



MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION POLITIQUE SUR L'UTILISATION DES ARMES EXPLOSIVES DANS LES ZONES PEUPLÉES: QUESTIONS-RÉPONSES

SEPTEMBRE 2023

La présente note met en lumière les principales questions et réponses liées à la mise en œuvre de la *Déclaration politique sur le renforcement de la protection des civils contre les conséquences humanitaires découlant de l'utilisation des armes explosives dans les zones peuplées* de 2022. Elle est principalement destinée aux États qui ont signé la déclaration ou qui envisagent de le faire.

QU'EST CE QUE 'LA DÉCLARATION POLITIQUE EWIPA ?

La déclaration est un engagement politique qui vise à remédier aux effets humanitaires dévastateurs et durables résultant de l'utilisation d'armes explosives dans les zones peuplées et à renforcer la protection des civils dans les conflits armés. Elle vise à remédier à la fois aux conséquences immédiates et à long terme des armes explosives, durant le conflit et après celui-ci. La déclaration constitue la première reconnaissance formelle à l'échelle internationale que l'utilisation d'armes explosives dans les zones peuplées engendre de graves conséquences humanitaires (voir l'encadré) auxquelles les États doivent remédier.

CONSÉQUENCES HUMANITAIRES DE L'UTILISATION D'ARMES EXPLOSIVES EN ZONES PEUPLÉES

Chaque année, des dizaines de milliers de civils sont blessés ou tués par des armes explosives. Les chiffres révèlent que 90 % des victimes d'armes explosives dans les zones peuplées sont des civils. Ils souffrent de lourdes blessures qui bouleversent leur vie, ainsi que d'une détresse psychologique aux effets persistants. Le bombardement et le pilonnage des villes causent également la destruction d'infrastructures aussi vitales que les hôpitaux, les écoles, les systèmes d'approvisionnement en électricité et en eau, qui a des conséquences sur la fourniture des services essentiels aux besoins de la population civile, aggravant davantage leur situation. Les attaques persistantes à l'aide d'armes explosives, la destruction des habitations et la coupure des services essentiels, ainsi que la présence de restes explosifs de guerre obligent les civils à fuir ou à quitter leur foyer vers un destin incertain. La destruction engendrée par les armes explosives a une incidence dramatique sur les besoins de reconstruction post-conflit, qui s'aggravent considérablement du fait de l'utilisation prolongée d'armes explosives, tout en retardant, si ce n'est contrecarrant, les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable.

La déclaration est le résultat de près de trois années de consultation, menées par la République d'Irlande avec la participation d'États, des Nations Unies (ONU), du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et des organisations internationales de la société civile, parmi lesquelles le Réseau international sur les armes explosives (International Network on Explosive Weapons - INEW). Les consultations se sont tenues en novembre 2019, février 2020, mars 2021, et avril et juin 2022.¹ Le texte de la *Déclaration politique sur le renforcement de la protection des civils contre les conséquences humanitaires découlant de l'utilisation des armes explosives dans les zones peuplées*² a été formellement adopté et signé par 83 États (ci-après, les États signataires) le 18 novembre 2022.

QUELLE EST LA STRUCTURE DE LA DÉCLARATION ?

La déclaration débute par un préambule qui fait état des risques de plus en plus accrus pour les populations civiles du fait de l'urbanisation croissante des conflits armés et qui souligne les conséquences humanitaires découlant de l'utilisation d'armes explosives dans des zones peuplées, notamment leurs nombreux effets directs et indirects ou « de réverbération », tels

que les décès et blessures causés aux civils, la destruction des infrastructures essentielles et les déplacements forcés. À la suite du préambule, une section opérationnelle comprend 14 engagements que les États signataires et leurs forces armées ont accepté de mettre en œuvre afin de renforcer la protection des populations et des biens civils. Parmi ceux-ci figure l'engagement essentiel d'éviter les atteintes aux civils en restreignant ou en s'abstenant d'utiliser des armes explosives dans les zones peuplées.

À QUOI SE SONT ENGAGÉS LES ÉTATS SIGNATAIRES ?

Les États qui signent la déclaration s'engagent à travailler ensemble et en lien avec l'ONU, le CICR et la société civile, dans l'objectif de renforcer la protection des populations civiles contre les dommages causés par l'utilisation des armes explosives dans les zones peuplées. Sa mise en œuvre nécessitera pour ces États signataires d'adopter des mesures dans un certain nombre de domaines essentiels, et qui consisteront principalement à :

- Élaborer des politiques et pratiques nationales afin de restreindre ou de s'abstenir d'utiliser des armes explosives en zones peuplées lorsqu'une telle utilisation risque d'engendrer des dommages à la population et aux biens civils.
- Élaborer des politiques et des pratiques nationales visant à protéger les civils et leurs biens, notamment les infrastructures essentielles à la survie de la population civile, des effets prévisibles directs et indirects, ou de « réverbération », des opérations militaires.
- Mettre en place des moyens de collecte et de partage des données afin de mieux comprendre les conséquences humanitaires des opérations militaires, y compris des données sur les dommages causés aux civils et aux infrastructures civiles, ainsi que sur l'utilisation d'armes explosives.
- Assister les victimes, leurs familles et les communautés touchées, et faciliter l'accès humanitaire aux civils qui en ont besoin.

