

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

30 avril 2021

PROPOSITION DE RÉSOLUTION**relative à la protection des civils contre
l'utilisation des armes explosives
à large rayon d'impact en zones peuplées****RAPPORT**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA DÉFENSE NATIONALE
PAR
M. Kris VERDUYCKT**SOMMAIRE****Pages**

I. Exposé introductif de l'auteur principal de la proposition de résolution	3
II. Discussion générale	4
III. Discussion des considérants et du dispositif et vote	8
Annexe:	14

*Voir:***Doc 55 1222/ (2019/2020):**001: Proposition de résolution de MM. Cogolati et De Vriendt et consorts.
002 et 003: Amendements.**Voir aussi:**

005: Texte adopté par la commission.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

30 april 2021

VOORSTEL VAN RESOLUTIE**voor de bescherming van burgers tegen
het gebruik van explosieve wapens met
een groot bereik in bevolkte gebieden****VERSLAG**NAMENS DE COMMISSIE
VOOR LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Kris VERDUYCKT****INHOUD****Blz.**

I. Inleidende uiteenzetting door de hoofdindieners van het voorstel van resolutie	3
II. Algemene bespreking	4
III. Bespreking van de consideransen en het verzoekend gedeelte en stemming	8
Bijlage:	14

*Zie:***Doc 55 1222/ (2019/2020):**001: Voorstel van resolutie van de heren Cogolati en De Vriendt c.s.
002 en 003: Amendementen.**Zie ook:**

005: Tekst aangenomen door de commissie.

04506

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**
Président/Voorzitter: Peter Buysrogge

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Peter Buysrogge, Theo Francken, Darya Safai
Ecolo-Groen	Julie Chanson, Wouter De Vriendt, Guillaume Defossé
PS	Hugues Bayet, André Flahaut, Christophe Lacroix
VB	Steven Creyelman, Annick Ponthier
MR	Denis Ducarme, Katrin Jadin
CD&V	Hendrik Bogaert
PVDA-PTB	Steven De Vuyst
Open Vld	Jasper Pillen
Vooruit	Kris Verduyck

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Joy Donné, Michael Freilich, Frieda Gijbels
Kim Buyst, Samuel Cogolati, Barbara Creemers, Cécile Thibaut
N., Malik Ben Achour, Sophie Thémont, Özlem Özen
Pieter De Spiegeleer, Ellen Samyn, Dries Van Langenhove
Daniel Bacquellaine, Christophe Bombled, Caroline Taquin
N., Nawal Farih
Nabil Boukili, Roberto D'Amico
Tim Vandenput, Marianne Verhaert
Melissa Depraetere, Vicky Reynaert

C. — Membre sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigd lid:

cdH	Georges Dallemagne
-----	--------------------

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numerering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné cette proposition de résolution au cours de ses réunions des 8 juillet 2020, 6 janvier, 3 mars et 21 avril 2021.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR PRINCIPAL DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

M. Samuel Cogolati (Ecolo-Groen), auteur principal de la proposition de résolution, renvoie aux développements de la proposition. Il indique que l'ONG *Handicap* a attiré son attention sur la gravité du problème des armes explosives à large rayon d'impact pour les civils. À l'heure actuelle, 90 % des victimes de l'utilisation des armes explosives dans un environnement urbain sont des civils. C'est notamment le cas en Syrie et au Yémen.

Le texte à l'examen vise à inciter le gouvernement à participer activement au processus diplomatique actuel qui aboutira à l'adoption d'une Déclaration politique internationale contre l'utilisation des armes explosives à large impact en zones peuplées.

Il s'agit d'une zone grise en droit international. La Convention de Genève interdit de prendre pour cible des civils dans les conflits armés. Dans ce cas, le problème est plus complexe car il s'agit d'armes explosives à large rayon d'impact, qui touchent principalement des civils sans être utilisées spécifiquement contre eux. La Croix-Rouge internationale (CICR) a constaté une énorme augmentation du nombre de victimes de ces explosifs au cours des dernières années.

M. Banki Moon, ancien secrétaire général des Nations Unies, a initié il y a cinq ans le travail diplomatique en vue de mieux protéger les victimes civiles. Ce travail sera repris et poursuivi cette année. L'objectif est d'établir une Déclaration politique permettant d'interdire l'utilisation d'armes explosives à large rayon d'impact.

La proposition de résolution à l'examen vise à manifester son soutien aux Nations Unies, à la Croix-Rouge internationale et à un certain nombre d'ONG, en vue de soutenir le texte d'une potentielle déclaration diplomatique. Ce texte pourrait être prêt au début de l'année 2021. La France et l'Allemagne ont déjà exprimé leur soutien à cette initiative.

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit voorstel van resolutie besproken tijdens haar vergaderingen van 8 juli 2020, 6 januari, 3 maart en 21 april 2021.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HOOFDINDIENER VAN HET VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De heer Samuel Cogolati (Ecolo-Groen), hoofdindieners van het voorstel van resolutie verwijst in zijn inleidende uiteenzetting naar de toelichting. Hij merkt op dat de NGO *Handicap* hem op de ernst van de problematiek van impact van explosieve wapens met een ruime impactradius voor burgers heeft gewezen. Momenteel zijn 90 % van de slachtoffers van aanvallen met explosieve wapens in stedelijke omgeving burgers. Dit is het geval onder meer in Syrië en Jemen.

De ter bespreking voorliggende tekst beoogt de regering op te roepen om actief deel te nemen aan de huidige diplomatieke proces met het oog op de aanname van een internationale Politieke Verklaring tegen het gebruik van explosieve wapens met grote impact in bevolkte gebieden.

Het gaat hier om een grijze zone in het internationale recht. De verdrag van Genève verbiedt om burgers te viseren in gewapende conflicten. In casu is de problematiek meer complex omdat het explosieve wapens betreft met een grote impactradius waardoor vooral burgers worden getroffen zonder dat ze specifiek tegen burgers worden ingezet. Het internationaal rode kruis (CICR) heeft de laatste jaren een enorme toename van het aantal slachtoffers van dergelijke explosieven vastgesteld.

De heer Banki Moon, voormalig secretaris generaal van Verenigde Naties, heeft vijf jaar geleden het diplomatiek werk ingezet om burgerslachtoffers beter te beschermen. Dit werk wordt dit jaar opnieuw opgenomen en voortgezet. Het is de bedoeling een Politieke Verklaring op te stellen waarbij een verbod op het gebruik van explosieve wapens met een ruime impactradius kan worden opgelegd.

Het voorstel van resolutie wil steun betuigen aan de Verenigde Naties, het internationale Rode Kruis en een aantal ngo's, om de tekst van een mogelijke diplomatieke verklaring te steunen. Die tekst zou tegen begin 2021 klaar kunnen zijn. Zowel Frankrijk als Duitsland hebben al hun steun voor het initiatief uitgedrukt.

II. — DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) commente les 12 amendements présentés par son groupe et tendant à adapter le texte de la résolution en fonction de l'audition du 6 janvier 2021. M. Cogolati demande par ailleurs à également auditionner M. Sigurd Schelstraete (SPF AE), qui participe au nom de la Belgique aux négociations portant sur la Déclaration politique.

M. Steven Creyelman (VB) souscrit à cette demande.

M. Theo Francken (N-VA) souligne que les forces armées belges agissent toujours dans le respect du droit humanitaire international, comme l'a également montré l'exposé fait par l'expert juridique de la Défense. M. Francken craint que la Déclaration politique proposée ne rende encore plus difficile la lutte des pays occidentaux contre les mouvements terroristes. La technologie de l'armement évolue à une allure vertigineuse et il ne faut pas faire preuve de naïveté; les forces armées occidentales doivent être en mesure de se battre à armes égales avec, par exemple, les mouvements terroristes qu'elles combattent.

M. Jasper Pillen (Open Vld) fait valoir que la proposition de résolution à l'examen et les amendements déposés ne témoignent aucunement de naïveté.

M. Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) souhaite également poursuivre le débat et souligne l'importance de continuer à assurer le suivi du dialogue international sur la Déclaration politique. Cette Déclaration politique a été proposée par la République d'Irlande et les alliés de l'OTAN y souscrivent. Il ne s'agit pas d'un traité contraignant, mais d'une simple déclaration d'intention recommandant les bonnes pratiques pour la protection de la population civile. Il est de la responsabilité politique et morale du Parlement de s'efforcer de protéger au maximum les civils dans les zones de conflit.

M. Theo Francken (N-VA) indique que la Défense considère cette initiative avec une certaine méfiance. Du reste, les organisations terroristes et les dictateurs ne vont pas du tout s'en émouvoir, tandis que l'Occident, en donnant un tel signal politique, fragilise considérablement sa position et rend l'action de ses propres forces armées difficile, voire impossible. L'autorité morale d'organisations internationales telles que l'ONU et la Croix-Rouge internationale s'effrite malheureusement, et l'enjeu pour l'Occident est de pouvoir agir à armes égales contre le terrorisme et les États voyous, tout en respectant le droit international, bien évidemment.

II. — ALGEMENE BESPREKING

De heer Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) licht de 12 amendementen toe die zijn fractie heeft ingediend, teneinde de tekst van de resolutie aan te passen overeenkomstig de hoorzitting van 6 januari 2021. De heer Cogolati vraagt om bijkomend ook de heer Sigurd Schelstraete (FOD BuZa) te horen, die namens België heeft deelneemt aan de onderhandelingen over de Politieke Verklaring.

De heer Steven Creyelman (VB) stemt in met dit verzoek.

De heer Theo Francken (N-VA) benadrukt dat de Belgische strijdkrachten steeds handelen overeenkomstig het internationaal humanitair recht, zoals ook bleek uit de uiteenzetting van de juridische expert van Defensie. De heer Francken vreest dat de voorgestelde Politieke Verklaring het voor Westerse landen nog moeilijker zal maken om terreurbewegingen te bestrijden. De wapentechnologie evolueert razendsnel en naïviteit is in deze uit den boze; Westerse strijdkrachten moeten in staat zijn om met gelijke wapens te strijden als, bijvoorbeeld, de terreurbewegingen die ze bekampen.

De heer Jasper Pillen (Open Vld) stelt dat het voorstel van resolutie en de ingediende amendementen geenszins blijken geven van naïviteit.

De heer Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) wenst eveneens een verder debat te voeren en wijst op het belang om de internationale dialoog over de Politieke verklaring verder op te volgen. Deze Politieke Verklaring kwam er op voorstel van de Ierse republiek en wordt ook door de NAVO-bondgenoten onderschreven. Het betreft trouwens geen bindend verdrag maar een loutere intentieverklaring die goede praktijken aanbeveelt ter bescherming van de burgerbevolking. Het is de politieke en morele verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging om naar de maximale bescherming van burgers in conflictgebieden te streven.

De heer Theo Francken (N-VA) stelt dat Defensie dit initiatief met enig argwaan aanschouwt. Terreurorganisaties en dictators zullen zich aan deze verklaring trouwens helemaal niet storen terwijl het Westen zichzelf met dergelijk politiek signaal zeer kwetsbaar opstelt en het optreden van zijn eigen strijdkrachten bemoeilijkt of zelfs onmogelijk maakt. De morele autoriteit van internationale organisaties als de VN en het Internationale Rode Kruis kalft jammer genoeg af en het komt erop aan dat het Westen met gelijke wapens kan optreden tegen terreur en schurkenstaten, vanzelfsprekend met inachtneming van het internationaal recht.

M. Steven De Vuyst (PVDA-PTB) réfute l'argument selon lequel la résolution mettrait à mal l'efficacité de l'intervention des forces armées en situation de guerre; la résolution vise, au contraire, à mener une guerre ciblée sans déstabiliser les régions en faisant des ravages sociaux et économiques. Force est de constater que les forces armées belges agissent toujours dans le respect du droit international humanitaire. La résolution appelle nos alliés à suivre notre exemple. Trop souvent, en effet, l'intervention des alliances occidentales dans des zones de conflit ou des régions instables (comme l'Irak et la Syrie) crée le terreau d'un nouveau terrorisme. L'appel de la résolution vise également à briser la spirale de violence née à la suite de ces interventions, comme l'indique clairement le considérant I (citation du colonel français Legrier sur la coalition militaire contre l'État islamique). La Belgique a toujours fait œuvre de pionnier pour appliquer des normes humanitaires élevées sur la scène internationale, et cette résolution s'inscrit parfaitement dans ce cadre. La résolution doit également amorcer une réflexion sur les exportations d'armes, qui ne perde jamais de vue la destination finale de celles-ci (par exemple, lorsque des armes sont exportées vers les États-Unis avant d'être réacheminées finalement vers l'Arabie saoudite).

M. Theo Francken (N-VA) indique qu'en Région flamande, l'Institut flamand pour la paix (*Vlaams Vredesinstituut*) suit de près les dossiers d'exportation d'armes, ce qui exclut les livraisons ayant pour destination finale l'Arabie saoudite.

M. Kris Verduyckt (Vooruit) fait observer que la citation du colonel français Legrier dans le considérant I concerne également notre propre sécurité. D'ailleurs, lors de la discussion parlementaire consacrée au déploiement des F-16 belges en Irak et au rôle de la cellule *Red Card Holder*, tous les groupes politiques se sont unanimement inquiétés des éventuelles victimes civiles résultant de ce déploiement; il n'est pas concevable d'oublier cette préoccupation dans la proposition de résolution à l'examen. La résolution n'est en aucun cas l'expression d'une quelconque méfiance à l'égard de la Défense.

M. Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) estime inouï que des dictateurs ou des dirigeants d'organisations terroristes soient la pierre de touche de l'intervention des forces occidentales. La déclaration politique vise d'ailleurs notamment à préserver nos forces armées des actions répugnantes des mouvements terroristes et des régimes dictatoriaux, et le seul critère à cet égard est le droit humanitaire international.

M. Steven Creyelman (VB) déclare que les conventions internationales restent malheureusement lettre morte pour les acteurs non étatiques tels que l'EI. Le problème

De heer Steven De Vuyst (PVDA-PTB) verwerpt het argument dat de resolutie een efficiënt optreden van de strijdkrachten in oorlogssituaties zou bemoeilijken; de resolutie beoogt net een gerichte oorlogsvoering zonder regio's te destabiliseren door sociale en economische ravages aan te richten. Het is inderdaad zo dat de Belgische strijdkrachten steeds optreden met respect voor internationaal humanitair recht. De resolutie roept onze bondgenoten ertoe op om ons voorbeeld te volgen. Al te vaak immers creëert het optreden van Westerse allianties in conflictgebieden of onstabiele regio's (bijvoorbeeld Irak, Syrië) de voedingsbodem voor nieuwe terreur. De oproep van de resolutie strekt er eveneens toe om de spiraal van geweld waartoe interventies aanleiding geven, te doorbreken, zoals duidelijk blijkt uit considerans I (citaat van de Franse kolonel Legrier over de militaire coalitie tegen Islamitische Staat). België is op het internationaal toneel steeds een voortrekker geworden van hoogstaande humanitaire normen, en deze resolutie sluit daar naadloos bij aan. De resolutie moet ook aanzetten tot reflectie over wapenuitvoer, waarbij men steeds aandacht moet hebben voor de finale bestemming. (bijvoorbeeld wapenuitvoer naar de VS waarna de wapens uiteindelijk in Saoedi Arabië terechtkomen).

De heer Theo Francken (N-VA) stelt dat, in het Vlaams Gewest, het Vlaams Vredesinstituut nauwlettend toeziet op de wapenexportdossiers wat leveringen met eindbestemming Saoedi Arabië uitsluit.

De heer Kris Verduyckt (Vooruit) wijst erop dat het citaat van de Franse kolonel Legrier in considerans I ook onze eigen veiligheid betreft. Overigens, bij de parlementaire discussie over de inzet van Belgische F-16's in Irak en de rol daarbij van de *Red Card Holder*, waren alle fracties eensgezind bezorgd over mogelijke burgerslachtoffers ten gevolge van die inzet; het gaat niet op deze bezorgdheid bij dit voorstel van resolutie te laten varen. De resolutie is ook geenszins een uiting van wantrouwen tegenover Defensie.

De heer Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) vindt het ongehoord dat dictators of leiders van terreurorganisaties de toetssteen zouden zijn voor het optreden van Westerse strijdkrachten. De Politieke Verklaring strekt er overigens onder meer net toe onze strijdkrachten te behoeden voor het weersprekende optreden van terreurbewegingen en dictatoriale regime; daarbij is het internationaal humanitair recht de enige maatstaf.

De heer Steven Creyelman (VB) stelt dat internationale conventies jammer genoeg dode letter blijven voor niet-statelijke actoren zoals IS. Het probleem is dat teksten

est que ce type de texte peut précisément encourager les mouvements terroristes à intensifier leurs opérations en zones peuplées, puisqu'ils supposent que les forces occidentales n'y interviendront pas. En outre, comme cela a déjà été indiqué, l'intervention de la Défense est totalement conforme au droit humanitaire international et de nombreux contrôles ont été prévus pour éviter les dommages collatéraux (*red card holder, national approvement authority, etc.*) De plus, la technologie militaire actuelle permet des actions très ciblées contre des cibles ennemies sans mettre en danger la population civile. La comparaison entre les mines antipersonnel et les armes explosives modernes à large rayon d'impact n'est pas pertinente: les premières sont "aveugles" par définition, alors que les secondes sont très précises.

Bien qu'elle poursuive un noble objectif, la proposition de résolution se heurte malheureusement à la réalité: les mouvements terroristes utilisent souvent les civils comme boucliers humains au mépris du droit humanitaire international. La mise en œuvre de la résolution accorderait, certes involontairement, un avantage tactique aux organisations terroristes telles que l'EI. En outre, le droit international actuel interdit déjà le recours à des offensives arbitraires non différenciées et exige que les dommages collatéraux soient limités autant que possible – ce que le ministère de la Défense respecte aussi strictement.

Du reste, les définitions figurant dans la proposition de résolution n'étant pas suffisamment claires, leur champ d'application exact ne l'est pas non plus. De même, les amendements affaiblissent considérablement la résolution originale (éviter autant que faire se peut l'utilisation d'armes explosives à large rayon d'impact au lieu de les interdire), ce qui rend l'appel très peu contraignant et purement symbolique.

M. Theo Francken (N-VA) souligne qu'il n'est pas question de méconnaître le droit international humanitaire. Lors de l'audition du 6 janvier, l'expert juridique de la Défense, M. Nicolas Lange, a confirmé que la Défense agit toujours en conformité avec le droit international humanitaire. Il a également souligné que la définition des armes mentionnées dans les considérants B et C de la proposition de résolution imposerait de lourdes restrictions à la Défense et pourrait rendre leur utilisation impossible; il y aurait par ailleurs un risque élevé d'effet d'aspiration, par lequel des acteurs non étatiques seraient incités à s'installer dans des zones urbaines densément peuplées. M. Lange a également indiqué dans son intervention du 6 janvier que, bien que la déclaration politique n'ait pas de portée juridique, elle aurait une influence sur les traités ultérieurs et sur les règles d'engagement, et qu'elle constituerait aussi une sorte d'étalon pour évaluer de futures actions militaires.

als deze terreurbewegingen er net kunnen toe aanzetten om hun acties in bevolkt gebied op te drijven, aangezien ze ervan uitgaan dat de Westerse strijdkrachten daar niet zullen optreden. Bovendien strookt het optreden van Defensie, zoals reeds aangehaald, volkomen met het internationaal humanitair recht en zijn er ook tal van controles ingebouwd om collaterale schade te vermijden (*red card holder, national approvement authority etc.*). De huidige militaire technologie laat trouwens zeer gerichte acties tegen vijandige doelwitten toe, zonder daarbij de burgerbevolking in gevaar te brengen. De vergelijking tussen antipersoonsmijnen en moderne explosieve wapens met groot bereik loopt mank: de eerste zijn per definitie "blind" terwijl de tweede zeer accuraat zijn.

