Septième Conférence des Hautes Parties contractantes au Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre, annexé à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination

30 août 2013
Français
Original: anglais

Genève, 11 et 12 novembre 2013
Point 12 de l'ordre du jour provisoire
Rapports de tous organes subsidiaires

Rapport
Sur l'enlèvement, le retrait et la destruction des restes explosifs de guerre et l'article 4

Document soumis par le Coordonnateur pour l'enlèvement, le retrait et la destruction des restes explosifs de guerre et l'article 4[1], et son collaborateur

Introduction

1. Eu égard à l'objectif du Protocole V consistant à prévenir les dommages humanitaires associés aux restes explosifs de guerre (REG), les dispositions de l'article 3 jouent un rôle déterminant. Cet article impose aux Hautes Parties contractantes qui contrôlent les territoires touchés ainsi qu'aux utilisateurs de munitions explosives de contribuer à la surveillance, à l'enlèvement et à la destruction des REG. L'article 4, quant à lui, est un mécanisme important pour faciliter les opérations d'enlèvement: il requiert des forces armées qu'elles enregistrent l'emploi et l'abandon de munitions explosives pendant un conflit armé. Les informations ainsi consignées doivent être transmises à la partie qui contrôle le territoire ou à une tierce partie.

2. Pour faciliter la compréhension aussi bien que l'application des articles 3 et 4, la sixième Conférence a décidé de poursuivre l'examen des questions ayant trait à l'article 3 et, en particulier, de s'intéresser au renforcement des capacités dans le domaine de la surveillance, de l'enlèvement, du retrait et de la destruction des REG aux niveaux national et local. En outre, le Coordonnateur a établi un document de réflexion sur les REG existants. Le but était non pas de renégocier les obligations au titre du Protocole V concernant les REG existants et futurs, mais de saisir l'occasion du sixième anniversaire de

[1] Conformément à la décision prise par la sixième Conférence des Hautes Parties contractantes au Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre, dont les dispositions figurent à l'alinéa *a* du paragraphe 39 du document final de la Conférence (CCW/P.V/CONF/2012/10), les débats ayant trait à l'enlèvement, au retrait et à la destruction des restes explosifs de guerre ont été dirigés par M. Ivan Grinevich (Bélarus) en sa qualité de Coordonnateur, secondé par son collaborateur M. Gerfried Elias, colonel (Allemagne).

Merci de recycler

l'entrée en vigueur du Protocole V pour s'enquérir auprès des États touchés de l'expérience acquise et des difficultés rencontrées lors de l'enlèvement des REG existants, et leur demander s'ils étaient dotés des procédures nécessaires et des ressources voulues pour remédier au problème.

3. Pour ce qui est de l'article 4, les Hautes Parties contractantes ont été encouragées à inclure dans leurs rapports nationaux des informations sur les mesures prises pour mettre en œuvre les obligations d'enregistrement, de conservation et de communication des renseignements sur l'emploi ou l'abandon de munitions explosives, ainsi que sur les mesures prises pour respecter les obligations relevant de l'article 11, qui portent sur la publication des documents voulus et l'apport de la formation requise sur les obligations relevant du Protocole V. Les Hautes Parties contractantes ont aussi été encouragées à partager leurs pratiques et leur expérience quant à la façon de donner effet à leurs obligations au titre de l'article 4, en particulier dans le cadre de leur participation à une coalition ou à une alliance de pays. Il s'agissait par exemple d'indiquer si, en cas de participation à une coalition ou alliance, les procédures des forces armées nationales eu égard à l'article 4 différaient de celles employées lorsque le pays intervenait isolément.

Échange de renseignements sur les activités d'enlèvement, de retrait et de destruction des REG, le renforcement des capacités et les restes explosifs de guerre existants, au cours de la Réunion d'experts