Les États signataires et les autres parties prenantes se sont également engagés à se rencontrer de manière régulière afin d'examiner la mise en œuvre de la déclaration, d'identifier toute mesure supplémentaire devant être prise, d'échanger les bonnes pratiques et politiques visant à empêcher ou atténuer les dommages aux civils et d'échanger leur point de vue sur les concepts et la terminologie. La première réunion d'examen officielle doit se tenir en Norvège en avril 2024.

La déclaration n'est pas un traité faisant peser des obligations légales sur les États signataires. Toutefois, il est attendu des États signataires qu'ils agissent de bonne foi et mettent en œuvre, en modifiant leurs politiques et pratiques, les engagements qu'ils ont volontairement pris lorsqu'ils ont signé la déclaration. De plus, la déclaration peut être vue comme un moyen d'améliorer la mise en œuvre pratique du droit international humanitaire, dont l'application s'impose aux parties à un conflit, qu'elles soient étatiques et non étatiques.

Contrairement à certains traités internationaux, la déclaration ne comporte officiellement aucune condition financière d'adhésion, telle qu'une contribution commune aux coûts de réunions ou autres frais de fonctionnement institutionnel. Néanmoins, un financement des États sera nécessaire pour soutenir l'organisation des réunions d'examen (voir ci-dessous) et les autres activités visées par la déclaration.

LA DÉCLARATION S'APPLIQUE-T-ELLE À TOUS LES TYPES D'OPÉRATIONS MILITAIRES DANS UN CONFLIT ARMÉ ?

Les États qui signent la déclaration acceptent de mettre en œuvre un ensemble complet de mesures afin de renforcer la protection des populations et des biens civils durant et après un conflit armé, de remédier aux conséquences humanitaires découlant d'un conflit armé utilisant des armes explosives dans des zones peuplées et d'améliorer le respect et la mise en œuvre du droit international humanitaire.³La déclaration ne mentionne ni ne distingue aucun type d'opération militaire dans le cadre d'un conflit armé. Dès lors, elle doit être interprétée afin de s'appliquer à tout type d'opération militaire dans un conflit armé, y compris les opérations de lutte contre le terrorisme, de lutte contre-insurrectionnelle et de guerre de haute intensité. Le seuil pour intégrer le champ d'application de la déclaration n'est pas le type d'opération mais le fait de savoir si l'opération implique l'emploi d'armes explosives dans des zones peuplées, à l'égard duquel il est nécessaire de renforcer la protection des civils, conformément à la déclaration.

QU'IMPLIQUE LA MISE EN ŒUVRE ?

La mise en œuvre est un processus continu et les États signataires avanceront dans ce processus à des vitesses différentes. Toutefois, le cap est clair. La déclaration définit un programme d'action visant à renforcer de manière progressive la protection des civils contre l'utilisation d'armes explosives dans les zones peuplées, en mettant la priorité sur la modification des politiques et pratiques militaires pour y parvenir.

Les États signataires sont invités à entamer rapidement le processus de déploiement de la déclaration afin de promouvoir de plus larges perspectives et d'instaurer une véritable « culture de mise en œuvre » du texte. L'interprétation de certains engagements de la déclaration devra faire l'objet de discussions approfondies entre les États, l'ONU, le CICR et la société civile dans l'optique d'œuvrer à une compréhension commune. INEW poursuivra ses interventions auprès des États afin d'élaborer, et, au fil du temps, affiner une compréhension commune de la manière dont la déclaration doit être mise en œuvre afin d'assurer la meilleure protection possible des populations civiles.

Dans un premier temps, il est conseillé aux États signataires de diffuser la déclaration au sein des services gouvernementaux compétents et des forces armées, de se l'approprier, de comprendre la signification des engagements sur le plan pratique et la façon dont ils doivent être mis en œuvre, notamment par l'examen et l'évaluation des politiques et des pratiques existantes. Cela peut se traduire par la désignation de points focaux ou de groupes de travail nationaux chargés de la mise en œuvre et par l'organisation d'ateliers au niveau national ou sous-régional, notamment des formations ou des séances d'information sur la déclaration à l'intention des fonctionnaires gouvernementaux et des membres des forces armées concernés.

Idéalement, les États devraient entreprendre un examen de leurs politiques et des pratiques existantes en matière de protection des civils dans un conflit armé, notamment par un dialogue avec l'ONU, le CICR et la société civile. Aussi confiants que soient les États signataires dans les efforts qu'ils déploient pour protéger les civils lors de leurs opérations militaires, ils ne sauraient les considérer comme suffisants pour respecter leur engagement, dans le cadre de la déclaration, d'éviter que l'utilisation d'armes explosives ne nuise à la population civile. Tous les États qui signent la déclaration doivent avoir conscience, ce faisant, qu'ils devront examiner et réviser leurs politiques et pratiques existantes ou en élaborer de nouvelles afin de renforcer la protection des civils conformément à la déclaration. Ce processus sera continu et nécessitera un examen, une évaluation et un dialogue permanents en vue de renforcer encore davantage la protection des civils au fil du temps.