Het voorstel van resolutie huldigt weliswaar een nobel doel, maar botst jammer genoeg met de realiteit waar terreurbewegingen vaak burgers als menselijk schild gaan gebruiken en geenszins rekening houden met het internationaal humanitair recht. De toepassing van de resolutie zou een, weliswaar onbedoeld, tactisch voordeel opleveren aan terreurorganisaties als IS. Bovendien verbiedt het geldende internationaal recht reeds het gebruik van niet-onderscheidende willekeurig aanvallen en verplicht het collaterale schade zoveel als mogelijk te beperken – iets waar Defensie zich ook strikt aan houdt.

Doordat de definities in het voorstel van resolutie onvoldoende helder geformuleerd zijn, is overigens ook onvoldoende duidelijk wat het precieze toepassingsveld ervan is. De amendementen zwakken de originele resolutie trouwens sterk af (zoveel mogelijk vermijden van het gebruik van explosieve wapens met groot bereik i.p.v. een verbod erop), waardoor de oproep wel erg vrijblijvend wordt en louter symbolisch is.

De heer Theo Francken (N-VA) benadrukt dat er geen sprake van is het internationaal humanitair recht te miskennen. Tijdens de hoorzitting op 6 januari bevestigde de juridische expert van Defensie, de heer Nicolas Lange, dat Defensie steeds overeenkomstig het internationaal humanitair recht handelt. Hij wees er eveneens op dat de definiëring van wapens vermeld in de consideransen B en C van het voorstel van resolutie zware beperkingen zouden opleggen aan Defensie en inzet onmogelijk kunnen maken; er is hierdoor ook een groot risico op aanzuigeffect van niet-statelijke actoren in dichtbevolkte stedelijke gebieden; de heer Lange stelde in zijn tussenkomst op 6 januari tevens dat de Politieke Verklaring weliswaar geen juridische draagwijdte heeft maar wel invloed zal hebben op latere verdragen, op *rules of engagement* en vormt ook een toetsingsgrond voor toekomstige militaire actie. De heer Francken besluit hieruit dat het voorstel van resolutie en de Politieke Verklaring

M. Francken en conclut que la proposition de résolution et la déclaration politique ne sont pas du tout anodines. Cette proposition de résolution conduirait les puissances occidentales à adopter une position de faiblesse face à des ennemis qui en profiteraient à coup sûr. L'intervenant trouve en outre hypocrite que les auteurs de la proposition à l'examen autorisent par ailleurs l'exportation d'armes vers des pays tels que l'Arabie saoudite, un régime qui viole les droits de l'homme à grande échelle.

M. Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) souligne que toutes les forces armées n'ont pas les mêmes standards élevés que ceux utilisés par la Défense belge, ce qui la rend précisément vulnérable. Une déclaration politique soutenue par la Croix-Rouge internationale et le Secrétaire général des Nations Unies ne peut que contribuer à une meilleure interprétation du droit humanitaire international. Par ailleurs, en ce qui concerne la stratégie militaire, l'OTAN renonce de plus en plus à lancer des attaques aériennes dans des zones densément peuplées, notamment en Afghanistan, précisément parce qu'elle est bien consciente qu'il est stratégiquement contre-productif de détruire des installations vitales pour les civils et de faire des victimes parmi la population civile. D'où l'importance d'utiliser cette résolution et cette déclaration politique pour amorcer une évolution internationale positive vers un plus grand respect des civils et des infrastructures civiles. La Défense belge est effectivement internationalement connue pour son respect du droit international humanitaire, et elle a en outre elle-même déclaré qu'elle adhérerait aux principes de la déclaration internationale dans un contexte d'urbanisation des conflits et qu'elle adapterait sa doctrine en conséquence.

M. Wouter De Vriendt (Ecolo-Groen) regrette que plusieurs groupes politiques ne soutiennent pas la proposition à l'examen. Le texte ne suggère en aucun cas que la Défense violerait le droit humanitaire international. La résolution vise principalement à promouvoir un processus international de sensibilisation visant à mettre un terme à l'utilisation d'armes lourdes dans les zones densément peuplées. L'interdiction proposée existe d'ailleurs déjà dans la législation internationale sur les armes à sous-munitions et les mines antipersonnel. La Belgique peut à nouveau jouer un rôle de pionnier sur la scène internationale afin de convaincre le plus grand nombre de pays possible de souscrire à cette interdiction et de prendre un engagement moral.

M. André Flahaut (PS) estime que, dans les conflits armés, il faut toujours s'efforcer de protéger au maximum la population civile – qui devient de plus en plus souvent la première victime –, notamment en raison de la multiplication des guerres asymétriques. C'est précisément l'objectif de la proposition de résolution à

dus helemaal niet zo vrijblijvend zijn. Dit voorstel van resolutie er zou toe leiden dat Westerse mogendheden zich al te zwak opstellen tegenover vijanden die dit net zouden uitbuiten. Het getuigt bovendien van hypocrisie dat de indieners van dit voorstel van resolutie tegelijk wapenuitvoer naar landen als Saoedi-Arabië mogelijk maken, een regime dat de mensenrechten op grote schaal schendt.

De heer Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) stelt dat niet alle strijdkrachten dezelfde hoogstaande maatstaven hanteren als de Belgische Defensie, wat haar net kwetsbaar maakt; vandaar dat een Politieke Verklaring gedragen door het internationale rode Kruis en de secretaris-generaal van de VN, alleen maar kan bijdragen tot een betere interpretatie van het internationaal humanitair recht. Overigens, wat betreft de militaire strategie: de NAVO ziet onder meer in Afghanistan steeds meer af van luchtaanvallen in dicht bevolkt gebied, net omdat ze goed beseft dat het strategisch contraproductief is om voor burgers vitale installaties te vernietigen en burgers te doden. Vandaar het belang om met deze resolutie en Politieke Verklaring een aanzet te geven tot een positieve internationale evolutie naar meer respect voor burgers en civiele infrastructuur. Defensie staat inderdaad internationaal bekend om haar respect voor het internationaal humanitair recht en heeft bovendien zelf verklaard de principes van de internationale verklaring, in een context van verstedelijking van conflicten, te onderschrijven en haar doctrine daaraan te zullen aanpassen.

De heer Wouter De Vriendt (Ecolo-Groen) betreurt dat een aantal fracties dit voorstel niet zouden steunen; de resolutie stelt geenszins dat Defensie het internationaal humanitair recht zou schenden maar wil vooral een internationaal proces van bewustwording bevorderen om geen zware wapens te gebruiken in dicht bevolkt gebieden. Het voorgestelde verbod bestaat trouwens reeds in internationale wetgeving inzake clustermunities en antipersoonsmijnen. België kan ook hier opnieuw een internationale voortrekkersrol spelen, teneinde zoveel mogelijk landen ervan te overtuigen dit verbod te onderschrijven en een moreel engagement aan te gaan.

De heer André Flahaut (PS) stelt dat men in gewapende conflicten altijd dient te streven naar een maximale bescherming van de burgerbevolking – waar die nu steeds vaker het eerste slachtoffer is, onder meer door de toenemende asymmetrische oorlogsvoering. Dat is precies wat dit voorstel van resolutie beoogt en

l'examen, et il est important que la Belgique soutienne cette initiative diplomatique internationale.

M. Peter Buysrogge (N-VA) souligne que le groupe N-VA n'est en aucun cas favorable à l'utilisation d'armes lourdes dans les zones densément peuplées, mais que cette proposition de résolution risque précisément d'inciter des adversaires à exploiter stratégiquement l'interdiction proposée en menant leurs opérations dans des zones peuplées. En outre, le considérant I laisse sous-entendre que l'intervention de la coalition – dont la Belgique faisait partie – contre l'État islamique en Irak et en Syrie serait un échec, une affirmation avec laquelle le groupe N-VA est en total désaccord et qui ne rend pas justice à la Défense.

III. — DISCUSSION DES CONSIDÉRANTS ET DU DISPOSITIF ET VOTE

A. Considérants

Considérant A

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation et est adopté à l'unanimité.

Considérant B

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation et est adopté par 10 voix contre 5.

Considérants C et D

Ces considérants n'appellent aucune observation et sont adoptés par 10 voix contre 3 et 2 abstentions.

Considérant E

Ce considérant ne fait l'objet d'aucune observation et est adopté par 13 voix contre 2.

Considérant F

Ce considérant ne fait l'objet d'aucune observation et est adopté par 13 voix et 2 abstentions.

het is belangrijk dat België dit internationaal diplomatiek initiatief steunt.

De heer Peter Buysrogge (N-VA) benadrukt dat de N-VA fractie geenszins voorstander is van het gebruik van zware wapens in dicht bevolkte gebieden, maar dit voorstel van resolutie dreigt er net toe te leiden dat tegenstanders het voorgestelde verbod strategisch gaan uitbuiten door hun acties in bevolkte gebieden te voeren. Bovendien suggereert considerans I dat het optreden van de coalitie – waaronder België – tegen de Islamitische Staat in Irak en Syrië een mislukking zou zijn, een bewering waarmee de N-VA fractie het volstrekt oneens is en die onrecht aandoet aan Defensie.

III. — BESPREKING VAN DE CONSIDERANSEN EN HET VERZOEKEND GEDEELTE EN STEMMING

A. Consideransen

Considerans A

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt en hij wordt eenparig aangenomen.

Considerans B

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt en hij wordt aangenomen met 10 tegen 5 stemmen.

Consideransen C en D

Over deze consideransen worden geen opmerkingen gemaakt en ze worden aangenomen met 10 tegen 3 stemmen en 2 onthoudingen.

Considerans E

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt en hij wordt aangenomen met 13 tegen 2 stemmen.

Considerans F

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt en hij wordt aangenomen met 13 stemmen en 2 onthoudingen.

Considérant G

M. Samuel Cogolati et consorts présentent l'amendement n° 1 (DOC 55 1222/002), qui tend à remplacer le considérant G. L'objectif de cet amendement est d'affirmer clairement que le non-respect par une partie (étatique ou non étatique) au conflit des lois élémentaires du droit international humanitaire, ne peut pas être un prétexte pour l'autre partie pour abaisser le seuil de la protection des civils ni pour éviter d'élaborer des standards sur l'utilisation des armes explosives.

L'amendement n° 1 est adopté à l'unanimité.

Considérant H

Ce considérant ne fait l'objet d'aucune observation et est adopté par 13 voix contre 2.

Considérant I

M. Theo Francken et consorts présentent l'amendement n° 14 (DOC 55 1222/003), qui tend à supprimer le considérant I.

L'amendement n° 14 est rejeté par 9 voix contre 5 et une abstention.

M. Samuel Cogolati et consorts présentent l'amendement n° 2 (DOC 55 1222/002), qui tend à remplacer ce considérant. Il convient de supprimer le mot "efficacité" dans la mesure où c'est surtout la pratique des bombardements en elle-même qui pose question, plutôt que son efficacité.

Le mot "massifs" est également supprimé étant donné que des bombardements massifs sont, par définition, indiscriminés et donc prohibés en droit international.

L'amendement n° 2 est adopté par 10 voix contre 3 et 2 abstentions.

Considérant J

M. Samuel Cogolati et consorts présentent l'amendement n° 3 (DOC 55 1222/002), qui tend à corriger une faute de frappe dans la version néerlandaise.

L'amendement n° 3 est adopté à l'unanimité.

Le considérant J est adopté par 12 voix contre 3.

Considerans G

De heer Samuel Cogolati c.s. dient amendement nr. 1 (DOC 55 1222/002) in dat ertoe strekt considerans G te vervangen. Het doel van het amendement is duidelijk te stellen dat het niet respecteren van de regels van het humanitaire recht door een partij, statelijk of niet statelijk, aan het conflict geen pretext mag zijn voor andere partij om de beschermingsgraad van de burgers te doen verminderen of om geen regels te maken voor het gebruik van explosieve wapens.

Amendement nr. 1 wordt eenparig aangenomen.

Considerans H

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt en hij wordt aangenomen met 13 tegen 2 stemmen.

Considerans I

De heer Theo Francken c.s. dient amendement nr. 14 (DOC 55 1222/003) in dat ertoe strekt considerans I te schrappen.

Amendement nr. 14 wordt verworpen met 9 tegen 5 stemmen en 1 onthouding.

De heer Samuel Cogolati c.s. dient amendement nr. 2 (DOC 55 1222/002) in dat ertoe strekt deze considerans te vervangen. Het weglaten van het woord doeltreffendheid is nodig omdat het vooral de praktijken zelf van de bombardementen problematisch zijn, niet zozeer de doeltreffendheid ervan.

Het woord massief wordt ook geschrapt omdat massieve bombardementen per definitie willekeurig zijn en dus verboden door het internationaal recht.

Amendement nr. 2 wordt aangenomen met 10 tegen 3 stemmen en 2 onthoudingen.

Considerans J

De heer Samuel Cogolati c.s. dient amendement nr. 3 (DOC 55 1222/002) in dat ertoe strekt om een tikfout, directeur-generaal, te verbeteren in de Nederlandstalige tekst.

Amendement nr. 3 wordt eenparig aangenomen.

Considerans J wordt aangenomen met 12 tegen 3 stemmen.

Considérants K et L

Ces considérants ne donnent lieu à aucune observation et sont adoptés par 13 voix contre 3.

Considérant M

Ce considérant n'appelle aucune observation et est adopté à l'unanimité.

Considérant N

M. Samuel Cogolati et consorts présentent l'amendement n° 4 (DOC 55 1222/002), qui tend à remplacer le considérant. Il est apparu, au cours des auditions, que la Belgique œuvre d'ores et déjà à l'échange des meilleures pratiques relatives aux EWIPA entre les parties en cas d'hostilités dans les zones urbaines afin d'éviter d'importants dommages supplémentaires. La Défense belge joue déjà un rôle majeur dans la protection des civils et il convient de le souligner dans la proposition de résolution.

L'amendement n° 4 est adopté à l'unanimité.

Considérant O (nouveau)

M. Samuel Cogolati et consorts présentent l'amendement n° 5 (DOC 55 1222/002), qui tend à insérer un nouveau considérant précisant que la résolution n'appelle pas à une interdiction des armes explosives ou à de nouvelles règles en droit international humanitaire, mais demande aux États et aux organisations non étatiques d'éviter l'utilisation des armes explosives dans les zones urbaines peuplées, afin de ne pas causer des dommages excessifs pour les civils et leurs infrastructures.

Au cours des auditions, il est en effet apparu que la Belgique appliquait correctement le cadre juridique international. Il n'est pas demandé d'interdire l'utilisation des EWIPA, mais de l'éviter autant que possible.

L'amendement n° 5 est adopté par 13 voix contre 3.

Considérant P (nouveau)

M. Samuel Cogolati et consorts présentent l'amendement n° 6 (DOC 55 1222/002), qui tend à insérer un

Consideransen K en L

Over deze consideransen worden geen opmerkingen gemaakt en ze worden aangenomen met 13 tegen 3 stemmen.

Considerans M

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt en hij wordt eenparig aangenomen.

Considerans N

De heer Samuel Cogolati c.s. dient amendement nr. 4 (DOC 55 1222/002) in dat ertoe strekt de considerans te vervangen. Er is tijdens de hoorzittingen gebleken dat België nu al werk maakt van het uitwisselen van *best practices* met betrekking tot EWIPA's tussen partijen in geval van vijandigheden in stedelijke zones om te belangrijke bijkomende schade te verhinderen. De Belgische Defensie rol speelt al een belangrijke rol bij het beschermen van burgers en dit moet worden onderstreept in het voorstel van resolutie.

Amendement nr. 4 wordt eenparig aangenomen.

Considerans O (nieuw)

De heer Samuel Cogolati c.s. dient amendement nr. 5 (DOC 55 1222/002) in dat ertoe strekt een nieuwe considerans in te voegen, die stelt dat er niet wordt gevraagd om explosieve wapens te verbieden of dat er nieuwe regels van internationaal recht moeten worden aangenomen. De staten en de niet statelijke actoren worden gevraagd om explosieve wapens niet in te zetten in dichtbevolkte stedelijke gebieden, om geen overdreven schade voor burgers en hun infrastructuur te veroorzaken.

Tijdens de hoorzittingen bleek immers dat België het internationaal juridisch kader correct uitvoert. Er wordt niet gevraagd om een verbod op te leggen om EWIPA's te gebruiken, maar om het gebruik ervan zoveel als mogelijk te vermijden.

Amendement nr. 5 wordt aangenomen met 13 tegen 3 stemmen.

Considerans P (nieuw)

De heer Samuel Cogolati c.s. dient amendement nr. 6 (DOC 55 1222/002) in dat ertoe strekt een nieuwe

nouveau considérant renvoyant au texte de déclaration politique proposé par l'Irlande.

L'amendement n° 6 est adopté par 12 voix contre 3 et une abstention.

Considérant Q (*nouveau*)

M. Samuel Cogolati et consorts présentent l'amendement n° 7 (DOC 55 1222/002), qui tend à insérer un nouveau considérant renvoyant à la participation de la Belgique au nouveau cycle de négociations concernant la déclaration politique.

L'amendement n° 7 est adopté par 13 voix contre 3.

B. Dispositif

Demande 1

M. Samuel Cogolati et consorts présentent l'amendement n° 8 (DOC 55 1222/002), qui tend à remplacer cette demande en précisant que l'objectif est d'éviter de causer des effets indiscriminés sur les civils et leurs infrastructures.

L'amendement n° 8 est adopté par 13 voix contre 3.

Demande 2

Cette demande ne donne lieu à aucune observation.

La demande 2 est adoptée à l'unanimité.

Demande 3

3.a) *M. Samuel Cogolati et consorts* présentent l'amendement n° 9 (DOC 55 1222/002), qui tend à remplacer la demande 3.a) par un texte soulignant que la proposition de résolution n'appelle pas à une interdiction des armes explosives, mais demande aux États d'éviter au maximum l'utilisation de ces armes.

L'amendement n° 9 est adopté par 13 voix contre 3.

3.b) *M. Samuel Cogolati et consorts* présentent l'amendement n° 13 (DOC 55 1222/003),

considerans in te voegen die verwijst naar de door Ierland voorgestelde tekst voor de politieke verklaring.

Amendement nr. 6 wordt aangenomen met 12 tegen 3 stemmen en 1 onthouding.

Considerans Q (*nieuw*)

De heer Samuel Cogolati c.s. dient amendement nr. 7 (DOC 55 1222/002) in dat ertoe strekt een nieuwe considerans in te voegen die verwijst naar de deelname van België aan de nieuwe onderhandelingsronde over de politieke verklaring.

Amendement nr. 7 wordt aangenomen met 13 tegen 3 stemmen.

B. Beschikkend gedeelte

Verzoek 1

De heer Samuel Cogolati c.s. dient amendement nr. 8 (DOC 55 1222/002) in dat ertoe strekt dit verzoek te vervangen om te verduidelijken dat het doel is om geen onwillekeurige gevolgen voor de burgers en hun infrastructuur te veroorzaken.