4. M. Erasmus Stir Jakobsen, Chef de Section du Groupe danois de déminage, a consacré son exposé à l'expérience acquise par le Groupe danois de déminage en matière d'assistance aux États touchés pour ce qui est du renforcement des capacités. M. Jakobsen a indiqué que le renforcement des capacités au sein des États touchés par les REG pouvait se faire de deux façons. La première approche, classique, consistait à prêter assistance en agissant de façon officielle auprès des autorités nationales et des structures en place dans le pays bénéficiaire. La seconde, moins classique, consistait à fournir directement une assistance aux populations touchées par les REG. Avec l'expérience, le Groupe danois de déminage tendait à privilégier la seconde approche. M. Jakobsen a souligné qu'il faudrait une collaboration généralisée avec les pouvoirs publics et les partenaires locaux; que les activités de respect des dispositions devraient être laissées au Gouvernement et aux autorités nationales; que les structures nationales devaient comporter le dispositif voulu sur les plans technique et décisionnel; et qu'une participation à plus long terme s'imposait de la part des donateurs et des organismes internationaux. Les États-Unis d'Amérique ont fait part de leur expérience en matière de renforcement des capacités et ont souligné qu'il était capital d'instaurer une étroite coopération avec l'État touché pour garantir le succès de toute initiative de renforcement des capacités. L'assistance technique et financière devait renforcer et étoffer les ressources des États touchés. Un autre élément d'importance était la compréhension de la nature et de l'ampleur de la contamination par les mines terrestres et les REG dans les États touchés. En avoir connaissance permettait de se concentrer sur les capacités requises pour remédier efficacement et effectivement au problème, et évitait de porter l'attention sur l'ajout de capacités inutiles. Si certains États ont souligné qu'il était important de fournir une coopération de niveau international en matière de renforcement des capacités, d'autres ont avancé que même les États dotés de moyens financiers très limités ou d'une très modeste expérience des munitions non explosées avaient besoin de soutenir le renforcement des capacités et d'investir dans ce domaine afin de créer un programme d'élimination pleinement opérationnel et durable. Le Mozambique, par exemple, a admis qu'il en était au tout début de la constitution de ses propres capacités nationales et qu'il espérait échanger avec les États voisins sur l'expérience acquise.

5. Un certain nombre de Hautes Parties contractantes continuaient d'être confrontées au problème des REG existants. Pour prendre un exemple, avant 2012 la République démocratique populaire lao, par exemple, avait nettoyé 39 000 hectares des REG existants. En 2012, 5 603 hectares avaient été nettoyés. Si l'on s'était efforcé de procéder à des études pour déterminer l'ampleur de la contamination en République démocratique populaire lao, on ne connaissait pas la superficie totale des terres contaminées et l'on tendait à y remédier par une approche axée sur la réouverture des terres, par district. Le type de reste explosif de guerre le plus courant était l'arme à sous-munitions. L'impact à long terme des REG s'était matérialisé par de nouvelles victimes (morts et blessés) et le maintien des populations touchées dans un état de pauvreté persistant. Le Ministère de la défense et l'Autorité nationale de réglementation (NRA) pour la lutte contre les munitions non explosées et les mines étaient les deux organes principaux ayant en charge les REG. Si un civil découvrait un composant de REG, c'est le chef du village qui était le premier point de contact et qui rendait compte de la découverte à l'opérateur présent dans la zone ou à l'autorité du district. En l'absence d'opérateur dans la zone, la NRA se concertait alors avec le Ministère de la défense pour dépêcher une équipe de déminage itinérante. Autre pays à être touché par des REG existants, le Mozambique a expliqué que les trois grandes difficultés qu'il rencontrait eu égard aux REG existants étaient que: 1) il avait été fait un usage intensif des armes explosives au Mozambique sans que les combattants aient consigné ou porté sur une carte l'emploi de munitions explosives; 2) le nettoyage était achevé jusqu'à la profondeur standard de 13 centimètres, mais les munitions explosives pouvaient être enfouies bien plus profondément; 3) compte tenu de la diversité des armes employées et de la difficulté à prévoir la profondeur à laquelle elles se trouvaient, il était difficile de procéder avec précision au nettoyage des zones de combat à un niveau tel qu'il puisse être garanti qu'une zone était exempte de munitions non explosées. Au Mozambique, si un civil découvrait un composant de REG, il pouvait contacter l'Institut national de déminage et les opérateurs du déminage humanitaire. À l'avenir, les responsabilités dans ce domaine devaient être transférées au Ministère de l'intérieur et de la police.

6. Les États ci-après ont pris part aux discussions et ont renseigné sur l'état d'avancement de leurs programmes d'enlèvement respectifs: Arménie, Bélarus, Colombie, Croatie, Estonie, Fédération de Russie, Monténégro, Mozambique, Nigéria, République démocratique populaire lao, Sénégal, Sri Lanka et Ukraine. Les dernières informations communiquées par ces États ont montré que les travaux sur la mise en œuvre de l'article 3 demeuraient une priorité importante pour les États touchés.

Discussion sur l'application de l'article 4 − enregistrement, conservation et communication de l'information

7. La séance consacrée à l'article 4 s'est ouverte sur un exposé fait par M. Raymond Smith, Conseiller pour les questions techniques militaires, de l'unité Armes au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), au sujet de la Réunion d'experts sur la mise en pratique des obligations d'enregistrement découlant du Protocole V, tenue les 8 et 9 novembre 2012 au CICR, à Genève. Cette réunion avait pour objet de préciser ce qu'il fallait comprendre par «prescriptions de l'article 4» et d'examiner les pratiques actuelles des États pour ce qui est de la mise en œuvre de l'article. En outre, il a été débattu de certaines difficultés rencontrées pour appliquer l'article 4.