La révision des politiques et pratiques existantes, ou l'élaboration de nouvelles, constituera le principal moyen de mise en œuvre des engagements de la déclaration. Dans certains cas, il peut être approprié ou souhaitable d'élaborer une politique autonome de protection des civils

qui intègre les engagements de la déclaration et met en place les procédures et ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Il peut également s'avérer nécessaire de réviser la doctrine militaire existante, telle que celle relative au ciblage ou à la guerre en milieu urbain, de mettre à jour les manuels militaires, d'élaborer de nouveaux programmes et documents de formation ou de modifier ceux existants et de veiller à ce que les engagements de la déclaration soient mis en œuvre sur le plan opérationnel et tactique, en les intégrant, par exemple, dans les règles d'engagement mises au point pour des opérations particulières.

LA DÉCLARATION CONTIENT 14 ENGAGEMENTS OPÉRATIONNELS. PAR OÙ COMMENCER ?

Les États sont encouragés à prendre sans délai des mesures pour commencer la mise en œuvre des engagements visant à :

- Limiter ou s'abstenir d'utiliser des armes explosives dans les zones peuplées.
- Protéger les civils de l'utilisation d'armes explosives lors de la planification et de la conduite d'opérations militaires.
- Recueillir et partager des données relatives à l'impact de l'utilisation d'armes explosives dans les zones peuplées sur les civils.
- Apporter une assistance aux victimes d'armes explosives, à leurs familles et à leurs communautés.

Ces engagements sont d'une importance fondamentale. Ils touchent directement à la protection des civils contre l'utilisation d'armes explosives dans les zones peuplées et ses conséquences. Leur mise en œuvre immédiate aurait une incidence immédiate sur la protection des civils.

CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT DE RESTRICTION OU D'ABSTENTION DE L'UTILISATION D'ARMES EXPLOSIVES DANS LES ZONES PEUPLÉES⁴

Le paragraphe 3.3 de la déclaration engage les États signataires à veiller à ce que leurs forces armées :

adoptent et mettent en œuvre une série de politiques et de pratiques visant à prévenir les dommages aux civils, notamment par la restriction ou l'abstention, le cas échéant, de l'utilisation d'armes explosives dans les zones peuplées, lorsque leur utilisation risquerait fortement de nuire aux populations civiles ou à des biens à caractère civil.

La mise en œuvre de cet engagement préconise que les forces armées des États signataires élaborent de nouvelles politiques ou modifient celles existantes, en considérant les éléments suivants :

- Tout d'abord, comment évaluer et déterminer lorsque l'utilisation des armes explosives en zones peuplées est susceptible d'engendrer des dommages à la population ou aux biens civils.
- Ensuite, comment déterminer s'il convient de *restreindre* ou de *s'abstenir* d'utiliser des armes explosives en zones peuplées lorsqu'une telle utilisation peut, de manière prévisible, engendrer des dommages à la population ou aux biens civils.

L'évaluation et la détermination des cas où l'utilisation d'armes explosives dans des zones peuplées est susceptible de causer des dommages aux populations ou aux biens civils nécessitent de comprendre la relation qui existe entre l'étendue du large rayon d'impact des armes explosives et les risques qu'elles présentent pour les populations et les biens civils lorsqu'elles sont utilisées dans des zones peuplées. D'une manière générale, plus le rayon d'impact de l'arme est important, plus le risque de dommages est élevé. Sur cette base, la détermination du risque de dommages causés aux civils et aux biens par l'utilisation d'armes explosives pourrait être facilitée par la mise en place, au sein des politiques, de processus et de pratiques qui prévoient :

- Une évaluation préalable des *caractéristiques techniques des armes explosives* pour s'assurer que les commandants et autres personnels militaires autorisant l'utilisation d'armes explosives comprennent l'ampleur du large rayon d'impact d'armes particulières et la probabilité de dommages qui en résulte.
- Une évaluation préalable de l'*environnement bâti* pour comprendre son influence sur les effets de l'arme et le potentiel de dommages résultant des effets directs et indirects ou de « réverbération ».
- Une évaluation en temps réel du *contexte opérationnel particulier* de l'utilisation des armes explosives afin de comprendre la façon dont il influencera les effets de l'arme et le potentiel de dommages résultant des effets directs et indirects ou de « réverbération ».

Lorsque l'utilisation d'armes explosives dans des zones peuplées est susceptible de causer des dommages, les forces armées doivent décider s'il convient de *restreindre* ou de *s'abstenir* d'utiliser des armes explosives. En règle générale, il est conseillé aux militaires de *restreindre* l'utilisation d'armes explosives dans les zones peuplées en raison de la présence réelle ou présumée de populations et de biens civils dans ces zones. L'utilisation d'une arme projetant une explosion, de la chaleur et des éclats au sein d'une concentration de population et de biens civils présente inévitablement un potentiel de dommages. Une telle utilisation devrait donc être limitée à des situations où elle ne risque *pas* en principe de causer des dommages à des civils ou à des infrastructures civiles.

Les militaires devraient *s'abstenir* d'utiliser des armes explosives dans les zones peuplées lorsque leur large rayon d'impact est susceptible de s'étendre au-delà de l'objectif militaire et, par conséquent, de présenter un risque pour les civils et les biens situés à proximité de l'impact de la frappe. Dans une zone peuplée, plus la distance à laquelle l'effet de souffle et de fragmentation s'étend au-delà de l'objectif militaire est grande (du fait de l'importance du contenu explosif de l'arme ou de son imprécision) et plus la zone couverte par les armes explosives est étendue (en cas d'utilisation de munitions multiples), plus la probabilité de dommages aux civils et aux biens civils à proximité de l'objectif militaire est grande ; c'est ce que l'on appelle souvent le « large rayon d'impact ».