Amendement nr. 8 wordt aangenomen met 13 tegen 3 stemmen.

Verzoek 2

Over dit verzoek worden geen opmerkingen gemaakt.

Verzoek 2 wordt aangenomen met eenparigheid van stemmen.

Verzoek 3

3.a) *De heer Samuel Cogolati c.s.* dient amendement nr. 9 (DOC 55 1222/002) in dat ertoe strekt om verzoek 3.a) te vervangen teneinde te onderstrepen dat het voorstel van resolutie niet het verbod op explosieve wapens beoogt, maar oproept om het gebruik ervan zoveel als mogelijk te beperken.

Amendement nr. 9 wordt aangenomen met 13 tegen 3 stemmen.

3.b) *De heer Samuel Cogolati c.s.* dient amendement nr. 13 (DOC 55 1222/003) in dat een subamendement

qui est un sous-amendement à l'amendement n° 10, dont il tend à affiner le texte conformément à l'avis du SPF Affaires étrangères.

M. Samuel Cogolati et consorts présentent l'amendement n° 10 (DOC 55 1222/002), qui tend à remplacer la demande 3.b) en précisant qu'il est nécessaire de reconnaître les effets dominos de l'utilisation de ces armes et en particulier les effets à long terme des dommages causés par l'endommagement ou la destruction d'infrastructures vitales (hôpitaux, services publics essentiels, ...) sur les conditions de vie et de subsistance de la population et d'en tenir compte lors de la planification d'une attaque.

Les amendements n°s 13 et 10 sont successivement adoptés par 14 voix et 2 abstentions.

3.c) Cette demande est adoptée par 13 voix contre 3.

3.d) Cette demande est adoptée à l'unanimité.

3.e) (nouveau) *M. Samuel Cogolati et consorts* présentent l'amendement n° 11 (DOC 55 1222/002), qui tend à insérer une demande 3.e) visant à intégrer dans la déclaration politique une définition universellement acceptée des armes explosives à large rayon d'impact.

L'amendement n° 11 est adopté par 13 voix contre 3.

La demande 3, ainsi modifiée, est ensuite adoptée par 14 voix et 2 abstentions.

Demande 4 (nouvelle)

M. Samuel Cogolati et consorts présentent l'amendement n° 12 (DOC 55 1222/002), qui tend à insérer une nouvelle demande appelant les troupes militaires à continuer à tenir compte, dans la planification des opérations militaires et l'exécution des attaques dans les zones peuplées, des effets sur les civils et les biens civils qui peuvent être raisonnablement prévus.

is op amendement nr. 10 en dat ertoe strekt de tekst van dit amendement verder te verfijnen, overeenkomstig het advies van de FOD Buitenlandse Zaken.

De heer Samuel Cogolati c.s. dient amendement nr. 10 (DOC 55 1222/002) in dat ertoe strekt het verzoek 3.b) te vervangen en duidelijk te stellen dat het nodig is om de domino effecten van het gebruik van deze wapens meer bepaald de lange termijn effecten ervan in geval van beschadiging of vernieling van vitale infrastructuur (zoals ziekenhuizen, noodzakelijke openbare diensten, ...) op de levensvoorwaarden en omstandigheden van de bevolking te erkennen en daar rekening mee te houden bij de planning van de aanvallen.

Amendementen nrs. 13 en 10 worden achtereenvolgens aangenomen met 14 stemmen en 2 onthoudingen.

3.c) Dit verzoek wordt aangenomen met 13 tegen 3 stemmen.

3.d) Dit verzoek wordt eenparig aangenomen.

3.e) (nieuw) *De heer Samuel Cogolati c.s.* dient amendement nr. 11 (DOC 55 1222/002) in dat ertoe strekt een verzoek 3.e) toe te voegen om ervoor te zorgen dat de politieke verklaring een universeel aanvaardde definitie van explosieve wapens met een ruime reikwijdte zou bevatten.

Amendement nr. 11 wordt aangenomen met 13 tegen 3 stemmen.

Het aldus geamendeerde verzoek 3 wordt vervolgens aangenomen met 14 stemmen en 2 onthoudingen.

Verzoek 4 (nieuw)

De heer Samuel Cogolati c.s. dient amendement nr. 12 (DOC 55 1222/002) in dat ertoe strekt een nieuw verzoek in te voegen dat de militaire troepen oproept om bij de planning van hun militaire operaties en uitvoeren van aanvallen in bevolkte gebieden rekening te blijven houden met de redelijke te voorziene gevolgen ervan voor de burgers en hun goederen.

L'amendement n° 12 est adopté à l'unanimité.

*
* *

L'ensemble de la proposition de résolution, telle qu'elle a été modifiée et corrigée, est adopté par vote nominatif par 11 voix contre 3 et 2 abstentions.

*
* *

Le résultat du vote nominatif est le suivant:

Ont voté pour:

Ecolo-Groen: Samuel Cogolati, Wouter De Vriendt, Guillaume Defossé;

PS: Hugues Bayet, Malik Ben Achour, André Flahaut;

MR: Katrin Jadin;

CD&V: Hendrik Bogaert;

PVDA-PTB: Steven De Vuyst;

Open Vld: Jasper Pillen;

Vooruit: Kris Verduyckt.

Ont voté contre:

N-VA: Peter Buysrogge, Theo Francken, Darya Safai.

Se sont abstenus:

VB: Steven Creyelman, Annick Ponthier.

Le rapporteur,

Kris VERDUYCKT
Jasper PILLEN (A.I.)

Le président,

Peter BUYSROGGE

Amendement nr. 12 wordt eenparig aangenomen.

*
* *

Het gehele aldus geamendeerde en verbeterde voorstel van resolutie wordt bij naamstemming aangenomen met 11 tegen 3 stemmen en 2 onthoudingen.

*
* *

De naamstemming is als volgt:

Hebben voorgestemd:

Ecolo-Groen: Samuel Cogolati, Wouter De Vriendt, Guillaume Defossé;

PS: Hugues Bayet, Malik Ben Achour, André Flahaut;

MR: Katrin Jadin;

CD&V: Hendrik Bogaert;

PVDA-PTB: Steven De Vuyst;

Open Vld: Jasper Pillen;

Vooruit: Kris Verduyckt.

Hebben tegengestemd:

N-VA: Peter Buysrogge, Theo Francken, Darya Safai.

Hebben zich onthouden:

VB: Steven Creyelman, Annick Ponthier.

De rapporteur,

Kris VERDUYCKT
Jasper PILLEN (A.I.)

De voorzitter,

Peter BUYSROGGE

ANNEXE AU RAPPORT

AUDITIONS: 6 JANVIER 2021

A. Exposés introductifs:

1. *Mme Anne Hery, Handicap international (HI)*

Mme Anne Hery, Handicap International, spécifie que depuis plus de 35 ans, Handicap International vient en aide aux populations vulnérables, notamment les personnes en situation de handicap, dans des contextes de conflits armés et catastrophes naturelles, de pauvreté & exclusion, dans une soixantaine de pays.

L'expertise de terrain et de plaidoyer de HI a conduit à s'engager aux côtés d'autres organisations de la société civile, du Comité International de la Croix Rouge, des agences des Nations Unies, à la mise en place d'instruments internationaux comme le Traité d'interdiction des Mines Antipersonnel, le Traité d'interdiction des armes à sous-munitions. Handicap International a également soutenu la Déclaration pour la Sécurité dans les Ecoles il y a cinq ans renforçant la protection des écoles en zones de conflits. L'oratrice rappelle que ces trois instruments, sont signés, ratifiés et soutenus par la Belgique. Ils ont permis des progrès significatifs dans la protection des civils des effets des conflits armés.

Mme Hery souligne que 90 % des victimes d'armes explosives en zones peuplées sont des civils. 9 victimes sur 10. Les civils ne sont plus des dommages collatéraux: ils sont les principales victimes des conflits, le dommage collatéral étant devenu le droit international humanitaire lui-même. L'oratrice fait l'écho de ce que constatent les équipes et experts en désarmement des organisations travaillant avec les survivants, leurs familles et plus largement les communautés affectées par les conflits, et attirer l'attention sur le processus diplomatique en cours pour une déclaration politique visant à mieux protéger les civils des bombardements en zones peuplées. La Belgique se doit de saisir cette opportunité historique en défendant dans ces discussions une position en ligne avec l'appel conjoint lancé solennellement par le Secrétaire Général de l'ONU, le CICR et soutenu par des ONG comme Handicap International visant à ne plus utiliser des armes à large rayon d'impact dans des zones peuplées.

BIJLAGE BIJ HET VERSLAG

HOORZITTING : 6 JANUARI 2021

A. Inleidende uiteenzettingen

1. *Mevrouw Anne Héry, Handicap International (HI)*

Mevrouw Anne Héry, Handicap International, geeft aan dat *Handicap International* al meer dan vijfendertig jaar in een zestigtal landen bijstand verleent aan kwetsbare bevolkingsgroepen en meer bepaald aan mensen met een beperking die te maken krijgen met gewapende conflicten, natuurrampen, armoede of uitsluiting.

Dankzij haar terreinkennis en overtuigingskracht heeft HI zich geschaard aan de zijde van andere middenveldorganisaties, van het Internationaal Comité van het Rode Kruis en van de agentschappen van de Verenigde Naties om de invoering van internationale instrumenten af te dwingen, zoals het Verdrag inzake het verbod op antipersoonsmijnen en het Verdrag inzake clustermunities. Voorts heeft *Handicap International* vijf jaar geleden haar steun toegezegd aan de *Safe Schools Declaration*, waarmee wordt beoogd scholen in conflictgebieden beter te beschermen. De sprekerster herinnert eraan dat België die drie instrumenten heeft ondertekend en geratificeerd, en nog steeds steunt. Dankzij die instrumenten kon aanzienlijke vooruitgang worden geboekt inzake de bescherming van de burgerbevolking tegen de gevolgen van gewapende conflicten.

Mevrouw Héry benadrukt dat 90 % van de slachtoffers van explosieve wapens in bevolkte gebieden burgers zijn. Negen op tien slachtoffers - van *collateral damage* is dus allang geen sprake meer. Burgers worden het zwaarst getroffen door conflicten, en de enige *collateral damage* is thans het internationaal humanitair recht zelf. De sprekerster vertolkt de vaststellingen van de ontwapeningsteams en -deskundigen van de organisaties die werken met de overlevenden, met hun families en meer algemeen met de gemeenschappen die het slachtoffer zijn van conflicten. Tevens vestigt zij de aandacht op het aangevatte diplomatieke proces met het oog op een politieke verklaring waarbij een betere bescherming van de burgers tegen bombardementen in bevolkte gebieden wordt nagestreefd. België moet deze historische kans te baat nemen door in dit debat een standpunt in te nemen dat aansluit bij de gezamenlijke officiële oproep van de VN-secretaris-generaal en het ICRC, daarin gesteund door ngo's zoals *Handicap International*, om in bevolkte gebieden niet langer gebruik te maken van wapens met een groot bereik.

Il y a un siècle, les civils représentaient 15 % des victimes des conflits armés. Durant la seconde guerre mondiale, ils étaient 50 %, pour en arriver à 85 % aujourd'hui, 90 % lorsqu'il s'agit d'armes explosives utilisées en zones peuplées. La guerre n'a jamais épargné les villes, mais le siècle dernier a vu les affrontements armés se dérouler de plus en plus souvent dans des zones urbaines et péri-urbaines, à fortes concentrations de civils, exposant un nombre croissant de civils au danger d'être tués, blessés ou contraints de fuir.

La raison de ces dégâts est que si les conflits sont de plus en plus urbains, les batailles sont le plus souvent menées avec des systèmes d'armes ou munitions aux effets indiscriminés, initialement conçus pour être utilisés sur des champs de bataille ouverts.

Si cibler directement des civils est déjà strictement prohibé par les conventions de Genève – Il s'agit de crimes de guerre – l'enjeu de la campagne de HI se situe davantage dans la zone grise du droit international humanitaire: les effets disproportionnés et indiscriminés des armes les plus destructrices dans les zones urbaines. Ces effets sont liés dans une large mesure à leur "large rayon d'impact", très bien définis par le CICR.

Comment peut-on prétendre systématiquement respecter les principes de précaution et de proportionnalité de l'attaque lorsqu'on utilise des obus d'artillerie ou de mortier dans des lieux où se concentrent enfants, femmes et hommes, ou quand on bombarde à proximité d'infrastructures vitales pour la survie des populations, comme des hôpitaux, des écoles ou même des centrales électriques? Les dévastations en Syrie, au Yémen, en Irak, en Ukraine, en Libye, plus récemment au Nagorno Karabakh ou dans la région du Tigray, en Ethiopie, obligent à repenser les méthodes, tactiques et choix des armes de guerre employées aujourd'hui.

Quant aux conséquences humanitaires, HI constate au quotidien dans les pays où ils œuvrent, que l'utilisation d'armes explosives à large impact en zones peuplées pose un problème humanitaire spécifique.

Les armes explosives ont fait plus de 29 000 victimes en 2019 selon Action on Armed Violence. Et quand on regarde plus spécifiquement les impacts en zones peuplées, la proportion de 90 % de civils reste une constante dans les 9 années de collecte de ces données. Dans les centres de santé de Handicap International au Yémen, 35 % des blessés ont été victimes des bombardements, un chiffre qui monte à 53 % lors d'une autre étude que

Honderd jaar geleden waren 15 % van de slachtoffers van gewapende conflicten burgers. Tijdens de Tweede Wereldoorlog liep dat percentage op tot 50 %; thans bedraagt het 85 %, en zelfs 90 % wanneer het gaat om explosieve wapens die in bevolkte gebieden worden ingezet. Oorlog heeft de steden nooit ontzien, maar de afgelopen eeuw werden gewapende conflicten steeds vaker uitgevochten in stedelijke en randstedelijke gebieden, met sterke bevolkingsconcentraties, waardoor almaar meer burgers het gevaar lopen om te komen of gewond te raken, of noodgedwongen moeten vluchten.

Dat de schade zo groot is, komt niet alleen omdat conflicten almaar vaker in en rond steden worden uitgevochten, maar ook omdat er meestal wapens of munitie aan te pas komen die oorspronkelijk voor gebruik in open slagvelden zijn ontworpen en die geen welbepaald doelwit beogen.

Burgers rechtstreeks in het vizier nemen is reeds strikt verboden door de Verdragen van Genève, die zulks als oorlogsmisdaden kwalificeert. De campagne van HI bevindt zich veeleer in de schemerzone van het internationaal humanitair recht: de buitenproportionele en volstrekt willekeurige impact van de meest vernietigende wapens in stedelijke gebieden. Die impact hangt grotendeels samen met het "groot bereik" ervan, zoals heel duidelijk wordt omschreven door het ICRC.

Hoe kan men beweren dat men stevast de voorzorgen evenredigheidsbeginselen van de aanval in acht neemt als men artillerie- en mortiergranaten inzet op plaatsen waar zich veel kinderen, vrouwen en mannen bevinden, of wanneer men bombardementen uitvoert in de buurt van vitale infrastructuur voor burgers, zoals ziekenhuizen, scholen en zelfs elektriciteitscentrales? De verwoestingen die zijn aangericht in Syrië, in Jemen, in Irak, in Oekraïne, in Libië en onlangs nog in Nagorno-Karabach of in de Tigray-regio in Ethiopië, nopen tot een herziening van de methodes, tactieken en keuzes die thans inzake oorlogswapens worden gehanteerd.

Wat de humanitaire gevolgen betreft, stelt HI in de landen waar de organisatie actief is, elke dag vast dat het gebruik van explosieve wapens met een groot bereik in bevolkte gebieden een specifiek humanitair probleem doet rijzen.

Volgens *Action on Armed Violence* hebben explosieve wapens 29 000 slachtoffers gemaakt in 2019. Wat inzonderheid de gevolgen voor bevolkte gebieden betreft, is het aandeel van 90 % burgerslachtoffers een constante over de periode van negen jaar waarvoor die gegevens zijn verzameld. In de gezondheidscentra van *Handicap International* in Jemen waren 35 % van de gewonden het slachtoffer van bombardementen; in

HI a menée auprès de 25 000 déplacés affectés par le conflit syrien.

Les armes explosives tuent massivement. Elles provoquent, sinon des blessures entraînant des séquelles graves sur le long terme. Les enfants sont encore plus vulnérables à l'effet de souffle car leurs organes internes sont plus fragiles et du fait de leur poids moindre, ils sont encore plus violemment que les adultes propulsés contre les structures ou objets. Les blessures psychiques et le stress post-traumatique sont massivement répandus pour l'ensemble de la population affectée par les attaques à l'arme explosive.

À tout cela, s'ajoute l'environnement urbain qui accroît la vulnérabilité des êtres humains. Comme le décrit le Secrétaire General des Nations Unies dans son dernier rapport sur la protection des civils "les rues étroites et les grands immeubles peuvent canaliser les explosions de manière imprévue, tandis que les matériaux de construction peuvent contribuer à une fragmentation secondaire qui peut tuer ou blesser des civils.". Il décrit également les conséquences de la destruction prévisible d'infrastructures de services essentiels comme les réseaux d'eau ou d'électricité.

Derrière l'impact immédiat, il y a aussi un impact de long terme, "l'héritage" de ces armes: avec 1) la destruction d'infrastructures vitales 2) des régions entières contaminées par des restes explosifs de guerre 3) des vagues massives de déplacements forcés: ces 3 facteurs sont systématiques dans les pays affectés où HI travaille: Au Yémen, 50 % des infrastructures de santé ont été détruites ou endommagées, alors même que la pandémie de COVID-19 commençait à impacter les populations. En Syrie, une étude réalisée par Handicap International a montré que les bombardements représentent la première cause de déplacements forcés. À Mossoul en Iraq, 8 millions de tonnes de débris contaminés par des restes explosifs de guerre; à Kobané, 10 munitions non-explosées par mètre carré. L'oratrice se demande comment on peut reconstruire une stabilité humaine, sociale, économique et sécuritaire sur de telles ruines.

Mme Hery spécifie que depuis six ans, un groupe d'États mené par l'Irlande et l'Autriche a entamé des travaux pour mieux protéger les civils des bombardements en zones peuplées. Un mouvement de fond s'est progressivement opéré autour de cette initiative, soutenu depuis le début par la coalition internationale de la société civile sur les Armes Explosives (INEW). Le Secrétaire Général de l'ONU Antonio Guterres en a fait l'une des priorités de son agenda sur le désarmement. Dix-neufs États Africains puis vingt-trois États latino-Américains

een ander onderzoek van HI bij 25 000 ontheemden als gevolg van het Syrisch conflict loopt dat percentage op tot 53 %.

Explosieve wapens zijn massamoordenaars en veroorzaken ook verwondingen met ernstige gevolgen op lange termijn. Kinderen zijn nog kwetsbaarder voor de gevolgen van de drukgolf, omdat hun inwendige organen gevoeliger zijn en zij minder wegen, waardoor zij nog harder dan volwassenen tegen structuren of objecten worden gesmakt. Mensen die met explosieve wapens werden aangevallen, lijden veelal aan psychische stoornissen en posttraumatische stress.

Daarbij komt nog dat de stedelijke omgeving de kwetsbaarheid van menselijke wezens vergroot. In het recentste verslag van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties betreffende de bescherming van de burgerbevolking wordt gewezen op het volgende: "*Narrow streets and tall buildings can channel blasts in ways that are not anticipated, while building materials can contribute to secondary fragmentation which may kill or injure civilians.*". In dat document worden ook de gevolgen beschreven van de voorspelbare vernieling van infrastructuur voor levensbelangrijke diensten, zoals het water- en het elektriciteitsnetwerk.