8. Le représentant du CICR a déclaré que, s'il était correctement appliqué, le Protocole V pouvait considérablement alléger les souffrances causées par les REG, et qu'il était l'un des acquis de la Convention offrant le plus de chances de profiter à ceux qui étaient touchés par un conflit armé. Pour que le Protocole contribue de façon significative à la protection des populations civiles contre les effets des REG, il fallait

comprendre et éliminer les difficultés et les obstacles qui se posaient à sa mise en œuvre. L'une des difficultés rencontrées dans son application était le fait qu'un nombre important de Hautes Parties contractantes soit avaient mal compris les obligations prescrites à l'article 4 soit avaient des difficultés à le mettre en œuvre. En prévision du rapport final de la Réunion d'experts, document devant être mis à la disposition de toutes les Hautes Parties contractantes à la Convention, M. Smith a présenté le document intitulé «Pratiques optimales recommandées en matière d'application». Plusieurs Hautes Parties contractantes sont intervenues à propos des recommandations présentées par le CICR et plusieurs États ont, en particulier, fait part de leur préoccupation quant au libellé «contraignant pour les forces armées» figurant dans la recommandation tendant à ce que les États adoptent un instrument officialisé pour les dispositions de l'article 4 et la partie 1 de l'Annexe technique, sous l'autorité du Ministère de la défense, du chef des forces armées ou d'un autre bureau équivalent. Certains États ont fait observer que l'article 4 mentionne «dans toute la mesure possible et autant que faire se peut», et ont donc soutenu l'approche pragmatique de la mise en œuvre des obligations. Les États comptaient se livrer à une étude et à une analyse approfondie des recommandations, puis faire part de leurs observations au CICR.

9. Mme Hine-Wai Loose (Unité d'appui à l'application de la Convention) a présenté un nouveau bilan des progrès accomplis par les Hautes Parties contractantes dans l'application de l'article 4. Les erreurs les plus courantes étaient la notification d'une contamination par des REG sur les propres territoires d'un État en temps de paix; la mention de systèmes d'information technique, qui étaient souvent conçus pour enregistrer la découverte de REG au cours d'une opération de surveillance plutôt que l'emploi ou l'abandon de munitions explosives au cours d'un conflit armé; et la notification de la non-participation actuellement à un conflit armé, qui ne tient pas compte de l'importance que revêt, pour un État, l'existence de procédures d'enregistrement bien en place avant même que le pays se trouve en pareille situation.

10. Le lieutenant-colonel Olivier Madiot (Division de la maîtrise des armements, au Ministère de la défense) a présenté les procédures de la France ayant trait à l'article 4. Il lui a tout d'abord fallu expliquer la raison d'être de l'article 4, en particulier les avantages qu'il présente pour les forces armées. La mise en œuvre de l'article 4 facilite les opérations d'enlèvement et, partant, contribue considérablement à la protection des civils; de plus, l'enregistrement de l'emplacement des REG apporte une protection aux forces militaires. Elle facilite aussi la transition des opérations militaires à la phase de reconstruction après le conflit, les forces armées pouvant expliquer ce qu'elles ont fait pour protéger la population civile. Enfin, l'enregistrement des données de tir permet de procéder à une évaluation de l'efficacité des munitions. L'article 4 suit une démarche véritablement pragmatique: il requiert en particulier que «dans toute la mesure possible et autant que faire se peut, les Hautes Parties contractantes et les parties à un conflit armé enregistrent et conservent des renseignements concernant les munitions explosives…». L'article 4 peut donc être adapté aux réalités opérationnelles.

11. La réalisation d'un inventaire des armes existantes revêtait une certaine importance. Pour nombre des systèmes d'armes, l'enregistrement systématique se faisait déjà, ce qui permettait d'évaluer immédiatement les dommages causés à la cible. Compte tenu de ce qui précède, chaque service au sein des forces armées était chargé de déterminer le niveau auquel l'enregistrement devait être fait. La première des priorités était d'utiliser des systèmes automatiques et, en cas d'impossibilité, des procédures manuelles d'enregistrement, une troisième solution consistant à indiquer les coordonnées approximatives de la zone où avaient eu lieu les affrontements. La collecte et la conservation des données étaient un défi majeur. Toutes les unités disposaient de leurs propres procédures pour sauvegarder leurs données de tir, alimentant différents fichiers opérationnels, légaux ou encore logistiques. Il était alors important de créer des fichiers pour les informations complémentaires ayant spécifiquement trait au type d'explosifs ayant

pu générer des REG, et de centraliser les nouveaux fichiers au niveau adéquat. En ce qui concernait la France, la centralisation des données était faite à l'état-major des armées à Paris. La centralisation des données présentait le double avantage de savoir avec certitude que les données étaient correctement enregistrées et que, par la suite, elles seraient transmises.