Là encore, ces éléments pourraient être utilement intégrés dans des politiques et des pratiques nouvelles ou révisées, le cas échéant.

CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT VISANT À PROTÉGER LES CIVILS CONTRE LES EFFETS DIRECTS ET INDIRECTS - OU EFFETS « DE RÉVERBÉRATION » - DES ARMES EXPLOSIVES DANS LE CADRE DE LA PLANIFICATION ET DE LA CONDUITE DES OPÉRATIONS MILITAIRES

Le paragraphe 3.4 engage les États à :

Veiller à ce que [leurs] forces armées, notamment dans leurs politiques et dans leurs pratiques, tiennent compte des effets directs et indirects sur les civils et les biens à caractère civil pouvant être raisonnablement prévus dans la planification d'opérations militaires et l'exécution d'attaques dans des zones peuplées.

L'un des éléments clés de la mise en œuvre de cet engagement réside dans la nécessité de comprendre la nature et la composition de la zone peuplée dans laquelle les opérations doivent être menées, ainsi que les effets directs et indirects raisonnablement prévisibles qui résulteront de ces opérations. Cela vaut tout particulièrement pour les opérations menées dans un environnement bâti. Lorsque des armes explosives sont utilisées dans des environnements bâtis, le risque d'atteinte aux civils et aux biens est élevé. En outre, les dommages ou la destruction de biens civils peuvent avoir d'importants effets indirects ou « de réverbération ».

Les paragraphes 1.3 à 1.6 du préambule donnent un aperçu des effets directs et indirects ou « de réverbération » de l'utilisation d'armes explosives qui ont été observés dans des conflits armés récents et qui peuvent donc être considérés comme représentatifs des différents effets « raisonnablement prévisibles » des opérations menées dans des zones peuplées. La prise en compte de ces effets dans la planification des opérations et la conduite des attaques pourrait se faire par l'élaboration de nouvelles politiques ou la révision de celles existantes, qui prévoiraient *notamment* :

- L'examen et l'affinement des hypothèses de base concernant la présence et le comportement des civils ainsi que la présence de biens civils dans les zones peuplées, y compris à la suite d'alertes et d'ordres d'évacuation. Il convient de faire preuve de prudence et de toujours supposer la présence de civils, sauf confirmation contraire.
- La mise en place de processus visant à :
 - Identifier de manière certaine les objectifs militaires et identifier et surveiller la présence de civils, notamment par des analyses du mode de vie, ainsi que l'emplacement des biens civils, en particulier des infrastructures essentielles, à proximité d'objectifs militaires potentiels.
 - Permettre de comprendre la valeur et l'importance des biens civils, en particulier les infrastructures essentielles, pour la population civile.
 - Veiller à ce que la présence de civils et de biens, notamment ceux qui ont une valeur et une importance particulières pour la population, soit prise en compte dans les procédures de ciblage (notamment en impliquant des experts en la matière, tels que des ingénieurs, des urbanistes, etc.) afin d'éviter ou d'atténuer les dommages causés aux civils et à leurs biens dans le cadre d'attaques délibérées ou non.
 - S'assurer de la prise en compte de la présence de civils jusqu'au moment de la frappe et, en cas de doute, la retarder ou l'interrompre.
- L'examen et l'affinement permanent de la compréhension des effets indirects ou « de réverbération » « *raisonnablement prévisibles* », en tenant compte de la base de recherche croissante qui permet une meilleure compréhension de la probabilité, de la nature et de l'étendue de tels effets.
- L'amélioration de la compréhension et de la capacité à anticiper les effets indirects ou « de réverbération » résultant tant d'attaques isolées *que* multiples.

- L'intégration des avis d'experts dans le domaine (urbanistes, ingénieurs civils, spécialistes en eau et en assainissement, experts en santé publique, etc.) dans le processus de ciblage afin d'apporter un éclairage dans l'analyse du rôle et de l'importance des infrastructures civiles et d'anticiper les effets indirects ou « de réverbération ». Cette analyse doit permettre de déterminer le statut de protection d'un bien civil et son inclusion dans la liste des biens à ne pas prendre pour cible, qui doit être communiquée à la population civile, ainsi que tout changement ultérieur qui lui est apporté.
- La disponibilité de techniques d'armement et d'autres options permettant d'atténuer les effets indirects ou les effets « de réverbération ».

CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DE COLLECTE ET DE PARTAGE DE DONNÉES SUR L'UTILISATION D'ARMES EXPLOSIVES ET LEUR IMPACT

Le paragraphe 4.2 engage les États à :

Recueillir, partager et mettre à la disposition du public des données désagrégées sur les effets directs et indirects sur les civils et les biens à caractère civil des opérations militaires impliquant l'utilisation d'armes explosives dans des zones peuplées, lorsque cela est possible et approprié.