Naast de onmiddellijke impact veroorzaken die wapens ook gevolgen op lange termijn, namelijk: 1) de vernieling van vitale infrastructuur; 2) de vervuiling van hele gebieden met resten van oorlogsexplosieven; 3) gigantische golven van gedwongen ontheemding. Deze drie factoren komen systematisch voor in de getroffen landen waar *Handicap International* actief is. In Jemen was de helft van de gezondheidsinfrastructuur vernield of beschadigd op het moment dat de COVID-19-pandemie uitbrak. Uit een studie van *Handicap International* blijkt dat de bevolking in Syrië vooral door de bombardementen op de vlucht werd gedreven. In Mosul (Irak) ligt acht miljoen ton puin dat is vervuild met resten van oorlogsexplosieven; Kobané bevat tien niet-ontplofte munitieladingen per vierkante meter. De spreker vraagt zich af hoe op dergelijke ruïnes kan worden gewerkt aan stabiliteit op menselijk, sociaal, economisch en veiligheidsvlak.

Mevrouw Héry geeft aan dat een groep van landen, onder leiding van Ierland en Oostenrijk, zes jaar geleden werkzaamheden heeft opgestart om de burgers beter te beschermen tegen bombardementen in bevolkte gebieden. Op basis van dat initiatief is geleidelijk een grondstroom op gang gekomen die van bij het begin wordt gesteund door de internationale middenveldcoalitie tegen explosieve wapens (*International Network on Explosive Weapons*, INEW). De secretaris-generaal van de VN, de heer António Guterres, heeft het thema bovenaan op zijn

ont pris des positions officielles fortes sur le sujet, tout comme l'Union Africaine en tant qu'institution.

En Octobre 2019, 133 États dont la Belgique se sont réunis à Vienne lors de la conférence de haut-niveau qui a lancé le processus officiel pour une déclaration politique internationale. La pandémie a retardé la finalisation du texte mais un nouveau texte sera rendu public en 2021 par l'Irlande à la fin du mois de janvier, et les négociations finales se tiendront probablement à partir du printemps prochain.

L'oratrice a des observations sur le texte de la proposition de résolution. L'expérience montre que plus on tire les standards vers le haut, plus l'impact sur la protection des civils est grand. Le traité contre les mines a fait diminuer par 10 le nombre de victimes de ces armes. La Déclaration sur la sécurité dans les écoles a entraîné en 5 ans une réduction d'un tiers du nombre d'incidents concernant les écoles.

Plusieurs rapports sont venus, au cours des dernières années, montrer que des méthodes et tactiques alternatives aux bombardements aériens et par artillerie peuvent conjuguer l'impératif d'efficacité et l'indispensable protection des civils.

La Belgique est active dans les discussions internationales sur le respect du DIH, et soucieuse d'avoir les pratiques les plus respectueuses. Pourtant, il est étonnant de constater que le pays n'a reconnu aucune victime civile sur ses frappes aériennes en Irak et en Syrie, malgré les données récoltées par les ONG Airwars et PAX.

En outre la position de la Belgique ne répond pas à l'appel conjoint lancé par le Secrétaire Général de l'ONU et le CICR visant à éviter l'utilisation des armes explosives à large impact en zones peuplées. Elle s'est même directement opposée à la "présomption de non-usage" ou "principe d'évitement" de ces armes en zones peuplées défendues par ces acteurs et un nombre croissant d'États.

L'oratrice fait remarquer que la proposition de résolution dont la commission de Défense nationale se saisit aujourd'hui va dans la bonne direction en exprimant trois demandes claires au gouvernement Fédéral

ontwapeningsagenda geplaatst. Negentien Afrikaanse Staten, en vervolgens drieëntwintig Latijns-Amerikaanse Staten, alsook de Afrikaanse Unie als instelling, hebben ter zake krachtige officiële standpunten ingenomen.

In oktober 2019 hebben 133 landen, waaronder België, in Wenen deelgenomen aan de topconferentie waarop het startsein werd gegeven voor de officiële voorbereiding van een internationale politieke verklaring. De pandemie heeft de afwerking van de tekst vertraagd, maar Ierland zal eind januari 2021 een nieuwe versie naar buiten brengen. De slotonderhandelingen zullen waarschijnlijk in het voorjaar 2021 plaatsvinden.

De spreker heeft een aantal opmerkingen over de tekst van het voorstel van resolutie. De ervaring leert dat de impact op de bescherming van de burgerbevolking groter is naarmate de lat hoger wordt gelegd. Het Verdrag inzake het verbod op antipersoonsmijnen heeft het aantal slachtoffers van die wapens doen dalen met een factor 10. Dankzij de *Safe Schools Declaration* is het aantal incidenten met scholen op vijf jaar tijd met een derde afgenomen.

De jongste jaren hebben meerdere rapporten aangetoond dat lucht- en artilleriebombardementen kunnen worden vervangen door andere methoden en tactieken, en dat zulks wel degelijk kan sporen met de vereiste efficiënte en onontbeerlijke bescherming van de burgers.

België is betrokken bij de internationale besprekingen over de inachtneming van het internationaal humanitair recht en streeft naar zo stringent mogelijke praktijken. Het wekt echter verbazing dat ons land geen enkel burgerslachtoffer van de Belgische luchtaanvallen in Irak en Syrië heeft erkend, ondanks de door de ngo's *Airwars* en *Pax Christi* verzamelde gegevens.

Bovendien strookt het standpunt van België niet met de gezamenlijke oproep van de secretaris-generaal van de VN en van het ICRC om in bevolkte gebieden geen gebruik te maken van explosieve wapens met een groot bereik. Ons land heeft zich zelfs rechtstreeks verzet tegen het door voormelde actoren en een toenemend aantal landen voorgestane "vermoeden van niet-gebruik" van dergelijke wapens, alsook tegen het beginsel dat het gebruik van dergelijke wapens in bevolkte gebieden moet worden voorkomen.

De spreker merkt op dat het thans in de commissie voor Landsverdediging ter bespreking voorliggende voorstel van resolutie in de goede richting gaat, aangezien het ten behoeve van de federale regering drie duidelijke verzoeken formuleert, namelijk:

— un engagement sans équivoque contre l'utilisation d'armes explosives à large impact en zones peuplées, en ligne avec la présomption de non-usage; [...]

— une reconnaissance des “effets dominos” des armes explosives à large rayon d'impact; [...]

— un engagement pour l'assistance aux victimes et leur accès inconditionnel à l'aide humanitaire

Mme Hery se rejouit que les parlementaires belges ont la possibilité de rejoindre une dynamique parlementaire internationale qui a vu, depuis près de quatre ans, des centaines de députés se mobiliser sur ce sujet. En Allemagne au Bundestag, 60 députés ont signé un appel parlementaire sur la question, et l'enjeu a été débattu publiquement en commission. En France, 115 parlementaires ont interpellé le président Macron, le Ministère des Armées a été auditionné avec le CICR et HI en Commission à l'Assemblée Nationale et une autre audition aura lieu dans deux semaines au Sénat. Des parlementaires se sont pareillement mobilisés en Angleterre et au Luxembourg.

Alors que le processus diplomatique entre dans sa dernière phase, le parlement belge peut jouer un rôle crucial en poussant le gouvernement Fédéral Belge à appuyer l'adoption d'une déclaration politique forte et ambitieuse. Aujourd'hui, ici au Parlement Fédéral, cette résolution permet de soutenir les recommandations et l'appel lancé par le Secrétaire Général de l'ONU et le CICR, et il faut tout mettre en œuvre pour que la Belgique soutienne un texte suffisamment fort pour avoir un impact concret auprès des 90 % de victimes, ce qui n'est pas le cas actuellement.

2. Mme Laura De Grève, Croix-Rouge de Belgique – Communauté flamande

Mme Laura De Grève (Croix-Rouge de Flandre) rappelle que la Croix-Rouge fait partie du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le plus grand réseau humanitaire indépendant au monde et a pour objectif d'apaiser autant que possible les souffrances humaines partout où elles surviennent, et donc aussi lors des conflits armés, et de veiller au respect du droit international humanitaire (DIH). En qualité d'institution nationale, la Croix-Rouge de Belgique assiste les autorités sur le plan humanitaire et les aide à veiller au respect du DIH en Belgique. La Croix-Rouge siège

— een ondubbelzinnig engagement om in bevolkte zones geen explosieve wapens met een groot bereik in te zetten, in lijn met het vermoeden dat ze niet zullen worden aangewend;

— een erkenning van het domino-effect van explosieve wapens met een groot bereik;

— de toezegging dat de slachtoffers hulp zullen krijgen, alsook dat zij onvoorwaardelijk toegang hebben tot humanitaire hulp.

Mevrouw Héry is verheugd dat de Belgische parlementsleden kunnen aansluiten bij een internationale parlementaire trend; de voorbije vier jaar hebben honderden volksvertegenwoordigers zich voor het thema ingezet. In Duitsland hebben 60 leden van de *Bundestag* een parlementaire oproep ter zake ondertekend en werd een openbaar commissiedebat over het onderwerp gevoerd. In Frankrijk hebben 115 parlementsleden president Macron bevraagd; het Franse *Ministère des Armées*, het ICRC en *Handicap International* werden gehoord in een commissie van de *Assemblée nationale*, en binnen twee weken zal in de Franse *Sénat* een hoorzitting ter zake plaatsvinden. Ook in Groot-Brittannië en Luxemburg hebben parlementsleden van zich laten horen.

Nu het diplomatieke proces de slotfase ingaat, kan het Belgisch Parlement een cruciale rol spelen, door de Belgische federale regering ertoe aan te zetten de aanneming van een krachtige en ambitieuze politieke verklaring te steunen. Via het voorliggende voorstel van resolutie kan het federale Parlement hier en nu steun verlenen aan de aanbevelingen en aan de oproep van de secretaris-generaal van de VN en van het ICRC. Alles moet in het werk worden gesteld om ervoor te zorgen dat België een tekst steunt die voldoende krachtig is om een concrete impact te hebben op de 90 % van de slachtoffers, wat thans niet het geval is.

2. Mevrouw Laura De Grève, Rode Kruis-Vlaanderen

Mevrouw Laura De Grève (Rode Kruis) herinnert eraan dat het Rode Kruis herinnert eraan dat het Belgische Rode Kruis deel uit maakt van de Internationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanbeweging, het grootste onafhankelijke humanitaire netwerk wereldwijd deel uitmaakt van het grootste humanitaire netwerk ter wereld. Deze Beweging heeft als doel heeft als doel het menselijk leed zoveel mogelijk te verlichten ongeacht waar het leed zich voordoet, dus ook in gewapende conflicten, en het doen naleven van het internationaal humanitair recht (IHR). Als nationale vereniging is het Belgische

aussi au sein de la Commission interministérielle de droit humanitaire.

Depuis 2011, la Croix-Rouge s'intéresse à la problématique de l'utilisation d'armes explosives dans des zones densément peuplées, de ses conséquences et de ses implications à l'égard du DIH.

De nos jours, les conflits armés se déroulent de plus en plus dans des zones densément peuplées. Des conflits récents ont démontrés que l'usage d'armes explosives à large effet de zone, ont souvent des répercussions dévastantes sur la population civile.

La Croix-Rouge définit les armes explosives utilisées dans les zones peuplées comme suit: armes à large effet de zone (*wide area effect*) activées par la détonation d'une substance explosive et qui provoquent un effet de fragmentation.

Ces armes peuvent être classées en trois catégories:

- armes utilisant des munitions dotées d'un large rayon de destruction (exemple: bombes ou missiles de grand calibre);
- armes ou systèmes d'armes à faible précision (mortiers); et
- systèmes d'armement conçus pour frapper un périmètre étendu au moyen d'une multitude de munitions (systèmes de lance-roquettes multiples).

A cause de ces caractéristiques, ces armes frapperont souvent un périmètre plus étendu que la cible militaire, notamment grâce à l'amplitude plus large du rayon d'explosion et de fragmentation des munitions utilisées et / ou au manque de précision du système d'armement.

Un troisième élément de cette définition concerne l'utilisation de ces armes dans les zones densément peuplées, caractérisées par une certaine concentration de civils et/ou de biens de caractère civil. Il peut s'agir indifféremment de villes, de villages ou de camps de réfugiés.

Le DIH régleme l'utilisation des armes explosives dans les zones peuplées. Le DIH réunit l'ensemble des règles visant à limiter les conséquences humanitaires des conflits armés, entre autres en protégeant des personnes (p. ex. des civils) qui ne participent (plus)

Rode Kruis helper van overheid bij op humanitair vlak. Dit houdt onder andere ook in het ondersteunen van de overheid in de verspreiding en implementatie van IHR in België. Het Rode Kruis neemt deel aan de interministeriële commissie voor humanitair recht. Interministeriële Commissie voor Humanitair Recht.

Sinds 2011 buigt het Rode Kruis zich over de problematiek van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden, gezien de humanitaire gevolgen ervan en de consequenties in het IHR.

Vandaag vinden gewapende conflicten in toenemende mate plaats in bevolkte gebieden. Recente conflicten hebben aangetoond dat het gebruik van explosieve wapens met een groot impactgebied vaak verwoestende gevolgen hebben voor de burgerbevolking.

Het Rode Kruis definieert explosieve wapens in bevolkte gebieden (EWIPA) als wapens die geactiveerd worden bij de ontsteking van een explosieve substantie, waarbij een ontploffing met een fragmenterend effect wordt veroorzaakt, met een groot impactgebied (*'wide area effect'*).

Deze wapens kunnen worden ingedeeld in drie categorieën:

- wapens met een grote destructieve oppervlaktestraal vanwege de gebruikte munitie (bijvoorbeeld bommen of raketten van een groot kaliber);
- niet-accurate of wapensystemen (mortieren) en/of
- wapensystemen die een veelheid aan munitie verspreiden over een grote oppervlakte (meervoudige rakettenwerpers).

Door deze eigenschappen zullen deze wapens vaak een gebied treffen dat groter is dan het militair doelwit, met name vanwege het grote explosie- en fragmentatiebereik van de gebruikte munitie en /of de onnauwkeurigheid van het wapensysteem.

Een derde element van de definitie heeft betrekking op het gebruik van de wapens in dichtbevolkte gebieden. Dit zijn gebieden met een zekere concentratie van burgers en/of civiele objecten. Dit kunnen zowel steden, dorpen als vluchtelingenkampen zijn.

Het IHR is van toepassing op het gebruik van EWIPA. Dit is het geheel van regels dat de humanitaire gevolgen van een gewapend conflict probeert te beperken, onder meer door personen die niet (bv. burgers) of niet langer deelnemen aan de vijandelijkheden, te beschermen. De

aux hostilités. Le rapport entre la nécessité militaire et l'humanité est au cœur du DIH.

Les sources du DIH sont notamment les Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels de 1977, ainsi que le droit international humanitaire coutumier.

Si l'utilisation d'armes explosives dans les zones peuplées n'est pas interdite par le droit international humanitaire, cette utilisation doit néanmoins se faire dans le respect des règles de ce droit. Toutefois, des questions se posent relativement à l'application et à l'interprétation des règles du DIH dans le cadre de l'utilisation d'armes explosives dans des zones peuplées. Lorsque ces armes sont utilisées contre des cibles militaires situées dans des zones densément peuplées, le risque que des cibles militaires, des civils ou des biens de caractère civil soient frappés sans distinction est généralement élevé.

Les principes de DIH régissant l'utilisation d'armes explosives dans les zones peuplées sont les suivants:

— Principe de distinction: il implique de toujours opérer une distinction entre les individus qui participent aux hostilités et ceux qui n'y participent pas. Les attaques ne peuvent viser que des cibles militaires;

— interdiction des attaques indiscriminées ou arbitraires: il s'agit d'attaques qui ne visent pas spécifiquement des cibles militaires ou pour lesquelles on utilise une méthode qui ne vise pas un objectif spécifique ou dont les conséquences ne peuvent pas être limitées adéquatement. Ces attaques peuvent dès lors aussi bien frapper des cibles militaires que des civils;

— principe de proportionnalité: il implique l'interdiction d'attaques qui sont censées entraîner la perte accidentelle de vies humaines, de blesser des civils, de causer des endommagements à des objets civils ou une combinaison de cela, qui sont disproportionnés par rapport à l'avantage militaire concret et direct.

— principe de précaution: il implique que la population civile et les biens de caractère civil doivent toujours être épargnés dans le cadre des opérations militaires. Toutes les mesures de précaution possibles doivent être prises par ceux qui planifient ou exécutent les attaques afin de préserver les civils et les biens civils.

Ces règles sont d'autant plus pertinentes dans les zones peuplées où les citoyens vivent plus près les uns des autres et sont donc plus vulnérables.

verhouding tussen militaire noodzaak en menselijkheid staat centraal in het IHR.

De bronnen van het IHR zijn onder meer de Verdragen van Genève van 1949 en Aanvullende Protocolen van 1977 en het internationaal humanitair gewoonterecht.

Het gebruik van EWIPA is niet verboden volgens het IHR, maar het moet conform de regels van het IHR gebeuren. Er bestaan echter vragen over de toepassing en de interpretatie van regels van IHR bij het gebruik van EWIPA. Wanneer de wapens gebruikt worden tegen militaire doelwitten in dichtbevolkte gebieden bestaat in het algemeen een groot risico dat militaire doelwitten en burgers of burgerlijke objecten zonder onderscheid zullen worden geraakt.

De bij het gebruik van EWIPA van toepassing zijnde IHR-principes zijn de volgende:

— Principe van onderscheid: dit houdt in dat steeds een onderscheid moet worden gemaakt tussen de personen die deelnemen en zij die niet deelnemen aan het vijandelijkheden. Aanvallen mogen enkel gericht zijn op militaire doelwitten;

— verbod op willekeurige of niet-onderscheidende aanvallen: aanvallen die niet specifiek op een militair doelwit zijn gericht of waarvoor een methode of middel wordt gebruikt die niet op een specifiek doelwit is gericht of waarvan de gevolgen niet kunnen worden beperkt zoals vereist. Dit heeft voor gevolg dat ze zowel militaire doelwitten als burgers kunnen treffen;

— principe van proportionaliteit: dit houdt in dat het verboden is om een aanval uit te voeren waarbij verwacht wordt dat het incidenteel verlies van mensenlevens, verwondingen aan burgers, schade aan civiele objecten of een combinatie daarvan zal veroorzaken, die buitensporig zou zijn in verhouding tot het verwachte concrete en directe militaire voordeel;

— principe van voorzorg: dit betekent dat de burgerbevolking en civiele objecten steeds moeten worden ontzien bij militaire operaties. Alle haalbare voorzorgsmaatregelen moeten worden genomen door degenen die de aanvallen plannen of uitvoeren met het oog op het voorkomen van schade aan burgers of burgerlijke goederen.

Deze regels zijn des te belangrijker in dichtbevolkte gebieden waar militaire doelwitten en burgers en burgerobjecten vermengd zijn, en dus burgers in groter gevaar zijn.

Les effets indiscriminés de l'utilisation d'armes explosives suscitent des inquiétudes. L'utilisation de systèmes d'armes imprécis dans les zones peuplées augmente considérablement le risque de violation du principe de distinction et de l'interdiction d'attaques indiscriminées.