12. S'agissant de la transmission des données relatives à l'utilisation ou à l'abandon de munitions explosives sans retard après la cessation des hostilités actives, la France avait fait le choix de communiquer les données uniquement à la demande des parties qui contrôleraient les territoires touchés ou des organisations chargées par les États touchés des opérations de dépollution. La France était opposée à toute automaticité de la transmission des données. Clairement, la mise en œuvre de ces obligations n'était pas un processus figé en ce qu'elle dépendait en grande partie de la façon dont les forces armées d'un pays donné étaient organisées, et des types d'armes utilisées.

Discussion sur l'exécution des obligations prescrites à l'article 4 lorsque les Hautes Parties contractantes font partie de coalitions ou d'alliances

13. Le représentant de la France a déclaré que la France ne faisait aucune différence entre une opération menée de façon autonome et une autre menée en coalition ou au sein d'une alliance. L'enregistrement des données de tir était une responsabilité nationale.

14. Le lieutenant-colonel Frank Cremer, représentant du Grand quartier général des Puissances alliées en Europe, a fait part de ses vues en tant que partie à une alliance, au sujet de l'interaction entre le niveau du commandement et les nations participantes quant aux obligations de l'article 4, et a fourni des exemples tirés de l'expérience acquise dans le cadre de l'opération «Protecteur unifié» en Libye. L'OTAN a bien conscience des obligations de chacun de ses membres au titre du droit international humanitaire, obligations qui sont prises en compte lors de la planification et de la conduite d'opérations. La directive du Commandement allié Opérations consacrée à la maîtrise des armements conventionnels et aux activités militaires de l'Alliance (AD 80-75), par exemple, énonce que, dans sa planification, l'OTAN doit toujours tenir compte de la Convention sur certaines armes classiques.

15. L'OTAN a pris le contrôle de toutes les opérations militaires menées en Libye dans le cadre des résolutions 1970 (2011) et 1973 (2011) du Conseil de sécurité de l'ONU. Tous les ordres de tir (frappes aériennes, hélicoptères de combat et tirs d'appui naval) ont été enregistrés dans la base de données du Commandement de la composante Air des forces interarmées. Cette base de données est d'abord restée classée secrète. L'autorité en charge de la confidentialité de la base de données, à savoir le Commandement de la composante Air des forces interarmées, était responsable de la déclassification de la base et avait l'autorité requise pour cela. Dans ce processus, les nations participantes avaient la possibilité de contrôler et revoir les données eu égard à la confidentialité et à la protection des intérêts nationaux, en faisant intervenir leur représentant militaire national (RMN). Ainsi, les nations ont pu s'opposer à la divulgation de données spécifiques avant la déclassification de l'intégralité de la base. Après quoi, le Commandement de la composante Air des forces interarmées a procédé à la déclassification et a autorisé la transmission d'informations édulcorées au CICR et au Service de la lutte antimines des Nations Unies. Pour le Grand quartier général des Puissances alliées en Europe, tout ce qui était possible avait été fait pour permettre aux membres de l'OTAN de respecter leurs obligations au titre de l'article 4 du Protocole V, et ce, non seulement au lendemain de l'opération «Protecteur unifié» mais aussi durant les phases de préparation et d'exécution.

Recommandations

16. À la lumière de ce qui précède, il est recommandé à la septième Conférence des Hautes Parties contractantes de prendre les décisions ci-après:

a) Poursuivre l'examen de la question de l'enlèvement, du retrait et de la destruction des REG dans le cadre des réunions d'experts et des conférences des Hautes Parties contractantes au Protocole V et, en particulier, encourager les Hautes Parties contractantes touchées à renseigner sur leurs autorités en charge des REG, les campagnes de sensibilisation et d'éducation menées auprès du public, et tant les progrès marqués que les difficultés rencontrées dans les opérations d'étude des sols, et d'enlèvement et destruction des REG;

b) Encourager les Hautes Parties contractantes donatrices et touchées à appuyer davantage le renforcement des capacités requises pour la surveillance, l'enlèvement et la destruction des REG aux niveaux local et national, comme moyen de garantir que les programmes sont renforcés et durables;

c) Continuer d'étudier de façon plus approfondie toutes les composantes des obligations découlant de l'article 4 lu conjointement avec l'article 11, dans le cadre d'une séance de travail exceptionnelle de la Réunion d'experts, afin d'aider toutes les Hautes Parties contractantes à mettre en œuvre les consignes et instructions appropriées et à assurer la formation de leur personnel militaire;

d) Souligner que les obligations énoncées à l'article 4 sont une responsabilité nationale même en cas de participation à des coalitions ou alliances.