Il doit être lu en conjonction avec le paragraphe 3.4 qui engage les États à :

Veiller à ce que leurs forces armées... procèdent à l'évaluation des dommages, dans la mesure du possible, et identifient les leçons retenues de tels événements.

En outre, le paragraphe 4.3 engage les États à :

Faciliter le travail des [Nations Unies, du CICR et des organisations de la société civile] concernées en collectant des données sur l'impact sur les civils des opérations militaires impliquant l'utilisation d'armes explosives dans des zones peuplées, le cas échéant.

Les engagements énoncés aux paragraphes 4.2 et 3.4 pourraient être facilement mis en œuvre grâce à la pratique du suivi des dommages causés aux civils, qui a été adoptée par un certain nombre de forces armées dans différents contextes. Le suivi des dommages causés aux civils est un processus interne par lequel un protagoniste armé recueille de façon systématique des données relatives aux décès et préjudices corporels subis par les civils, sur les dommages ou la destruction des biens ainsi que sur d'autres atteintes aux civils causés par ses opérations. Cette démarche est plus exhaustive que les « évaluations des dommages » ou « évaluations des dommages de combat », plus généralement connues sous le nom de « *battle damage assessments* ou BDA ». Les BDA ont pour principale fonction d'évaluer l'effet ou le degré de dommage infligé à une cible et de formuler des recommandations en vue de frappes supplémentaires. Elles ne sont pas destinées à évaluer les dommages aux civils.

Un effort concerté pour comprendre l'impact des opérations militaires sur les civils et les biens civils, notamment du fait de l'utilisation d'armes explosives, est vital pour garantir la redevabilité et la réparation, pour tirer les leçons qui s'imposent et œuvrer sans relâche au renforcement de la protection des civils dans le temps. Afin de mettre en œuvre les mesures contenues aux paragraphes 4.2 et 3.4, il est recommandé aux armées de procéder à la révision de leurs politiques existantes, ou d'en élaborer de nouvelles, afin qu'elles mettent en place :

- Des moyens permanents pour suivre, collecter, analyser et tirer des enseignements des atteintes aux civils et aux biens civils, qui serviraient également de base à l'établissement de rapports publics réguliers.
- Des procédures pour garantir que les analyses, les conclusions et les enseignements tirés alimentent de façon systématique les changements opérationnels et l'élaboration de politiques plus larges au soutien d'une protection plus efficace des civils.

L'engagement du paragraphe 4.3 de faciliter le travail de collecte des données sur l'impact des armes explosives des Nations Unies, du CICR et des organisations issues de la société civile doit être entendu de manière large afin d'inclure une variété d'actions possibles qui doivent être reflétées dans les politiques et pratiques nouvelles ou révisées. Il peut s'agir notamment :

- de collecter, partager et mettre à la disposition des Nations Unies, du CICR et des organisations de la société civile des données désagrégées sur les effets directs et indirects sur les civils et sur les biens civils des opérations militaires utilisant des armes explosives en zones peuplées (comme prévu au paragraphe 4.2).
- de faire réaliser et/ou de financer des recherches et des études par ces acteurs sur l'impact à court et à long terme de l'emploi d'armes explosives en zones peuplées, afin d'approfondir la compréhension de ces impacts, la nature et l'étendue de ce qui est « raisonnablement prévisible », ainsi que les mesures nécessaires pour les prévenir ou les atténuer.
- de soutenir l'éducation aux risques, le marquage et le déminage des REG par ces acteurs, en leur communiquant des données sur l'utilisation des armes explosives, notamment le nombre approximatif, le type et la nature des armes explosives utilisées, ainsi que l'emplacement général des munitions non explosées connues et probables.

CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DE L'ENGAGEMENT D'AIDE AUX VICTIMES, À LEURS FAMILLES ET AUX COMMUNAUTÉS TOUCHÉES PAR LES CONFLITS ARMÉS

Le paragraphe 4.5 engage les États à :

Fournir, faciliter ou aider l'assistance aux victimes (personnes blessées, survivants, familles de personnes tuées ou blessées), ainsi qu'aux communautés touchées par les conflits armés. Adopter une approche holistique, intégrée, sensible au genre et non discriminatoire de cette assistance, en tenant compte des droits des personnes handicapées et en soutenant le rétablissement post-conflit et les solutions durables.

Le paragraphe 4.5 mentionne deux sortes d'assistance : l'assistance aux victimes d'armes explosives (personnes blessées, survivants et familles des personnes tuées ou blessées) et assistance aux communautés touchées par les conflits armés. Bien que ces deux types d'assistance peuvent souvent se chevaucher, ils ne sont pas nécessairement identiques. L'assistance aux victimes concerne l'assistance médicale, psychologique et financière spécifique dont les personnes ont besoin après avoir été blessées par une arme explosive ou en raison du décès ou des blessures subies par des membres de leur famille de ce fait. L'assistance aux communautés touchées par un conflit est plus large et se rapporte à l'aide de première nécessité et aux autres formes d'assistance humanitaire dont la population civile a besoin lors d'un conflit armé. Elle est souvent assurée par les Nations Unies, le CICR et d'autres organisations humanitaires non gouvernementales.