Il faut également s'intéresser aux éventuels effets indirects ou domino (*reverberating effects*). On peut se demander si une attention suffisante est accordée aux effets indirects prévisibles de l'utilisation des EWIPA lors de l'évaluation du principe de proportionnalité. Par exemple, les dégâts provoqués aux infrastructures assurant l'approvisionnement en eau ou en électricité peuvent provoquer un dérangement des moyens dont la population a besoin pour survivre et peut également entraîner des conséquences sanitaires comme la propagation élevée de maladies.

Il se peut qu'en application du principe de proportionnalité, certaines attaques n'auraient pas été menées si l'on avait suffisamment pris en compte les effets indirects possibles et raisonnablement prévisibles. La Croix-Rouge estime que les effets incidents raisonnablement prévisibles doivent être pris en compte pour décider d'attaquer ou non.

Compte tenu des effets humanitaires considérables de l'utilisation des EWIPA, la Croix-Rouge demande, depuis 2011, qu'elles ne soient pas utilisées dans les zones peuplées, compte tenu du risque important d'effets aveugles.

Cette position a été confirmée, selon Mme De Grève, par l'ensemble du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2013 et reprise dans les rapports du CICR dans le cadre de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2015 et 2019. A cette Conférence qui se tient tous les quatre ans participent, à part du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, également les pays adhérents au Conventions de Genève, dont la Belgique.

En 2019, la Croix-Rouge a affiné sa position en élaborant la politique d'évitement (*avoidance policy*), politique qui prévoit d'éviter par principe d'utiliser des armes explosives à large rayon d'impact dans des zones densément peuplées, sauf lorsque suffisamment de "mesures d'atténuation" sont prises pour appliquer une "politique d'évitement" et réduire le risque de dommages civils causés par l'emploi d'armes explosives dans des zones habitées.

Cette politique d'évitement est nécessaire en raison des effets humanitaires directs et indirects que peut avoir l'emploi des EWIPA. Ces armes ne conviennent en effet

De niet-onderscheidende gevolgen bij het gebruik van explosieve wapens leiden tot bezorgdheid. Het gebruik van onnauwkeurige wapensystemen in dichtbevolkte gebieden verhoogt aanzienlijk het risico op inbreuken op het principe van onderscheid en het verbod op willekeurige aanvallen.

Er moet tevens aandacht gaan naar de mogelijke indirecte gevolgen of domino-effecten (*"reverberating effects"*). Het kan betwijfeld worden of er voldoende aandacht gaat naar de voorzienbare indirecte gevolgen van het gebruik van EWIPA bij de beoordeling van proportionaliteitsprincipe. De beschadiging aan bijvoorbeeld water- en elektriciteitsvoorzieningen kunnen bijvoorbeeld leiden tot een verstoring van de toegang van tot middelen die de bevolking nodig heeft om te overleven en kan ook op het vlak van hygiëne gevolgen hebben zoals de verdere verspreiding van ziektes.

Het kan zijn dat bij de toepassing van het proportionaliteitsprincipe bepaalde aanvallen niet zouden zijn uitgevoerd indien ook voldoende aandacht was besteed aan de mogelijke en redelijk voorzienbare indirecte gevolgen. Het Rode Kruis is van oordeel dat rekening moet worden gehouden met de redelijk voorzienbare indirecte gevolgen om te beslissen of al dan niet zal worden aangevallen.

Gelet op de aanzienlijke humanitaire gevolgen bij het gebruik van EWIPA roept het Rode Kruis sinds 2011 op ze niet in dichtbevolkte gebieden te gebruiken, rekening houdend met het grote risico op niet-onderscheidende gevolgen.

Deze positie werd volgens mevrouw De Grève in 2013 bevestigd door de hele Rode Kruis en Rode Halve Maanbeweging, werd overgenomen in rapporten van het ICRC in kader van de Internationale Conferentie van het Rode Kruis en de Rode Halve Maan in 2015 en 2019. Aan deze vierjaarlijks Conferentie nemen naast de hele Internationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanbeweging, ook de Staten partij bij de Verdragen van Genève deel, waaronder dus ook België.

In 2019 werd de positie van het Rode Kruis verder uitgewerkt tot het vermijdingsbeleid (*avoidance policy*), die inhoudt dat explosieve wapens met groot impactgebied (*wide area effects*) niet gebruikt zouden mogen worden in dichtbevolkte gebieden, tenzij voldoende *"mitigation measures"* worden genomen om de oppervlakte-effecten van deze wapens en het daaruit volgende risico voor burgerlijke leed en schade te beperken.

Dit vermijdingsbeleid is nodig gezien de directe en indirecte humanitaire gevolgen die het gebruik van EWIPA kunnen veroorzaken. Ze zijn immers niet geschikt voor

pas pour une utilisation dans les zones peuplées en raison du risque élevé de dommages civils. Le recours aux EWIPA soulève de sérieuses questions d'interprétation, d'application et de respect du DIH.

Avec le support de plusieurs associations nationales, dont la Croix-Rouge belge, le CICR participe activement au processus de consultation visant à réaliser la déclaration politique. Le Mouvement soutient la réalisation d'une déclaration politique concernant le recours aux EWIPA.

La Croix-Rouge reconnaît cet engagement historique à protéger les civils des effets de l'emploi des EWIPA et se félicite du haut niveau d'engagement de la communauté internationale, qui est une indication de l'urgence et de la volonté d'aboutir. Elle souligne que cette déclaration politique peut être un puissant levier pour réduire le risque de dommages civils causés par l'emploi d'armes explosives dans des zones habitées et, enfin, elle considère l'adoption de la déclaration politique comme une opportunité de changement de politique (cf. "politique d'évitement").

Dès lors que l'un des objectifs de la proposition de résolution à l'examen est d'appeler le gouvernement à participer au processus diplomatique d'adoption de la Déclaration politique, l'oratrice estime que dans la déclaration politique, les effets humanitaires potentiels de l'emploi des EWIPA devraient être mieux précisés, en particulier en ce qui concerne les effets potentiels indirects. Il convient de continuer à mettre l'accent sur les armes explosives à large rayon d'impact et de reconnaître plus clairement la corrélation entre ces armes et le risque élevé de dommages civils.

La Déclaration politique devrait contenir un engagement clair et sans équivoque visant à éviter l'utilisation d'armes explosives à large rayon d'impact dans les zones densément peuplées.

3. M. Nicolas Lange, DG Appui juridique, Ministère de la Défense

M. Nicolas Lange, DG JUR Défense, rappelle que la Belgique, au même titre que ses partenaires de l'OTAN, est favorable à l'adoption d'une déclaration politique. Dans le contexte du Droit international humanitaire, en particulier des principes de distinction, de proportionnalité et de précaution, il s'agit d'un cadre juridique adéquat pour traiter la question de l'utilisation d'armes explosives en milieu urbain (EWIPA). Elle est suffisante pour protéger les populations civiles en milieu urbain, à condition qu'elle soit appliquée correctement et scrupuleusement.

gebruik in dichtbevolkte gebieden, wegens hoog risico op burgerlijk leed en schade. Het gebruik van EWIPA roept ernstige vragen op over de interpretatie, toepassing en naleving van het IHR.

Met ondersteuning van verschillende nationale verenigingen, waaronder het Belgische Rode Kruis, is het ICRC actief betrokken bij het consultatieproces inzake de politieke verklaring. De Beweging ondersteunt de totstandkoming van een politieke verklaring inzake het gebruik van EWIPA.

Het Rode Kruis erkent deze historische inzet voor de bescherming van burgers tegen gevolgen van het gebruik van EWIPA; het verwelkomt de hoge mate van betrokkenheid van de internationale gemeenschap, wat een indicatie van dringendheid en wilskracht is; het benadrukt dat deze politieke verklaring een krachtige hefboom kan zijn om het risico van burgerlijke leed en schade door het gebruik van EWIPA te verminderen en het ziet ten slotte de aanneming van de politieke verklaring als een opportuniteit voor een beleidswijziging (cf. "avoidance policy").

Aangezien het momenteel ter bespreking voorliggende voorstel van resolutie onder meer tot doel heeft de regering op te roepen deel te nemen aan het diplomatieke proces om de Politieke Verklaring aan te nemen, is de spreekster van oordeel dat in de Politieke verklaring de mogelijke humanitaire gevolgen van het gebruik van EWIPA beter zou moeten worden gespecificeerd, meer bepaald de mogelijke indirecte gevolgen. Daarbij zou een duidelijke en ondubbelzinnige focus op explosieve wapens met een groot impactgebied moeten worden behouden, en de correlatie tussen deze wapens en het hoge risico op burgerlijk leed en schade zou duidelijker erkend moeten worden.

De Politieke Verklaring zou een duidelijk en ondubbelzinnig engagement moeten bevatten om het gebruik van explosieve wapens met een groot impactgebied in dichtbevolkte gebieden te voorkomen.

3. De heer Nicolas Lange, DG JUR, ministerie van Landsverdediging

De heer Nicolas Lange, DG JUR Defensie, herinnert eraan dat België, evenals zijn NAVO-partners, voorstander is van het aannemen van een politieke verklaring. Dit is in het kader van het Internationaal Humanitair Recht, in het bijzonder de principes van onderscheid, proportionaliteit en voorzorg, een afdoend juridisch kader om de problematiek met betrekking tot het gebruik van explosieve wapens in een stedelijke omgeving (EWIPA) aan te pakken. Het volstaat ter bescherming van de burgerbevolking in een stedelijke omgeving, voor zover het correct en scrupuleus wordt toegepast.

Le DIH régit la conduite des hostilités et permet de maintenir un équilibre entre la nécessité militaire et le respect du principe d'humanité. L'emploi d'armes explosives à large rayon d'impact en zones peuplées n'est pas interdit en soi, à condition que les précautions nécessaires soient prises (notamment en ce qui concerne le choix des moyens et méthodes d'attaque) et que les principes de distinction et de proportionnalité soient respectés. C'est donc la manière et les circonstances de leur utilisation qui déterminent si leur emploi est illégitime.

Le seuil de protection des civils n'est nullement abaissé dans les conflits en zone urbaine. La proposition de résolution à l'examen va donc au-delà du droit international humanitaire et vise à interdire l'utilisation des EWIPA. Cela n'est pas compatible avec les notions de nécessité militaire et le principe de proportionnalité qui admettent certains dommages collatéraux s'ils sont proportionnés et en rapport avec l'avantage militaire de l'attaque.

Toutefois, la Belgique considère qu'il est utile d'échanger les meilleures pratiques relatives aux EWIPA entre les parties en cas d'hostilités dans les zones urbaines afin d'éviter des dommages collatéraux excessifs.

La proposition de résolution à l'examen demande au gouvernement de participer activement au processus diplomatique actuel qui aboutira à l'adoption d'une déclaration politique internationale contre l'utilisation des armes explosives à large impact en zones peuplées, et d'être force de proposition tout au long de ce processus. La Belgique contribue activement et positivement au "*draft Political Declaration on Strengthening the Protection of Civilians from Humanitarian Harm arising from the indiscriminate use of Explosive Weapons with wide area effects in Populated Areas*", qui vise à assurer un meilleur et plus strict respect du droit international humanitaire, afin de limiter les conséquences humanitaires des armes explosives.

La Belgique souhaite également contribuer aux efforts qui peuvent réduire les pertes civiles dans les conflits (urbains). Toutefois, la déclaration politique doit contenir un texte qui atteigne l'objectif d'une meilleure protection des civils en zones urbaines et qui soit soutenu par toutes les parties. Il existe un assez large consensus concernant l'inclusion, dans une déclaration politique, de l'importance de la collecte de données, de l'importance de l'assistance aux victimes, de l'importance du partage des bonnes pratiques et de l'importance du strict respect et de la mise en œuvre du DIH. Toutefois, il n'y a pas de consensus sur une interdiction ou sur le

Het IHR regelt het voeren van vijandelijkheden en laat toe een balans te bewaren tussen militaire noodzaak en het respect voor het humaniteitsprincipe. Het gebruik van explosieve wapens met een groot bereik in bevolkte gebieden is immers op zich niet verboden, indien de nodige voorzorgsmaatregelen werden genomen (in het bijzonder met betrekking tot de keuze van de middelen en methodes voor de aanval) en mits inachtneming van de principes van onderscheid en proportionaliteit bij de aanval. Het is dus de manier waarop en de omstandigheden waarin ze gebruikt worden die bepalen of het gebruik ongeoorloofd is.

De drempel voor de bescherming van burgers wordt bij conflicten in stedelijke gebieden geenszins verlaagd. Het ter bespreking voorliggende voorstel van resolutie gaat dus verder dan het IHR en wil het gebruik van EWIPA verbieden. Dit is niet verenigbaar met de noties van militaire noodzaak en het proportionaliteitsprincipe die een bepaalde collaterale schade toelaten indien deze proportioneel zijn en in verhouding met het militaire voordeel van de aanval.

België acht het evenwel nuttig om *best practices* inzake EWIPA uit te wisselen tussen partijen bij het voeren van vijandelijkheden in stedelijke gebieden opdat excessieve collaterale schade bij vijandelijkheden in stedelijke gebieden vermeden wordt.

Het voorstel van resolutie vraagt de regering om actief deel te nemen aan het huidige diplomatieke proces dat leidt tot de aanneming van een internationale politieke verklaring tegen het gebruik van explosieve wapens met een grote impact in bevolkte gebieden, en een drijvende kracht te zijn in dit proces. België werkt actief en positief mee aan de "*draft Political Declaration on Strengthening the Protection of Civilians from Humanitarian Harm arising from the indiscriminate use of Explosive Weapons with wide area effects in Populated Areas*", die inzet op een betere en strikte naleving van het IHR, opdat humanitaire gevolgen van explosieve wapens beperkt worden.

België wenst ook bij te dragen aan inspanningen die het verlies van burgerlevens in (stedelijke) conflicten kunnen verminderen. De politieke verklaring dient evenwel een tekst te bevatten die het doel bereikt om een betere bescherming te bieden aan de burgerbevolking in stedelijke gebieden, en die wordt gedragen door alle partijen. Er bestaat een vrij grote consensus met betrekking tot de integratie in een politieke verklaring van het belang van data-collectie, het belang van *victim assistance*, het belang van *sharing good practices* en het belang van de strikte naleving en implementatie van het IHR. Er bestaat echter geen consensus aangaande een verbod of

principe “d’évitement” proposé par la résolution, à savoir “un engagement sans équivoque contre l’utilisation d’armes explosives à large impact en zones peuplées”.

Selon l’orateur, la proposition de résolution à l’examen pose problème à plusieurs titres:

1. La proposition de résolution ne suit pas les positions que la Belgique, à l’instar de nombre de ses partenaires de l’OTAN, a défendues jusqu’à présent et affaiblira clairement sa position à Genève.

Les grandes lignes de la position belge sont, comme expliqué plus en détail ci-dessus:

— Le Droit international humanitaire reste pour la Belgique le cadre juridique de référence dans la conduite des opérations et est suffisant pour protéger la population civile en zones urbaines, dans la mesure où il est correctement et scrupuleusement appliqué. Aucune nouvelle mesure restrictive n’est nécessaire.

— Le “principe d’évitement” reste une ligne rouge pour notre pays.

— La Belgique s’oppose à la stigmatisation d’un type d’arme spécifique (les armes explosives à large rayon d’impact). Ce ne sont pas les armes explosives elles-mêmes qui sont interdites, mais le problème réside dans leur utilisation indiscriminée par certaines parties au conflit, qui doit être condamnée et sanctionnée.

— Toutes les parties à un conflit armé doivent respecter le DIH. Le non-respect de ce droit et en particulier l’utilisation par certaines parties au conflit de boucliers humains ou d’EEI dans les zones urbaines est responsable de nombreuses pertes civiles dans les conflits armés actuels. La Belgique partage les préoccupations exprimées au sujet des risques liés à l’intervention d’acteurs non étatiques. Elle soutient donc le principe d’une ouverture aux groupes non étatiques qui souhaitent mettre leurs actions en conformité avec les obligations découlant du DIH.

— Dans le cadre de la planification et de l’exécution des opérations militaires, les forces armées belges sont tenues de se conformer strictement au DIH là où il est d’application. Les règles du DIH font partie de leur formation (continue et préalable au déploiement) et elles sont traduites et intégrées dans des lignes directrices, des instructions et des procédures opérationnelles claires qu’elles doivent suivre et appliquer. La Belgique est disposée à partager ses bonnes pratiques et son expérience opérationnelle en matière de limitation des

“avoidance” principe die door het voorstel van resolutie vooropgesteld wordt, met name “een ondubbelzinnig engagement tegen het gebruik van explosieve wapens met een grote impact in bevolkte gebieden”.

Volgens de spreker is het voorstel van resolutie problematisch om verschillende redenen:

1. Het voorstel van resolutie volgt de standpunten die België, in overeenstemming met vele van haar NAVO partners, tot nu toe heeft verdedigd niet en zal de positie in Genève duidelijk verzwakken.

De hoofdlijnen van het Belgische standpunt zijn, zoals hierboven uitgebreider werd uiteengezet:

— Het Internationaal Humanitair Recht blijft het juridische referentiekader voor het uitvoeren van operaties voor België en volstaat ter bescherming van de burgerbevolking in deze stedelijke gebieden, voor zover het correct en scrupuleus wordt toegepast. Er zijn geen nieuwe beperkende maatregelen nodig.

— Het “*avoidance principle*” blijft een rode lijn voor ons land.

— België verzet zich tegen de stigmatisering van één welbepaald type wapens (explosieve wapens met een groot impactbereik). Het zijn niet de explosieve wapens op zich die verboden zijn, maar het probleem ligt bij het niet-onderscheidend gebruik ervan door bepaalde partijen in het conflict, dat veroordeeld en gesanctioneerd moet worden.

— Alle partijen van het gewapend conflict moeten het IHR respecteren. Het is het niet respecteren van het IHR, en in het bijzonder het gebruik door bepaalde partijen van het conflict van *human shields* of IEDs in stedelijke gebieden die verantwoordelijk zijn voor vele burgerslachtoffers in de huidige gewapende conflicten. België deelt de bezorgdheid over de risico’s van het optreden van niet-statelijke actoren en steunt dus het principe van een *outrreach* naar niet-statelijke groepen die hun optreden in lijn willen brengen met de verplichtingen die voortvloeien uit het IHR.

— In het kader van de planning en uitvoering van militaire operaties zijn de Belgische strijdkrachten gehouden om het IHR strikt toe te passen waar het van toepassing is. De regels van het IHR maken deel uit van hun opleiding (continu en *pre-deployment*) en zijn vertaald en geïntegreerd in duidelijke richtlijnen, instructies en operationele procedures die zij moeten volgen en toepassen. België is bereid om zijn *best practices* en operationele ervaring inzake risicobeperking en het beschermen van burgers te delen. De *best practices*

risques et de protection des civils. Les bonnes pratiques sont des mesures pratiques que les États peuvent mettre en œuvre pour assurer une meilleure protection conformément à leurs obligations de droit international humanitaire (entraînement, procédures et méthodes opérationnelles). Elles permettent de renforcer directement et concrètement la protection de la population civile pour les futurs conflits armés. De par sa participation à des campagnes aériennes, la Belgique a en effet développé une stratégie détaillée en la matière – l’orateur songe notamment à la méthodologie visant à éviter les “dommages collatéraux”. En partageant ses bonnes pratiques, notre pays pourra apporter une contribution utile au débat sur l’EWIPA. La Belgique est également disposée à partager sa doctrine pour améliorer chaque étape du cycle de ciblage et de l’analyse des risques. Au niveau national, notre pays est prêt à adapter le cas échéant sa formation et sa doctrine à l’urbanisation croissante des conflits armés.

