pouvaient pas vraiment savoir où aller et étaient sûrement plus en sécurité chez eux, loin des centres-villes. Ici, l'avertissement n'est pas effectif car l'habitant de Gaza ne peut pas faire une évaluation raisonnablement objective de la situation³⁶. De manière générale, il était difficile de trouver un lieu sûr en raison de l'étroitesse du territoire et de l'intensité des bombardements³⁷. En outre, la mission estime que les appels spécifiques ont manqué, eux aussi, de clarté et de crédibilité³⁸. A titre d'exemple, le rapport cite un appel effectué par les FDI : « Because your houses are used by Hamas for military equipment smuggling and storing, the Israeli Defense Forces (IDF) will attack the areas between Sea Street and till the Egyptian border. All the Residents of the following neighbourhoods : Block O – al- Barazil neighbourhood – al-Shu'ara'-Keshtha- al-Salam neighbourhood should evacuate their houses till beyond Sea Street. The evacuation enters into force from now till tomorrow at 8 a.m. For your safety and for the safety of your children, apply this notice »³⁹. Ce type d'avertissement serait plutôt source d'incertitudes et d'anxiété. De plus, il ne différerait guère en substance des messages généraux⁴⁰.

Par ailleurs, la mission n'est pas convaincue par la procédure du « knock on roof » car, selon elle, il serait difficile de distinguer ce tir de semonce d'une attaque réelle. L'intéressé n'est pas sensé savoir qu'il s'agit d'un avertissement ; cette méthode serait plutôt source de peur et de confusion⁴¹. Pour la mission, il eût été préférable qu'Israël procède à d'autres moyens, notamment les appels téléphoniques⁴².

Enfin, le fait d'avertir ne met pas fin au principe de précaution de l'article 57 (1) du PAI. L'attaquant doit continuer à épargner la population civile. A ce titre, les avertissements faits ne constituent pas un permis pour attaquer aveuglément

une zone. En l'espèce, Israël a adopté une attitude imprudente au début de l'invasion terrestre. Elle a déployé des soldats dans une zone ayant fait l'objet d'avertissements, mais qui contenait encore des civiles pour des raisons diverses (certains sont handicapés, d'autres n'ont pas les moyens de partir...) ⁴³.

Israël a respecté l'esprit et la lettre du droit international

Il nous semble indéniable qu'Israël ait respecté l'esprit et la lettre du DIH en matière d'avertissement dans le cadre du principe de précaution. Il est même allé au-delà des recommandations prescrites par le DIH coutumier. En juillet 2009, Israël s'est même dit prêt, à l'avenir, à lancer des avertissements contenant des informations encore plus précises, telles que le délai avant l'attaque ou l'indication des routes pour fuir ⁴⁴.

Pourtant, le rapport Goldstone estime quand même ces efforts insuffisants car inefficaces dans les faits. Israël clame le contraire en indiquant que même si ces avertissements n'ont pas été fiables à 100 %, ils ont quand même été hautement effectifs ⁴⁵.

Peut-être, faut-il y voir l'inadaptation d'un droit venant d'un monde statocentré, peu aux faits des réalités des conflits asymétriques où les civils sont très exposés ne seraient-ce que parce qu'ils ne se distinguent pas des combattants ⁴⁶.

Or, le principe de distinction est et doit rester la pierre angulaire du droit international humanitaire.

notes

1. HUMAN RIGHTS COUNCIL, Human rights in Palestine and other occupied arab territories, Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict, 15 septembre 2009, 575p, p. 81, disponible sur le site du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/9/docs/UNFFMGC_Report.pdf consulté en février 2010
2. Ministère des affaires étrangères israélien, « Gaza... Hamas... conflict... facts ! », <http://www.mfa.gov.il/GazaFacts> consulté en février 2010
3. Ministère des affaires étrangères israélien, <http://www.mfa.gov.il/GazaFacts>
4. *ibid.*
5. HUMAN RIGHTS COUNCIL, Human rights in Palestine and other occupied arab territories, Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict, p.10
6. *ibid.*, p. 10
7. *ibid.*, p. 10