Lorsque l'on se penche sur les actions nécessaires pour mettre en œuvre l'engagement d'aide aux victimes d'armes explosives, à leurs familles et aux communautés touchées par les conflits armés, il peut être utile de les répartir dans les catégories suivantes :

- Les mesures immédiates de soutien aux victimes par les forces armées des États signataires.
- Les actions d'aide aux victimes menées par les États touchés par un conflit.
- Les actions d'aide aux populations affectées menées par les États touchés par un conflit.
- Les actions plus vastes des États au soutien des victimes et des communautés touchées par un conflit.

LES MESURES IMMÉDIATES DE SOUTIEN AUX VICTIMES PAR LES FORCES ARMÉES DES ÉTATS SIGNATAIRES

Les blessures infligées par des armes explosives requièrent des soins médicaux rapides et adaptés. La responsabilité de ces soins au lendemain d'une attaque incombe généralement aux premiers secours locaux. En vertu du droit international humanitaire, les parties à un conflit ont également l'obligation, utile pour la mise en œuvre du paragraphe 4.5, de soigner les blessés et les malades, notamment les civils.⁵ En particulier, les forces armées des États signataires qui sont également parties à un conflit armé devraient mettre en œuvre les actions suivantes afin de venir en aide aux victimes d'armes explosives :

- Prendre toutes les mesures possibles pour rechercher, recueillir et évacuer les blessés et les malades sans distinction et sans discrimination, chaque fois que les circonstances le permettent et particulièrement après un affrontement, et ce sans délai.
- Apporter, dans toute la mesure du possible et le plus rapidement possible, les soins médicaux et l'attention que nécessite leur état, sans distinction fondée sur des motifs autres que médicaux.
- Prendre toutes les mesures possibles pour protéger les blessés et les malades contre les mauvais traitements et le pillage de leurs possessions.

LES ACTIONS D'AIDE AUX VICTIMES MENÉES PAR LES ÉTATS TOUCHÉS PAR UN CONFLIT

Les États signataires qui sont touchés par un conflit armé devraient également prendre des mesures pour soutenir l'assistance aux victimes. Cela inclut les États voisins et les autres États qui accueillent des populations réfugiées, parmi lesquelles des victimes d'armes explosives qui nécessitent une assistance. Lors de la mise en œuvre de l'engagement énoncé au paragraphe 4.5, il est conseillé aux États signataires touchés par un conflit :

- D'évaluer les besoins des victimes.
- D'élaborer, mettre en œuvre et faire appliquer toute loi et politique nationales nécessaires.
- D'élaborer un plan et un budget au niveau national, comprenant des agendas pour mener les opérations d'assistance, dans l'optique de les intégrer dans les mécanismes nationaux en matière de handicap, de développement et de droits de l'homme applicables et de les appuyer, en respectant le rôle et la contribution spécifiques des acteurs concernés.
- De chercher à mobiliser les ressources nationales et internationales.

- De veiller à ce que les différences de traitement soient uniquement motivées par des besoins médicaux, de réadaptation, psychologiques ou socio-économiques.
- De consulter étroitement les victimes et les organisations qui les représentent, et de les impliquer activement.
- De désigner un point focal au sein du gouvernement pour coordonner les questions relatives à l'assistance aux victimes d'armes explosives.
- D'intégrer les lignes directrices et les bonnes pratiques utiles, notamment dans les domaines des soins médicaux, de la réadaptation et du soutien psychologique, ainsi que de l'inclusion sociale et économique.

LES ACTIONS D'AIDE AUX POPULATIONS AFFECTÉES MENÉES PAR LES ÉTATS TOUCHÉS PAR UN CONFLIT

Les États signataires se sont également engagés à fournir, faciliter et appuyer l'assistance aux populations touchées par un conflit de façon plus large. S'agissant des États signataires qui sont également parties à un conflit, le droit international humanitaire prévoit que les parties à un conflit supportent la responsabilité première de veiller aux besoins de base des populations touchées par un conflit qui se trouvent sous leur contrôle. Cependant, les parties à un conflit peuvent ne pas pouvoir ou ne pas vouloir apporter une telle assistance. Dans de telles situations, l'État touché par un conflit devrait faciliter de manière rapide, sûre et sans entrave l'accès humanitaire apporté par les Nations Unies, le CICR et les autres organisations internationales et de la société civile, comme l'exige également le paragraphe 4.4 de la déclaration.⁶

LES ACTIONS PLUS VASTES DES ÉTATS AU SOUTIEN DES VICTIMES ET DES COMMUNAUTÉS TOUCHÉES PAR UN CONFLIT

La mise en œuvre de l'engagement du paragraphe 4.5 a également des implications pour la communauté plus large des États signataires, qui sont appelés à *faciliter* et à *appuyer* l'assistance aux victimes et aux communautés touchées par les conflits. Cela peut se traduire par une série de mesures, notamment :

- Une aide financière aux organisations d'assistance aux victimes ainsi qu'aux campagnes humanitaires et aux programmes de développement en faveur des populations touchées par les conflits. Il peut notamment s'agir de renforcer la capacité des États touchés par un conflit et accueillant des réfugiés à faire face aux lésions traumatiques et à fournir une assistance psychologique, psychosociale et de réadaptation.
- Pour les États voisins des États touchés par un conflit, faciliter l'accès transfrontalier rapide, sûr et sans entrave des Nations unies, du CICR et d'autres organisations apportant une assistance aux victimes et une aide humanitaire plus générale.