2. M. Lange estime que la proposition de résolution pose également problème pour une autre raison. Il est fort à craindre que dès qu’ils auront été informés de l’interdiction d’utiliser des armes explosives dans des zones urbaines, certains acteurs non étatiques soient tentés de concentrer encore davantage leurs moyens dans ces zones. Le principe d’évitement, qui limite les possibilités des parties qui respectent déjà le DIH, contribue ainsi au non-respect du DIH par les parties au conflit qui se stationnent dans des zones urbaines et donc à l’utilisation de telles armes dans ces zones. Tout cela est du reste diamétralement opposé à la politique belge, qui mise de plus en plus sur les opérations aériennes, par opposition aux interventions militaires au sol, notamment afin d’éviter que nos militaires belges soient contraints d’agir sur des théâtres d’opérations inutilement dangereux.

3. La reconnaissance des “effets dominos” ou des “effets de réverbération” des armes explosives à la lumière du DIH est un élément qui ne peut pas non plus être accepté. En vertu du principe de proportionnalité contenu dans le DIH (art. 57, § 2, a. iii PA I), il faut uniquement tenir compte des pertes en vies humaines et des dommages occasionnés aux biens de nature civile qui sont prévisibles et non de ceux qui sont hypothétiques. La prise en compte des dommages se fait exclusivement sur la base des informations pertinentes qui sont disponibles à ce moment et qui peuvent être obtenues en pratique.

4. L’assistance aux victimes (AV) est un aspect dont on peut discuter, mais il faut le faire avec la nuance et la prudence nécessaires. L’intégration de l’AV dans les Conventions d’Ottawa et d’Oslo repose sur une logique spécifique: il s’agit de textes qui interdisent spécifiquement

bevatte praktische maatregelen die staten kunnen implementeren om een betere bescherming te garanderen conform hun verplichtingen in het internationaal humanitair recht (training, operationele procedures en methodes) en leidt tot een directe en concrete versterkte bescherming van de burgerbevolking in toekomstige gewapende conflicten. Omwille van zijn deelname aan “*air campaigns*” heeft België immers een uitgewerkt beleid, zoals de methodologie om “*collateral damage*” te voorkomen en door het delen van zijn *best practices* kan ons land een nuttige insteek geven aan het debat over EWIPA. België is ook bereid zijn doctrine te delen om elke stap in de *targeting cycle* en risicoanalyse te verbeteren. Op nationaal vlak is ons land bereid zijn opleiding en doctrine waar nodig aan te passen aan de toegenomen urbanisering van gewapend conflict.

2. Het voorstel van resolutie is bovendien nog steeds volgens de heer Lange, problematisch om een andere reden. Wanneer non-state actors weten dat er niet langer explosieve wapens kunnen gebruikt worden in stedelijke gebieden, wordt er een groot risico gecreëerd dat deze non-state actors nog meer hun middelen zullen concentreren in stedelijke gebieden. Het vermijdingsprincipe dat de mogelijkheden beperkt van Partijen die zich reeds houden aan het IHR, draagt daarmee bij aan de reden waarom dergelijke wapens gebruikt worden in stedelijke gebieden, met name het niet respecteren van het IHR door partijen bij het conflict door zich te stationeren in stedelijke gebieden. Dit staat overigens lijnrecht tegenover de Belgische politiek om steeds vaker in te zetten op *air ops*, tegenover *boots on the ground*, onder mee om onze Belgische militairen niet in onnodig gevaarlijke operationele theaters te laten opereren.

3. De erkenning van de “domino-effecten” of “nagalmende effecten” van explosieve wapens in het licht van het IHR kan ook niet aanvaard worden. Het proportionaliteitsprincipe in het IHR (Art. 57, § 2, a. iii AP I) vereist dat verlies van mensenlevens en schade aan goederen van burgerlijke aard in rekening moeten worden gebracht die “verwacht kunnen worden” en geen hypothetische schade. Het in rekening houden van schade is enkel op basis van de relevante informatie die beschikbaar is op dat moment en die praktisch mogelijk is om te verkrijgen.

4. De kwestie van *victim assistance* (VA) kan besproken worden, maar dient met de nodige nuance en omzichtigheid behandeld te worden. De opname van VA in de Ottawa- en Osloverdragen steunt op een specifieke logica: het betreft immers wapens die nog lang na hun

le recours à des armes qui continuent à faire des victimes (principalement civiles) longtemps après leur utilisation. C'est dans ce contexte que la Convention d'Oslo stipule que les parties à la Convention sont responsables de l'AV pour les personnes victimes d'armes à sous-munitions sur leur territoire (art. 5). L'EWIPA couvre un éventail d'armes plus large, qui ne sont pas pour la plupart soumises à une interdiction et dont les effets à long terme ne sont généralement pas comparables à ceux des mines antipersonnel ou des armes à sous-munitions. Le protocole V - "Protocole relatif aux restes explosifs de guerre" - prévoit déjà l'obligation d'enlever, de retirer ou de détruire les restes explosifs de guerre. Le contexte n'est donc pas le même.

Eu égard à ces considérations, l'orateur tient à formuler les observations suivantes au sujet du texte:

1. Remplacement des termes "utilisation d'armes explosives en zones peuplées" par les termes "utilisation indiscriminée d'armes explosives en zones peuplées", en accord avec la position de la Belgique (et d'autres partenaires de l'OTAN), car c'est cette utilisation qui est interdite à la lumière du DIH.

2. Page 5, considérants B et C (DOC 55 1222/001): la définition est tellement large qu'elle couvrirait chaque bombardement. Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, l'utilisation des armes explosives n'est pas interdite en soi, mais elle peut être illicite. Le rayon d'impact d'une arme explosive à large rayon d'impact peut également être réduit en recourant, par exemple, à un fusible à retardement. Le considérant D, selon lequel l'utilisation de ces armes a toujours un impact allant au-delà de la cible militaire, n'est pas nuancé et n'est pas nécessairement correct.

3. Page 7, demandes n^{os} 1 et 2: pour les raisons susmentionnées, l'interdiction de toute utilisation d'armes explosives à large rayon d'impact ou le principe d'évitement constitue une ligne rouge qui ne pourra pas compter sur un consensus en vue d'une déclaration politique.

Ce qui pourrait toutefois permettre de dégager un consensus, c'est la recherche d'une déclaration politique axée sur l'amélioration et le renforcement du respect du droit international humanitaire (DIH) et sur l'échange de bonnes pratiques en matière d'EWIPA entre les parties lors d'hostilités en milieu urbain afin de limiter les conséquences humanitaires des armes explosives.

4. En ce qui concerne la demande n^o 3, a et b, figurant aux pages 7 et 8, l'orateur répète que l'interdiction de l'utilisation des armes explosives ne peut être soutenue, pas plus que la reconnaissance des "effets dominos" ou "*reverbarating effects*" de ces armes.

gebruik (voornamelijk burger)slachtoffers maken en om verdragen die een verbod van die specifieke wapens behelzen. Het is in deze context dat het Oslo-verdrag stelt dat de verdragspartijen verantwoordelijk zijn voor VA voor clustermunitie slachtoffers op hun grondgebied (art. 5). EWIPA betreft een ruimere scala aan wapens, waarvan de meeste niet het voorwerp vormen van een verbod en niet dezelfde graad aan langetermijneffecten hebben als antipersoonsmijnen of clustermunitie. Het protocol V "Protocol on explosive remnants of war" bevat reeds de verplichting *for clearance, removal or destruction of explosive remnants of war*. Dit onderwerp heeft dus een verschillende context.

Gezien de hogervermelde opmerkingen voegt de spreker nog de volgende opmerkingen op de tekst toe:

1. Toevoeging van "niet-onderscheidend" voor "het gebruik van explosieve wapens", in lijn met het standpunt van België (en andere NAVO partners) voor de politieke verklaring, aangezien dit gebruik net verboden is in het licht van het IHR.

2. Pagina 5 punt B en C (DOC 55 1222/001): de definitie is zodanig breed, dat elk bombardement hieronder zou vallen. Zoals hierboven aangegeven, is het gebruik van explosieve wapens op zich niet verboden, maar het gebruik kan ongeoorloofd kan zijn. Ook kan de impactradius van een explosief wapen met een groot bereik verkleind worden door bijvoorbeeld gebruik te maken van een *delayed fuse*. Punt D, dat stelt dat het gebruik altijd een impact heeft dat verder gaat dan het militair doelwit, is ongenueanceerd en niet noodzakelijk correct.

3. Pagina 7, 1 en 2: om bovenvermelde redenen, is het verbieden van elk gebruik van explosieve wapens met een groot bereik of het *avoidance principle* een rode lijn, die niet kan rekenen op consensus voor een politieke verklaring.

Wat wel tot consensus kan leiden, is het streven naar een politieke verklaring die inzet op een betere en strikte naleving van het IHR en het uitwisselen van *best practices* inzake EWIPA tussen partijen bij het voeren van vijandelijkheden in stedelijke gebieden opdat humanitaire gevolgen van explosieve wapens beperkt worden.

4. Met betrekking tot de bepaling op pag. 8, punt 3 a en b herhaalt de spreker dat een verbod van gebruik niet ondersteund kan worden, evenmin als de erkenning van de "domino-effecten" of "nagalmende effecten" van explosieve wapens.

B. Interventions des membres

M. Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) remercie les orateurs pour leurs explications. L'utilisation des armes explosives à large rayon d'impact en zones densément peuplées est un phénomène relativement récent qui ne cesse de prendre de l'ampleur ces dernières années. La proposition de résolution fait suite à l'appel du secrétaire général des Nations unies et de la société civile à lutter contre cette pratique. Par ailleurs, la Belgique a toujours été un pionnier en matière de protection des civils dans les conflits armés. Le contexte des conflits armés a toutefois profondément changé et la distinction entre les cibles civiles et militaires tend à disparaître. En outre, il est évident qu'en milieu urbain, les civils sont plus exposés à la puissance destructrice des armes explosives. Il importe dès lors de mieux protéger les civils dans le cadre du droit international et d'adapter ce droit en conséquence.

Les orateurs pourraient-ils expliquer quelle serait la valeur ajoutée d'une déclaration politique internationale pour la protection des civils, dès lors que les attaques contre les civils sont actuellement déjà interdites tant par les Conventions de Genève que par le droit international coutumier? Quelle serait d'ailleurs la valeur d'une telle déclaration politique internationale dans la mesure où même les conventions contraignantes en vigueur ne sont pas respectées? Comment les orateurs définissent-ils les armes explosives à large rayon d'impact? Cette définition ne risque-t-elle pas d'exclure toute arme et également, en fin de compte, le recours légitime aux armes? Dans quelle mesure l'adoption de la proposition de résolution favoriserait-elle la rédaction de la déclaration politique internationale?

Selon *M. André Flahaut (PS)*, étant donné que la résolution vise à atténuer les conséquences de la guerre et de l'utilisation des armes explosives pour les civils, tous les groupes pourront y souscrire moyennant les modifications techniques, juridiques et de contenu nécessaires pour que le texte soit cohérent. L'appel du secrétaire général des Nations unies à adopter "des politiques et des pratiques qui concourent à mieux protéger les civils dans les conflits armés en zone habitée, en préconisant notamment d'éviter l'emploi d'armes explosives à large rayon d'impact" confère également une assise importante à la proposition à l'examen. L'investiture du président Biden aux États-Unis pourrait également ouvrir des perspectives à cet égard.

M. Steven Creyelman (VB) se réfère à la définition des armes explosives à large rayon d'impact dans la proposition de résolution et demande aux orateurs comment ils définissent notamment le 'large rayon d'impact'. Cette définition recouvre-t-elle également les armes nucléaires?

B. Betogen van de leden

De heer Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) dankt de sprekers voor hun toelichtingen. Het gebruik van explosieve wapens met groot bereik in dichtbevolkte gebieden is een vrij recent fenomeen en neemt de laatste jaren alsmat toe. Het voorstel van resolutie geeft gevolg aan de oproep van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties en het middenveld om deze praktijk te bestrijden. Overigens is België steeds een voorloper geweest in de bescherming van burgers in gewapende conflicten. De context van de gewapende conflicten is echter sterk gewijzigd en er wordt steeds minder onderscheid gemaakt tussen burger- en militaire doelwitten. In stedelijke gebieden zijn burgers bovendien vanzelfsprekend extra kwetsbaar voor de vernietigende kracht van explosieve wapens. Het komt er dan ook op aan de burgers beter te beschermen in het internationaal recht en dit dienovereenkomstig aan te passen.

Kunnen de sprekers toelichten wat de meerwaarde is van een internationale Politieke Verklaring voor de bescherming van de burgers, aangezien zowel de Verdragen van Genève als het internationaal gewoonterecht nu reeds aanvallen op burgers verbieden? Wat is overigens de waarde van dergelijke internationale Politieke Verklaring, aangezien zelfs de geldende, bindende verdragen niet worden gerespecteerd? Hoe definiëren de sprekers de explosieve wapens met groot bereik, dreigt dit niet elk wapen uit te sluiten en uiteindelijk ook het legitiem gebruik van wapens uit te sluiten? In welke mate zou de goedkeuring van het voorstel van resolutie de redactie van de internationale Politieke Verklaring bevorderen?

De heer André Flahaut (PS) stelt dat, aangezien de resolutie ertoe strekt de gevolgen van oorlog en van het gebruik van explosieve wapens te verzachten voor burgers, wellicht alle fracties deze zullen kunnen onderschrijven middels de nodige technische, juridische en inhoudelijke aanpassingen, zodat de tekst ervan sluitend is. De oproep van de secretaris-generaal van de VN om "een beleid en praktijken aan te nemen die bijdragen tot een betere bescherming van de burgers in gewapende conflicten in bewoonde gebieden, met inbegrip van het vermijden van het gebruik van explosieve wapens met een groot bereik", geeft aan dit voorstel eveneens een groot draagvlak. Ook het aantreden van president Biden in de VS opent in dit verband wellicht perspectieven.

De heer Steven Creyelman (VB) verwijst naar de definitie van explosieve wapens met groot bereik in het voorstel van resolutie en vraagt aan de sprekers welke definitie zij hanteren, met name wat betreft het 'groot bereik'? Vallen ook nucleaire wapens hieronder?

Les groupements terroristes utilisent souvent la population civile comme bouclier, ils visent également souvent la population civile ennemie et ne tiennent dès lors pas compte du droit international: que pensent les orateurs de la lutte contre ces pratiques? L'interdiction des armes explosives à large rayon d'impact ne risque-t-elle pas d'entraver la lutte contre les terroristes et de conférer un avantage tactique aux mouvements terroristes? Dans un monde idéal, les conflits armés ne devraient jamais faire de victimes civiles, mais la réalité est malheureusement différente. Dans ce contexte, les orateurs pensent-ils qu'il existe un 'seuil pour les victimes civiles'? Dans le cas où l'utilisation d'armes explosives à large rayon d'impact ferait des victimes civiles, quelle serait l'action appropriée pour soutenir ces victimes, quelles difficultés les services de secours rencontreraient-ils sur le terrain et comment pourrait-on y remédier? Enfin, que pensent les orateurs du principe du 'moindre mal', consistant par exemple à mettre en balance le fait de vivre sous le régime de terreur de l'EI et le risque de victimes civiles en cas d'attaque par armes explosives visant à mettre fin à ce régime?

Mme Katrin Jadin (MR) souligne la complexité du problème de l'utilisation des armes explosives à large rayon d'impact, que ce soit au niveau national ou international. Une directive à ce sujet a-t-elle été élaborée au niveau belge, et, si oui, est-elle déjà disponible?

M. Hendrik Bogaert (CD&V) demande si les orateurs peuvent définir plus précisément les notions de "zone peuplée" et de "large rayon d'impact". Quelle est la différence précise entre la proposition de résolution à l'examen et l'interdiction de l'utilisation indiscriminée d'armes explosives, qui est déjà en vigueur en droit international humanitaire? En quoi consiste exactement l'indemnisation proposée pour les victimes civiles: est-elle purement financière et couvre-t-elle les conséquences directes et indirectes de l'utilisation d'armes explosives? Le groupe CD&V soutient le principe de la résolution et encourage la diplomatie belge à y travailler également à l'échelon international.

M. Nabil Boukili (PVDA -PTB) indique que le contenu de la proposition de résolution démontre indirectement que la guerre – et donc l'utilisation d'armes explosives – ne peut jamais résoudre les conflits et est toujours disproportionnée. Les conflits doivent être résolus par la voie diplomatique. La non-reconnaissance du droit international par un adversaire n'autorise pas la partie opposée à l'ignorer elle-même. Chaque victime civile est une victime de trop, étant donné que les civils ne sont pas à l'origine des conflits et qu'il ne peut dès lors être question d'un "seuil acceptable". Qu'en pensent les orateurs?

Terroristische groeperingen gebruiken de burgerbevolking vaak als schild en viseren ook vaak de vijandelijke burgerbevolking en houden derhalve geen rekening met het internationaal recht; wat denken de sprekers over de bestrijding hiervan? Dreigt het bannen van explosieve wapens met groot bereik de bestrijding van terroristen niet te bemoeilijken en terreurbewegingen een tactisch voordeel te geven? In een ideale wereld zouden er bij gewapende conflicten nooit burgerslachtoffers mogen vallen, de realiteit is jammer genoeg anders; denken de sprekers, in deze context, dat er zoiets bestaat als een 'drempel voor burgerslachtoffers'? In het geval er bij inzet van explosieve wapens met groot bereik toch burgerslachtoffers zouden vallen, wat is dan de gepaste actie om deze te ondersteunen, welke moeilijkheden ondervinden de hulpverleners op het terrein en hoe zou daaraan kunnen verholpen worden? Wat denken de sprekers ten slotte over 'het minste kwaad': bijvoorbeeld een afweging tussen het leven onder een schrikbewind van IS tegenover het risico op burgerslachtoffers bij een aanval met explosieve wapens om hieraan een einde te maken?

Mevrouw Katrin Jadin (MR) wijst op de complexiteit van de problematiek van het gebruik van explosieve wapens met groot bereik, zowel nationaal als internationaal; is er op Belgisch niveau een richtlijn daarover uitgewerkt en is die reeds beschikbaar?

De heer Hendrik Bogaert (CD&V) vraagt of de sprekers de begrippen "bevolkt gebied" en "groot bereik" nader kunnen definiëren; wat is het precieze onderscheid tussen het voorliggende voorstel van resolutie en het reeds geldende internationaal humanitair rechterlijk verbod op het willekeurige gebruik van explosieve wapens? Waaruit bestaat precies de voorgestelde compensatie voor burgerslachtoffers, is dit louter financieel en dekt dit zowel directe als indirecte gevolgen van het gebruik van explosieve wapens? De CD&V-fractie steunt het principe van de resolutie en moedigt de Belgische diplomatie aan om ook internationaal hiervoor te ijveren.