LES ÉTATS SIGNATAIRES DOIVENT-ILS RENDRE COMPTE DES PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION ?

Le paragraphe 4.7 engage les États à :

Se réunir régulièrement pour examiner, dans un esprit de collaboration, la mise en œuvre de la présente Déclaration et identifier toute mesure supplémentaire pertinente qui pourrait être nécessaire. Ces réunions pourraient inclure l'échange et la compilation de bonnes politiques et pratiques et un échange de vues sur les concepts et la terminologie émergents.

Il prévoit également que :

Les Nations Unies, le CICR, d'autres organisations internationales compétentes ainsi que des organisations de la société civile peuvent participer à ces réunions. Nous encourageons tout échange plus approfondi, y compris des échanges intergouvernementaux et militaires structurés, qui pourraient contribuer à éclairer les réunions sur la présente Déclaration.

Le paragraphe 4.7 comporte principalement deux engagements. Premièrement, se réunir de façon régulière afin d'examiner la mise en œuvre de la déclaration et identifier toute mesure supplémentaire qui pourrait être nécessaire, et deuxièmement, entreprendre un travail plus approfondi qui pourrait contribuer à éclairer ces réunions d'examen. La Norvège a annoncé qu'elle convoquerait sa première réunion destinée à examiner la mise en œuvre au mois d'avril 2024.

Les États signataires pourraient se servir des réunions d'examen pour réaffirmer leur engagement envers la déclaration, informer sur les progrès qu'ils ont accomplis dans sa mise en œuvre, sur les mesures particulières entreprises et les enseignements tirés, et encourager d'autres États à y adhérer et à l'appliquer.

La participation aux réunions devrait être ouverte à tous les États signataires ainsi qu'aux Nations Unies, au CICR et aux autres organisations internationales et de la société civile concernées. Les États non signataires intéressés pourraient également prendre part aux réunions, conformément à l'engagement du paragraphe 4.8 de promouvoir activement la déclaration et œuvrer pour son adoption et sa mise en œuvre par le plus grand nombre d'États possible. Les réunions d'examen fournissent à ces États un moment privilégié pour annoncer leur adhésion à la déclaration. Leur participation leur permettrait également d'apprendre des mesures prises par les États signataires pour mettre en œuvre la déclaration.

AU DELA DES RÉUNIONS D'EXAMEN, PAR QUELS AUTRES MOYENS LES ÉTATS PEUVENT-ILS COLLABORER POUR PROMOUVOIR ET METTRE EN ŒUVRE LA DÉCLARATION ?

Le paragraphe 4.7 encourage tout travail plus approfondi pour contribuer à éclairer les réunions d'examen, notamment les échanges intergouvernementaux et militaires structurés. Là encore, il est important que les Nations Unies, le CICR et les organisations de la société civile, notamment par le biais d'INEW, soient inclus dans de telles réunions. Ces acteurs possèdent une expertise importante et une grande compréhension de la nature et de l'étendue des dommages aux civils et de la façon dont on peut y remédier. Ils entreprennent également une série d'actions pour soutenir la mise en œuvre et l'universalisation de la déclaration. Ces acteurs jouent un rôle important en favorisant les échanges intergouvernementaux et interarmées, qui ont utilement contribué à éclairer les États dans leur compréhension du problème et leurs possibilités d'actions⁷, ainsi qu'en conduisant des recherches, en collectant des données, en élaborant des recommandations politiques et en menant des actions de sensibilisation.

Les ateliers organisés au niveau régional et sous-régional offrent également un moyen utile de stimuler la mise en œuvre. Ils offrent l'opportunité de sensibiliser, de promouvoir l'adhésion dans la région et de tisser des relations qui permettront une mise en œuvre au niveau régional. Les ateliers pourraient être axés sur des thèmes précis et se concentrer sur les aspects de la déclaration les plus pertinents pour les États de la région.

Chaque État pourrait également organiser des ateliers au niveau national, notamment des sessions de formation sur la déclaration à destination des fonctionnaires concernés et des membres des forces armées. Ils pourraient intégrer des débats et des exercices à partir de

scénarios, qui peuvent constituer un outil utile pour faire avancer les échanges sur la mise en œuvre. Veiller à ce qu'il existe un point d'ancrage ou un point focal pour tout ce qui a trait à la déclaration, des personnes désireuses de s'appropriier et de diriger les travaux, ainsi que la coopération et l'entente entre les ministères des Affaires étrangères et de la Défense et au sein des forces armées sur l'objectif et la valeur de la déclaration sont également des facteurs importants pour progresser dans la mise en œuvre.

DE QUELLE MANIÈRE LES ÉTATS DEVRAIENT-ILS ENCOURAGER D'AUTRES ADHÉSIONS ET L'UNIVERSALISATION DE LA DÉCLARATION ?

Le paragraphe 4.8 engage les États à promouvoir activement la déclaration, la communiquer à toutes les parties prenantes concernées, œuvrer pour son adoption et sa mise en œuvre effective par le plus grand nombre possible d'États. Outre le rôle évoqué plus haut des conférences d'examen en tant que point de convergence pour de futures adhésions et du groupe d'États meneurs, les États signataires disposent de nombreuses possibilités de promouvoir et encourager l'adhésion à la déclaration par d'autres États. Elles peuvent prendre les formes suivantes :

- Des déclarations lors des débats annuels du Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés.
- Des déclarations à la Première Commission de l'Assemblée générale.
- Des déclarations publiques sur des situations particulières de conflit.
- D'autres questions et discussions thématiques pertinentes, telles que les enfants dans les conflits armés, la protection des soins de santé dans les conflits armés, la protection de l'éducation et la *Déclaration pour des écoles sûres*.
- Des réunions bilatérales sur le sujet avec les États non signataires.
- Des réunions régionales sur le sujet auxquelles participent des États non signataires.
- Dans le cadre de la coopération interarmées, des partenariats et des programmes d'assistance en matière de la sécurité avec les forces armées des États non signataires (voir ci-dessous).

QUELS SONT LES MOYENS DONT DISPOSENT LES ÉTATS SIGNATAIRES POUR OBTENIR L'ADHÉSION À LA DÉCLARATION DES PARTIES AU CONFLIT, Y COMPRIS LES GROUPES ARMÉS NON ÉTATIQUES ?

Le paragraphe 4.8 engage également les États signataires à viser le respect de ses engagements par toutes les parties aux conflits armés, y compris les groupes armés non étatiques. Cela étend concrètement la portée des engagements de la déclaration aux forces armées des États non signataires et aux groupes armés non étatiques qui sont également parties à un conflit armé.

Il concerne particulièrement les États signataires qui ont établi des partenariats militaires ou des programmes de coopération en matière de sécurité avec les forces armées d'États non signataires et/ou des groupes armés non étatiques. De tels partenariats et programmes offrent d'importantes possibilités d'influencer le comportement des forces partenaires et de promouvoir la mise en œuvre du droit international humanitaire et la protection des civils par ces dernières.⁸ La conclusion de tels partenariats et programmes entre les forces armées des États signataires et non signataires pourrait être subordonnée à l'adhésion à la déclaration.

Les accords de partenariat et de coopération pourraient également inclure des engagements spécifiques, notamment en matière de limitation de l'emploi d'armes explosives dans les zones peuplées, de protection des civils contre les effets directs et indirects, et d'assistance aux victimes et aux populations touchées par les conflits.

NOTES DE FIN

¹ Pour plus d'informations sur le processus de consultation, visitez le site Internet du ministère des affaires étrangères irlandais : <https://www.dfa.ie/our-role-policies/international-priorities/peace-and-security/ewipa-consultations/> et le site Internet d'INEW : <https://www.inew.org/declaration-negotiations/>

² Voir : <https://www.dfa.ie/media/dfa/ourrolepolicies/peaceandsecurity/ewipa/EWIPA-Political-Declaration-Final-Rev-25052022.pdf>

³ Comme souligné dans le paragraphe chapeau de la « Partie B : section opérationnelle » de la déclaration.

⁴ Pour obtenir des informations plus approfondies sur les mesures possibles qui peuvent être prises pour mettre en œuvre ces engagements clés, voir : « *Implementing the Political Declaration on the Use of Explosive Weapons in Populated Areas: Key Areas and Implementing Actions* » (Mise en œuvre de la Déclaration politique sur l'utilisation des armes explosives dans les zones peuplées : Principaux domaines et mesures de mise en œuvre), Simon Bahsgaw, note d'information de politique d'Article 36 (novembre 2022), à l'adresse : <https://article36.org/updates/publication/implementing-the-political-declaration-on-the-use-of-explosive-weapons-in-populated-areas-key-areas-and-implementing-actions/>

⁵ Voir les Règles 109 à 111 du CICR, bases de données de droit international humanitaire : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl/v1/rule109>

⁶ Paragraphe 4.4 : Faciliter l'accès humanitaire rapide, sûr et sans entrave aux personnes dans le besoin dans les situations de conflit armé conformément au droit international applicable, y compris le droit international humanitaire.

⁷ Voir par exemple, OCHA et Chatham House, *Réunion d'experts sur la réduction de l'impact humanitaire de l'emploi d'armes explosives en zones peuplées, Londres, 23-24 septembre 2013 – Rapport de synthèse* ; OCHA et ministère des Affaires étrangères de Norvège, *Réunion d'experts informelle sur le renforcement de la protection des civils contre l'utilisation d'armes explosives en zones peuplées, Oslo, Norvège, 17-18 juin 2014, Rapport de synthèse par l'OCHA* (2014) ; CICR, *Réunion d'experts : Armes explosives en zones peuplées : aspects humanitaires, juridiques, techniques et militaires, Chavannes de Bogis, Suisse, 24-25 février 2015* (2015) ; Article 36 et CIVIC, *Rapport sur un groupe de travail examinant les politiques et pratiques militaires sur l'utilisation d'armes explosives en zones peuplées, 2-3 mai 2018* (2018).

⁸ Voir par exemple, Cordula Droegge et David Tuck, « Fighting Together: Obligations and Opportunities in Partnered Warfare » (Combattre ensemble : obligations et opportunités dans les guerres conjointes), *Droit et politiques humanitaires du CICR* (28 mars 2017), disponible à l'adresse : <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2017/03/28/fighting-together-obligations-opportunities-partnered-warfare/>