De heer Nabil Boukili (PVDA-PTB) stelt dat de inhoud van het voorstel van resolutie onrechtstreeks aantoonde dat oorlog, en het gebruik van explosieve wapens, nooit een oplossing kan bieden voor conflicten en steeds buiten verhouding is. Conflicten moeten via diplomatieke weg worden opgelost. Het feit dat de tegenstander het internationaal recht niet erkent, biedt geen vrijgeleide om dit recht zelf te miskennen. Elk burgerslachtoffer is er één te veel aangezien burgers ook niet ten grondslag liggen van de conflicten en er kan dan ook geen sprake zijn van een "aanvaardbare drempel". Wat denken de sprekers hierover?

M. Jasper Pillen (Open Vld) souligne que tout le monde ne partage pas nos valeurs, loin de là, et que certains cherchent même à les détruire. Comment, par exemple, devrions-nous traiter les parties qui visent délibérément des zones urbaines pour y mener des opérations de guerre? Si cette proposition de résolution est appliquée à la lettre, notre doctrine militaire sera remise en question. Les conventions de Genève et de La Haye, qui sont actuellement en vigueur, sont très claires et fournissent un cadre de référence suffisant pour les opérations militaires. La campagne de bombardement menée dans les années 1990 en ex-Yougoslavie contre des installations militaires serbes montre qu'une telle violence est parfois nécessaire pour éviter une tragédie humanitaire plus grave. Comment les orateurs évaluent-ils cet équilibre délicat entre la défense des valeurs humanitaires et la protection de la population civile? La Belgique et l'Union européenne doivent effectivement prendre l'initiative au niveau diplomatique afin de tendre vers une utilisation responsable des armes. Comme d'autres intervenants l'ont déjà souligné, la définition, dans le texte de la proposition de résolution, de la notion d'"armes explosives à large rayon d'impact" doit être précisée.

M. Kris Verduyckt (sp.a) reconnaît que la Défense s'efforce effectivement d'éviter les pertes civiles lors de ses opérations militaires, bien que cela ne puisse jamais être totalement exclu et que les conséquences pour les personnes concernées soient dramatiques. Qu'entendent exactement les représentants de la Croix-Rouge par "mesures d'atténuation" et où se situent aujourd'hui les zones à haut risque? Quelle est la situation actuelle en matière d'accès humanitaire aux zones de crise et comment l'améliorer (voir la situation en Syrie et en Irak)? Comment la Croix-Rouge et Handicap International envisagent-elles le suivi des opérations militaires? Comment les orateurs voient-ils concrètement l'assistance aux victimes évoquée dans la proposition de résolution?

M. Georges Dallemagne (cdH) souligne que l'engagement des ONG, ainsi que celui des gouvernements nationaux, peut bel et bien mener à un progrès du droit international humanitaire, comme le démontre la Convention d'Ottawa. Toutefois, les guerres et les conflits armés sont de plus en plus meurtriers et touchent de plus en plus les civils, au point de terroriser et de paralyser toute une société, avec des conséquences sociales dévastatrices. L'utilisation d'armes explosives fait partie du problème. Il est vrai que le droit humanitaire international interdit déjà l'utilisation d'armes explosives à l'encontre des cibles civiles, mais ce droit est aussi de plus en plus ignoré. Certains pays font également moins d'efforts pour appliquer ce droit international. C'est pourquoi l'appel lancé à la communauté internationale pour qu'elle interdise sans ambiguïté ces nouvelles armes a du sens. Pourquoi ne va-t-on pas plus loin

De heer Jasper Pillen (Open Vld) wijst erop dat lang niet iedereen onze waarden deelt en dat sommigen integendeel naar de vernietiging van die waarden streven. Hoe bijvoorbeeld moet men omgaan met partijen die opzettelijk het stedelijk gebied opzoeken om oorlogsoperaties uit te voeren? Indien men dit voorstel van resolutie naar de letter toepast dan zet dit onze militaire doctrine op de helling. De geldende verdragen van Genève en den Haag laten aan duidelijkheid niets te wensen over en bieden voldoende houvast voor militaire operaties. De bommencampagne in de jaren negentig in ex-Joegoslavië tegen de Servische militaire installaties toont aan dat dergelijk geweld soms noodzakelijk is teneinde een erger humanitair drama te voorkomen. Hoe evalueren de sprekers dit precaire evenwicht tussen de verdediging van de humanitaire waarden tegenover de vrijwaring van de burgerbevolking? België en de Europese Unie moeten inderdaad het voortouw nemen op diplomatiek niveau in het streven naar een verantwoorde omgang met wapens. Zoals ook andere sprekers reeds stelden, dient in de tekst van het voorstel van resolutie de definitie van "explosieve wapens met groot bereik" te worden verfijnd.

De heer Kris Verduyckt (sp.a) beaamt dat Defensie inderdaad grote aandacht besteedt aan het voorkomen van burgerslachtoffers bij haar militaire acties, al kan men dit nooit volledig uitsluiten en zijn de gevolgen voor de betrokkenen dramatisch. Wat bedoelen de vertegenwoordigers van het Rode Kruis precies met "mitigerende maatregelen" en waar bevinden zich vandaag de grootste risicogebieden? Hoe zit het met de toegang voor humanitaire hulp tot crisisgebieden en hoe kan dit verbeterd worden (cf. toestand in Syrië en Irak)? Hoe zien het Rode Kruis en HI de monitoring van militaire acties? Hoe zien de sprekers concreet de slachtofferondersteuning zoals vermeld in de resolutie?

De heer Georges Dallemagne (cdH) wijst erop dat de inzet van ngo's evenals die van nationale regeringen, wel degelijk kan leiden tot vooruitgang van het internationaal humanitair recht, zoals het Verdrag van Ottawa aantoont. Echter, oorlogen en gewapende conflicten worden steeds gruwelijker en raken burgers steeds ingrijpender, in die mate dat een volledige samenleving wordt geterroriseerd en verlamd met alle ontwrichtende maatschappelijke gevolgen van dien. Ook het gebruik van explosieve wapens draagt daartoe bij. Het internationaal humanitair recht verbiedt inderdaad ook nu al het gebruik van explosieve wapens tegen burgerdoelwitten, maar dit recht wordt ook steeds meer miskend. Bovendien doen landen ook minder inspanningen om de naleving van dit recht af te dwingen. Vandaar dat de oproep aan de internationale gemeenschap om deze nieuwe wapens ondubbelzinnig te verbieden wel degelijk zin heeft. Waarom gaat

qu'une déclaration politique internationale, qui n'a pas la même force contraignante qu'un traité? L'appel conjoint du Secrétaire général des Nations unies et du Comité international de la Croix-Rouge vise à "éviter toute utilisation d'armes explosives à large rayon d'impact dans des zones peuplées". Pourquoi ne pas interdire complètement cette utilisation?

D'autre part, il existe aujourd'hui des armes très précises qui permettent d'éviter des pertes civiles, et il est vrai que les forces armées belges font tout ce qui est en leur pouvoir pour y parvenir. Il est donc clair que cet appel s'adresse à des parties qui ne respectent aucun code de conduite et qui utilisent le plus souvent leurs armes pour semer la terreur parmi les civils.

M. Peter Buysrogge (N-VA) souscrit au fait que toute utilisation d'armes explosives dans des zones densément peuplées doit être condamnée par principe et indique que les forces armées belges font effectivement tout leur possible pour éviter les pertes civiles lors de leurs opérations. Toutefois, il faut veiller à ce qu'une interdiction générale de l'utilisation d'armes explosives dans les zones peuplées n'ait pas pour effet pervers d'inciter certaines parties à exploiter cette interdiction à leur avantage en opérant principalement dans ces zones. De quelles armes est-il précisément question et en existe-t-il une liste exhaustive? La Défense utilise-t-elle certaines de ces armes? Les règles d'engagement pourront-elles résister à l'épreuve de ce texte? L'un des orateurs a-t-il connaissance de pertes civiles résultant d'une intervention de la Défense ces dernières années? La non-signature de cette déclaration politique internationale risquerait-elle de profiter à certaines parties? Cette déclaration pourrait-elle avoir des conséquences sur la doctrine nucléaire de l'OTAN?

M. Guillaume Defossé (Ecolo-Groen) demande combien de civils ont été tués à la suite d'interventions des forces armées belges ces dernières années et combien de civils ont été tués au cours des opérations multilatérales auxquelles la Belgique a participé? La Défense estime que le texte à l'examen pourrait inciter des groupes armés à se retrancher derrière la population civile dans les zones urbaines; dans quelle mesure cela diffère-t-il de la situation actuelle, dès lors que cette pratique est répandue et que la Défense n'attaque de toute façon pas de cibles civiles? Quelles méthodes existe-t-il pour forcer les troupes qui se cachent dans des zones civiles à se déplacer, et quelle est l'efficacité de ces méthodes?

Mme Darya Safai (N-VA) rappelle que la Belgique ne mène que des opérations défensives et ne peut intervenir dans les opérations de pays tiers belligérants. La question se pose alors de savoir si la proposition de

men echter niet verder dan een internationale Politieke Verklaring, die immers niet dezelfde dwingende kracht heeft als een verdrag? De gezamenlijke oproep van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties en het Internationaal Comité van het Rode Kruis strekt ertoe om "elk gebruik van explosieve wapens met een groot bereik in bevolkte gebieden te vermijden" – waarom niet om dit gebruik volkomen te verbieden?

Anderzijds bestaan er tegenwoordig wel degelijk uiterst precieze wapentypes die toelaten burgerslachtoffers te vermijden en is het inderdaad zo dat de Belgische strijdkrachten zich hiertoe tot het uiterste inspannen; het is dan ook duidelijk dat deze oproep gericht is tot partijen die geen enkele gedragslijn respecteren en hun wapens veeleer aanwenden om terreur te zaaien onder burgers.

De heer Peter Buysrogge (N-VA) beaamt dat elk gebruik van explosieve wapens in dicht bevolkt gebied principieel moet verworpen worden en de Belgische strijdkrachten doen inderdaad al het mogelijke om bij hun operaties burgerslachtoffers te vermijden. Men moet er zich wel voor hoeden dat een algemeen verbod op het gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden zou leiden tot het perverse gevolg dat bepaalde partijen dit in hun voordeel zouden gaan uitbuiten door vooral in die gebieden te gaan opereren. Over welke wapens gaat het precies en bestaat daar een exhaustieve lijst van? Gebruikt Defensie bepaalde van die wapens? Zullen de rules of engagement de toets van deze tekst doorstaan? Heeft iemand van de sprekers weet van burgerslachtoffers door een optreden van Defensie in de voorbije jaren? Bestaat het gevaar dat de niet-ondertekening van deze internationale Politieke Verklaring bepaalde partijen tot voordeel zou strekken? Kan deze Verklaring gevolgen hebben voor de nucleaire doctrine van de NAVO?

De heer Guillaume Defossé (Ecolo-Groen) vraagt hoeveel burgerslachtoffers de voorbije jaren zijn gevallen door het optreden van de Belgische strijdkrachten, hoeveel in de multilaterale operaties waaraan België deelnam? Defensie ziet in de tekst een mogelijke uitnodiging aan het adres van gewapende groeperingen om zich in stedelijke gebieden te gaan verschansen achter de burgerbevolking; in welke mate verschilt dat van de huidige toestand, aangezien deze praktijk wijdverspreid is en Defensie nu toch ook geen burgerdoelwitten aanvalt? Welke mogelijkheden bestaan er om troepen die zich in burgergebieden verschuilen te dwingen zich te verplaatsen en hoe efficiënt zijn die methodes?

Mevrouw Darya Safai (N-VA) wijst erop dat België uitsluitend defensieve operaties uitvoert en niet kan tussenkomen in de operaties van derde oorlogvoerende landen. Dan rijst de vraag of met dit voorstel van resolutie

résolution à l'examen ne limite pas dans une trop forte mesure nos propres options défensives au profit des adversaires qui ne tiennent nullement compte de ces valeurs. Dans ce cas, cette interdiction ne serait-elle pas trop désavantageuse pour notre pays?

C. Réponses des orateurs

1. Mme Anne Héry, Handicap International

Mme Anne Héry, *Handicap International* rappelle que ni le processus pour la déclaration politique, ni la résolution ne vise à interdire une arme et encore moins à interdire toute arme explosive: rien de tel ne se retrouve dans les différents documents et notes de travail partagés par l'Irlande et discutés par les États.

L'objectif est de mieux protéger les populations civiles et d'encadrer les pratiques pour prendre en compte l'évolution des conflits qui a été observée ces dernières années (effets indirects et impact humanitaire de l'utilisation des armes explosives ainsi que de prendre un certain nombre de mesures pour assister les victimes).

Il y a une attention particulière qui est mise sur les armes explosives à large impact parce que, dans toutes les démarches entreprises par *Handicap International*, la voie privilégiée fut toujours de voir quels étaient les dommages les plus importants causés aux civils et, très concrètement et sérieusement, comment les limiter.

L'oratrice rappelle qu'il y a eu le traité d'interdiction des mines antipersonnel (Convention d'Ottawa entrée en vigueur le 1^{er} mars 1999), la Convention d'Oslo contre les bombes à sous munitions (entrée en vigueur le 1^{er} août 2010) et la déclaration politique sur la sécurité dans les écoles (signée à Oslo en 2015): ces textes règlent des questions précises et essayent de réduire l'impact sur les civils dans des situations où on sait que certaines pratiques ou certaines armes causent des dommages marqués et disproportionnés. C'est pour cela qu'on s'intéresse aux armes explosives dans leur ensemble, avec une attention particulière sur l'utilisation de celles qui ont un large rayon d'impact, mesuré par 3 critères: la puissance de l'effet de souffle de l'explosion, l'imprécision d'une arme et la dispersion de munitions multiples.

Mme Héry reconnaît qu'une déclaration politique est un instrument non contraignant. Cette voie a toutefois été privilégiée parce que cela apparaissait comme ce qui était le plus réaliste et le plus efficace pour rassembler un grand nombre d'acteurs et d'États autour de ces

onze eigen defensieve mogelijkheden niet al te zeer worden ingeperkt ten voordele van de tegenstanders die met deze waarden geen enkele rekening houden; slaat de slinger dan niet te ver door in ons nadeel?

C. Antwoorden van de sprekers

1. Mevrouw Anne Héry, *Handicap International*

Mevrouw Anne Héry, *Handicap International*, stipt aan dat noch het proces met het oog op een politieke verklaring, noch het voorstel van resolutie een verbod op een bepaald wapen beogen, en al zeker niet een verbod op enig explosief wapen: van een dergelijk verbod is nergens sprake in de diverse documenten en werknota's die Ierland heeft gedeeld en die de Staten hebben besproken.

De bedoeling is de burgerbevolking beter te beschermen en de praktijken aan regels te onderwerpen, teneinde rekening te kunnen houden met de in de voorbije jaren vastgestelde evolutie van de conflicten (de indirecte en humanitaire gevolgen van het gebruik van explosieve wapens). Tevens is het de bedoeling dat bepaalde maatregelen worden genomen om de slachtoffers bij te staan.

Er gaat bijzondere aandacht naar explosieve wapens met een groot bereik, omdat *Handicap International* er altijd voor heeft gekozen bovenal na te gaan wat de grootste schade is die de burgers wordt berokkend en hoe die concreet en ingrijpend kan worden beperkt.

De spreker wijst op het Verdrag inzake het verbod op antipersoonsmijnen (het Verdrag van Ottawa, in werking getreden op 1 maart 1999), het Verdrag van Oslo inzake clusterbommen (in werking getreden op 1 augustus 2010) en op de politieke verklaring over de *Safe Schools Declaration* (in 2015 ondertekend in Oslo): deze teksten regelen specifieke kwesties en beogen een beperking van de gevolgen voor de burgers in situaties waarin men weet dat bepaalde praktijken of wapens ingrijpende of buitenproportionele schade aanrichten. Daarom gaat de aandacht uit naar alle explosieve wapens, inzonderheid naar het gebruik van wapens met een groot bereik, dat wordt gemeten aan de hand van drie criteria: de kracht van de drukgolf na de explosie, de onnauwkeurigheid van een wapen en de verspreiding van meervoudige munitie.

Mevrouw Héry erkent dat een politieke verklaring niet bindend is. Niettemin werd voor dat instrument gekozen omdat dit de meest realistische en doeltreffende manier lijkt om een groot aantal actoren en Staten ertoe aan te zetten zich achter deze hoogstaande politieke

engagements politiques de haut niveau qui peuvent avoir un effet extrêmement concret pour la protection des civils.

Concernant l'impact réel de la proposition de résolution sur les groupes armés non étatiques ou ceux qui ne respectent aucune norme internationale, on peut se résigner en se disant que cela ne sert à rien d'agir car un certain nombre d'acteurs ne respectent pas le droit international humanitaire. Néanmoins, montrer qu'il y a un certain nombre d'États qui tiennent à ces normes, qui travaillent ensemble pour voir comment les respecter et mieux les mettre en œuvre sur le terrain a certainement un effet vertueux pour l'ensemble des acteurs.

On l'a vu avec le Traité d'Ottawa, qui s'impose à tous, même aux non signataires: la valeur d'une norme internationale augmente le "coût" politique pour tous types d'acteurs qui ne se conforment pas à ces règles.

Est-il dès lors opportun de s'imposer plus de contraintes alors que certains acteurs ne respectent aucune règle? Quand on voit l'ampleur des dégâts qui ont été infligés aux civils dans certaines villes (Mossoul, Raqa,...), la question est de savoir s'il faut détruire une ville pour la libérer ou est-ce qu'on veut la sauver pour la rendre aux civils? Il y a de plus en plus de voix qui s'élèvent contre ces destructions totales en proposant des méthodes alternatives qui existent depuis plusieurs années et sur lesquelles travaillent experts et militaires en partageant ces bonnes pratiques EWIPA, comme ce fut le cas avec la mission de l'Union Africaine en Somalie (Amisom), qui a prohibé tout usage de mortier en zones peuplées, ou encore la mission de l'OTAN en Afghanistan où des données ont été collectées par des experts pour étudier les impacts sur les civils.

Cette déclaration ne se focalise pas seulement sur les armes mais s'intéresse aussi à l'assistance aux victimes. La Belgique a toujours été précurseur dans ce domaine: comment garantir un accès humanitaire neutre, impartial, indépendant en contexte de conflit, comment prendre mieux en compte l'impact psychologique sur les populations civiles?

Des engagements forts permettent de mieux travailler la question avec une approche holistique globale, centrée sur la personne, pour permettre de répondre aux besoins des victimes au moment de l'attaque et sur un plus long terme.

verbintenissen te scharen, die voor de bescherming van de burgers uitermate concrete gevolgen kunnen hebben.

Aangaande de reële weerslag van het voorstel van resolutie op de niet-statelijke gewapende groeperingen of op die welke geen enkele internationale norm eerbiedigen, zou men berustend kunnen stellen dat het allemaal niets zal uithalen, omdat een aantal actoren het internationaal humanitair recht niet naleeft. Toch heeft het ongetwijfeld op alle actoren een positief effect wanneer een aantal Staten wordt opgevoerd voor wie die normen belangrijk zijn en die samenwerkt om uit te zoeken hoe die normen kunnen worden geëerbiedigd en beter kunnen worden geïmplementeerd.

Dat was het geval met het Verdrag van Ottawa: dat geldt voor iedereen, ook voor zij die het niet hebben ondertekend: de waarde van een internationale norm verhoogt immers de politieke "kostprijs" voor alle soorten actoren die zich niet naar die regels schikken.

Heeft het dan zin zichzelf meer beperkingen op te leggen, terwijl bepaalde actoren geen enkele regel naleven? Wanneer men kijkt naar de omvang van de schade die de burgers van bepaalde steden (Mosul, Raqa enzovoort) hebben geleden, rijst de vraag of een stad moet worden vernietigd om haar te bevrijden, dan wel of ze moet worden gered om ze aan de burgers terug te geven. Er gaan steeds meer stemmen op tegen de volledige vernietiging en vóór alternatieve methodes die al jarenlang bestaan en waaraan deskundigen en militairen samenwerken, waarbij ze de goede EWIPA-praktijken delen. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de missie van de Afrikaanse Unie in Somalië (Amisom), waarbij elk gebruik van mortiergranaten in bevolkte gebieden werd verboden, of nog bij de NAVO-missie in Afghanistan, waarbij deskundigen gegevens hebben verzameld om de gevolgen voor de burgers te onderzoeken.

Die verklaring heeft niet alleen betrekking op de wapens, maar ook op de hulp aan de slachtoffers. België was op dat gebied altijd al een voortrekker: hoe kan bij een conflict de neutrale, onpartijdige en onafhankelijke humanitaire toegang worden gewaarborgd, en hoe kan beter rekening worden gehouden met de psychologische gevolgen voor de burgerbevolking?

Krachtige verbintenissen maken een betere aanpak van het vraagstuk mogelijk, waarbij een holistische, alomvattende benadering wordt gevolgd waarin de mens centraal staat en waardoor kan worden tegemoetgekomen aan de noden van de slachtoffers, zowel tijdens de aanval als op langere termijn.

Il faut également essayer d'avoir plus de transparence sur la réalité des dommages causés aux civils, à l'image des rapports d'ONG comme *Pax Christi*. Il y a trop souvent un écart entre la réalité de terrain et ce que les pays belligérants veulent bien reconnaître. Il est dès lors nécessaire d'avoir un maximum de transparence, d'augmenter l'expertise et la compréhension des mécanismes qui conduisent à ces dommages pour mieux les prévenir dans les pratiques.

L'oratrice précise que cette déclaration permettra d'améliorer certains aspects, d'être en ligne avec l'appel du Secrétaire Général des Nations Unies et du CICR en parlant des effets indiscriminés plutôt que de l'utilisation indiscriminée des armes explosives à large rayon d'impact en zones peuplées.

L'espoir que la déclaration politique voit le jour est énorme car 133 États étaient présents à la conférence de Vienne.

Mme Hery conclut son intervention en rappelant que cette résolution serait une première et aura un impact sur les parlementaires d'autres pays, comme la France ou l'Allemagne: cela poussera les gouvernements à être plus résolus et plus ambitieux dans leur volonté de protéger les civils.

2. M. Frédéric Casier, Croix-Rouge de Belgique-Communauté francophone

M. Frédéric Casier, Croix-Rouge de Belgique-Communauté francophone, fait remarquer que la position de la Croix Rouge consiste à prôner la politique d'évitement qui consiste en tant que bonne pratique à éviter l'utilisation des armes explosives à large rayon d'impact en zones peuplées. Le but n'est pas d'aller au-delà des règles existantes du droit international humanitaire mais d'en faciliter le respect.

Cette politique d'évitement peut cependant être mise de côté s'il y a des mesures suffisantes d'atténuation des risques, en limitant le rayon d'impact de ces armes et le risque de dommages causés aux civils et aux biens de caractère civil. La politique d'évitement doit constituer le cœur de la déclaration politique.

Il n'existe pas de liste exhaustive des armes à large rayon d'impact. Il y a lieu de se préoccuper des caractéristiques de ces armes, notamment leur degré d'imprécision ciblés ou leur large rayon d'impact qui, au-delà des objectifs militaires, vont affecter d'autres éléments et biens civils. Ainsi, des mesures d'atténuation de ces risques, pas prévues spécifiquement en droit humanitaire, mais qui visent un meilleur respect de ce droit

Ook moet worden gestreefd naar meer transparantie over de schade die de burgers echt lijden, zoals het geval is in de rapporten van ngo's zoals *Pax Christi*. Al te vaak is sprake van een discrepantie tussen de realiteit in het veld en hetgeen de oorlogvoerende landen willen erkennen. Daarom is er nood aan maximale transparantie en aan meer expertise en inzicht in de mechanismen die tot dergelijke schade leiden, teneinde ze in de praktijk beter te kunnen voorkomen.

De spreekster wijst erop dat die verklaring bepaalde aspecten zal kunnen verbeteren en het mogelijk zal maken gehoor te geven aan de oproep van de VN-secretaris-generaal en van het ICRC, omdat die verklaring veeleer betrekking zal hebben op de ongedifferentieerde gevolgen dan op het ongedifferentieerde gebruik van explosieve wapens met een groot bereik in bevolkte gebieden.

Aangezien op de conferentie in Wenen door 133 Staten werd bijgewoond, is de hoop dat de politieke verklaring er zal komen heel groot.

Tot besluit van haar betoog wijst mevrouw Héry erop dat deze resolutie een primeur zou zijn die niet onopgemerkt zou blijven voor de parlementsleden van andere landen, zoals Frankrijk of Duitsland: ze zal de regeringen ertoe aanzetten meer vastberadenheid en ambitie aan de dag te leggen om de burgers te beschermen.

2. De heer Frédéric Casier, het Belgische Rode Kruis - Franstalige Gemeenschap

De heer Frédéric Casier, het Belgische Rode Kruis - Franstalige Gemeenschap, merkt op dat het Rode Kruis de *good practice* huldigt om beleidsmatig het gebruik van explosieve wapens met een groot bereik in bevolkte gebieden te weren. Het is de bedoeling daarin niet verder te gaan dan het internationaal humanitair recht maar wel om de naleving ervan mogelijk te maken.

Dat *avoidance principle* kan echter terzijde worden geschoven in geval van toereikende maatregelen om de risico's te milderen en het bereik van die wapens en het risico op schade aan burgers en aan goederen van civiele aard te beperken. Dat is de kern van de politieke verklaring.

Er bestaat geen exhaustieve lijst van de wapens met een groot bereik. Er moet iets worden gedaan aan de eigenschappen van die wapens, met name het feit dat ze niet nauwkeurig zijn en dat ze een dusdanige impactradius hebben dat ze niet alleen militaire doelwitten, maar ook andere burgerlijke elementen en goederen treffen. Er moeten dan ook maatregelen ter mildering van die risico's komen die niet specifiek in het humanitair recht

au niveau opérationnel, le choix d'un angle d'attaque approprié pour réduire l'impact de l'arme, doivent être encouragées, comme par exemple une distance minimale de sécurité par rapport aux biens et personnes civils aux alentours, le choix d'un calibre de missile pour limiter l'impact à l'objectif militaire visé ou encore la formation et l'équipement adéquat auprès des forces armées afin de leur permettre de mener des opérations en milieu urbain en conformité avec les règles du droit international humanitaire.

Les règles communément admises en Droit humanitaire en matière de conduite des hostilités se basent sur trois principes: distinction, proportionnalité et précaution.

Or, par rapport à l'usage des armes explosives à large rayon d'impact en zones peuplées, une des caractéristiques de ces armes est leur forte probabilité de produire des effets indiscriminés et, selon Handicap International, 90 % des victimes sont des civils.

L'orateur souligne que si ces principes de droit international humanitaire sont bien connus, il existe peu d'informations sur leur interprétation et leur application concrète dans les zones urbaines et le degré de précision de ces armes sur le terrain, comme dans les conflits récents en Syrie, en Irak, au Yémen ou en Ukraine: il n'est pas certain que tous les dommages incidents directs (biens civils) et effets indirects (population privée d'eau et de soins santé par exemple, à la suite de la destruction d'infrastructures civiles critiques) soient pris en considération dans les décisions des commandements militaires en vertu du principe de proportionnalité. Les dommages incidents directs et indirects à prendre en considération ne sont pas les dommages hypothétiques mais ceux qui sont raisonnablement prévisibles pour le commandant militaire lors de la planification de l'attaque et au regard des circonstances du moment (par exemple les caractéristiques intrinsèques des armes disponibles et la localisation de l'objectif militaire par rapport aux civils et aux biens civils).

En l'absence d'informations claires sur l'interprétation et l'application rigoureuse des principes de droit international humanitaire précités, la politique d'évitement doit être considérée comme la bonne attitude à adopter pour éviter les effets néfastes d'une attaque sur les civils. Cette politique permet d'avoir une consigne claire d'un point de vue opérationnel.

L'échange et le partage de bonnes pratiques (doc-trines, procédures de planification d'opérations militaires,

zijn vervat, maar die een betere naleving van dat recht op operationeel niveau tot doel hebben, zoals de keuze van een gepaste aanvalshoek teneinde de impact van het wapen te beperken, de inachtneming van een minimale veiligheidsafstand tot de burgerlijke goederen en personen in de omgeving, de keuze voor een bepaald raketkaliber om de impact ervan op het militaire doelwit te beperken, of nog het ter beschikking stellen van een passende opleiding en uitrusting voor de strijdkrachten zodat deze operaties kunnen uitvoeren in een stedelijke omgeving conform het internationaal humanitair recht.

De algemeen aanvaarde regels inzake humanitair recht betreffende het voeren van vijandigheden berusten op drie beginselen: onderscheid, proportionaliteit en voorzorg.

Het gebruik van explosieve wapens met een groot bereik in bevolkte gebieden maakt echter met grote waarschijnlijkheid slachtoffers zonder enig onderscheid. Volgens *Handicap International* behoort 90 % van de slachtoffers dan ook tot de burgerbevolking.

De spreker beklemtoont dat die beginselen van internationaal humanitair recht weliswaar welbekend zijn, maar dat er weinig informatie voorhanden is over hun interpretatie en de concrete toepassing ervan in de stedelijke gebieden en over de precisiegraad van die wapens in het veld, zoals bij de recente conflicten in Syrië, Irak, Jemen of Oekraïne. Het is namelijk niet zeker dat de militaire bevelhebbers bij het nemen van hun beslissingen rekening houden met alle directe gevolgschade (burgerlijke eigendommen) en indirecte gevolgen (de vernieling van water- en gezondheidsvoorzieningen bijvoorbeeld ten gevolge de vernietiging van kritische burgerlijke infrastructuurwerken, met alle gevolgen van dien voor de bevolking) overeenkomstig het proportionaliteitsprincipe. De in acht te nemen directe en indirecte schade betreft niet de hypothetische schade maar de redelijkerwijze door de militaire bevelhebber tijdens de planning van de aanval voorzienbare schade, rekening houdend met de omstandigheden (bijvoorbeeld de intrinsieke kenmerken van de beschikbare wapens en de inplanting van het militaire doelwit ten opzichte van burgers en burgerlijke goederen).

Bij gebrek aan duidelijke informatie betreffende de interpretatie en de strikte toepassing van de voornoemde principes van internationaal humanitair recht, moet het vermijdingsbeleid beschouwd worden als de juiste werkwijze om de funeste gevolgen van een aanval op burgers te voorkomen. Dat beleid biedt uit operationeel oogpunt een duidelijk richtsnoer.

Met de uitwisseling en het delen van *good practices* tussen Staten onderling kunnen voorts de risico's worden

formations) entre États permettent aussi d'atténuer les risques, de favoriser la convergence des vues dans l'interprétation des règles du droit international humanitaire et in fine d'assurer une meilleure protection des civils.

Il appartient aussi aux États non seulement de respecter le Droit humanitaire lorsqu'ils sont impliqués dans un conflit mais aussi d'en faire respecter les principes, même s'ils ne sont pas parties prenantes au conflit ou au sein d'une coalition. L'échange de bonnes pratiques contribue ainsi à cet objectif.

Quant au seuil acceptable de dommages causés aux civils, l'orateur précise qu'il faut en juger à l'aune du principe de proportionnalité. En Droit humanitaire, on se préoccupe de réguler les conséquences des conflits. C'est un droit pragmatique qui fait la balance entre nécessités militaires et considérations humanitaires: Lorsqu'une attaque est lancée contre un objectif militaire, les dommages incidents qui en découlent à l'égard des civils et biens à caractère civil, ne doivent pas être excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu.

Le Droit humanitaire ne prévoit pas de ratio au regard du principe de proportionnalité, il faut l'apprécier en fonction des circonstances de l'attaque et des informations à disposition du commandant militaire. En tous les cas, on... ne peut pas exiger un degré d'incidence élevé par rapport aux civils pour remplir son objectif militaire. En effet, les pertes et dommages causés incidemment aux civils et aux biens civils ne doivent jamais être considérables même si l'avantage militaire en jeu présente une grande importance, et ce au regard de l'objet et du but des règles du droit international humanitaire en matière de conduite des hostilités qui visent principalement à protéger les civils.

Sur le terrain, on constate que dans les opérations les dommages incidents dépassent souvent et largement l'objectif militaire. Concernant la question du comportement à adopter face à des groupes armés non étatiques dans les guerres urbaines, l'orateur précise tout d'abord, que toutes les parties au conflit (acteurs étatiques et acteurs non étatiques) sont soumis aux mêmes règles, selon le principe d'égalité des belligérants devant le droit international humanitaire. Par ailleurs, les obligations prévues par le droit international humanitaire ont un caractère non réciproque : elles doivent être respectées en toutes circonstances. Ainsi, même si l'utilisation de civils comme boucliers humains par un groupe armé constitue une violation du droit international humanitaire, elle ne peut justifier une réaction de la partie adverse qui serait également commise en violation des règles de ce

afgebouwd, kan de eensgezindheid inzake de interpretatie van de regels van internationaal humanitair recht bevorderen en uiteindelijk een betere bescherming van burgers waarborgen..

Tevens komt het de Staten toe niet alleen het humanitair recht te eerbiedigen, maar, wanneer ze in een conflict betrokken zijn, ook de beginselen ervan te doen naleven, zelfs als ze geen belanghebbende partij zijn in het conflict of binnen een coalitie. De uitwisseling van goede praktijken draagt aldus bij tot de verwezenlijking van deze doelstelling.

De mate waarin de aan burgers toegebrachte schade aanvaardbaar is, moet volgens de spreker worden beoordeeld aan de hand van het evenredigheidsbeginsel. Het humanitair regelt de gevolgen van conflicten; het is een pragmatisch recht dat militaire belangen afweegt tegen humanitaire overwegingen: indien een aanval op een militair doelwit wordt ingezet dan mag de incidentele schade aan burgers en burgerlijke goederen niet buitensporig zijn ten opzichte van het concrete en onmiddellijke verwachte militaire voordeel.

Het humanitair recht voorziet niet in een ratio met betrekking tot het proportionaliteitsprincipe en moet worden beoordeeld naar gelang van de omstandigheden van de aanval en de informatie waarover de militaire bevelvoerder beschikt: het volbrengen van het militaire doel mag geen groot aantal burgerslachtoffers. De incidenteel aan burgers en burgerlijke goederen berokkende verliezen en schade mogen inderdaad nooit aanzienlijk zijn, zelfs indien het betroffen militair voordeel van groot belang is en dit in het licht van het voorwerp en het doel van de regels van het internationaal humanitair recht inzake het voeren van vijandelijkheden, die hoofdzakelijk de bescherming van burgers beogen.

In het veld valt de gevolgschade van operaties kennelijk vaak veel zwaarder uit dan het militaire doel. Aangaande de vraag welke houding men dient aan te nemen tegenover niet staatsgebonden gewapende groeperingen in stedelijke gebieden, preciseert de spreker vooreerst dat alle bij het conflict betrokken partijen (statelijke zowel als niet-statelijke) onderworpen zijn aan dezelfde regels, volgens het principe van de gelijkheid van oorlogsvoerende partijen in hoofde van het internationaal humanitair recht. De verplichtingen hierdoor opgelegd zijn overigens niet-wederkerig van aard: ze dienen onder alle omstandigheden te worden eerbiedigd. Het gebruik van burgers als menselijk schild door een gewapende groep vormt weliswaar een inbreuk op het internationaal humanitair recht, maar dit zou geen rechtvaardigingsgrond zijn voor een reactie van

droit, notamment les règles de distinction, d'interdiction d'attaques indiscriminées ou de proportionnalité.

3. Nicolas Lange, DG JUR, ministère de la Défense nationale

M. Nicolas Lange, DG JUR, Défense Nationale, souligne que la plus-value d'une telle déclaration politique sur le plan purement juridique est limitée mais qu'elle peut avoir une influence sur un futur traité ou sur des règles d'engagement.

Sur la définition des armes explosives à large rayon d'impact en zones peuplées, l'orateur renvoie à la définition qui en est faite dans la proposition de résolution au point B (bombes aériennes) et C (large rayon d'impact). La Défense nationale dispose de différents types d'armes comme des bombes guidées à rayon d'action plus limité. Il y a selon l'orateur lieu de préciser la définition dans la résolution car le champ apparaît comme trop large et risquerait d'exclure tout bombardement aérien tel qu'il est libellé actuellement.

Si le champ d'exclusion devait rester tel quel, les groupes armés non étatiques vont profiter de l'effet d'aubaine en utilisant cette voie. Pour la ligne directrice en la matière, il y a lieu de s'adresser aux Affaires Étrangères, à laquelle la Défense est associée. Le principe d'évitement n'est pas soutenu par notre pays à ce jour.

L'orateur rappelle que la Défense respecte scrupuleusement les principes et règles de Droit humanitaire (distinction, proportionnalité et précaution). La Belgique est à la pointe dans ce domaine. Les Belges sont parmi les plus prudents et il y a ainsi toujours un conseiller juridique présent lors de déploiement de frappes aériennes. En la matière, l'article 29 du Code d'Instruction Criminelle est d'application, ce qui signifie que s'il y a le moindre doute, l'information est transmise au Parquet Fédéral.

Sur la question de l'influence du comportement de l'adversaire, la Défense ne le modifie pas son attitude et privilégie toujours le respect des normes de droit.

L'orateur ajoute que si la proposition de résolution est adoptée, il y a en effet un risque que nos capacités militaires soient moins utilisées.

Le SPF Affaires étrangères sont compétentes pour le thème de l'aide aux victimes.

de tegenpartij die eveneens een inbreuk op die rechtsregels zou uitmaken - met name de regels betreffende onderscheid, verbod van willekeurige aanvallen of de proportionaliteitsregels.

3. Nicolas Lange, DG JUR, ministerie van Defensie

De heer Nicolas Lange, DG JUR, ministerie van Defensie, geeft aan dat de meerwaarde van een dergelijke politieke verklaring op louter juridisch vlak weliswaar beperkt is, maar dat ze wel een invloed kan hebben op een toekomstig verdrag of op *rules of engagement*.

Voor de omschrijving van het begrip "explosieve wapens met een groot bereik in bevolkte gebieden" verwijst de spreker naar de definitie ter zake die wordt geformuleerd in de consideransen B (luchtbommen) en C (grote impactradius) van het ter bespreking voorliggende voorstel van resolutie. Landsverdediging beschikt over verschillende soorten wapens, zoals geleide bommen met een beperktere actieradius. Volgens de spreker moet de definitie in het voorstel van resolutie nauwkeuriger worden afgebakend; het toepassingsgebied is immers kennelijk te ruim en zou in de huidige verwoording wel eens alle luchtbombardementen kunnen uitsluiten.

Mocht die uitsluiting niet worden bijgestuurd, dan zullen de niet-statelijke gewapende groeperingen daarvan misbruik maken. De richtsnoeren ter zake worden uitgewerkt Buitenlandse Zaken, in samenwerking met Defensie. Het *avoidance principle* wordt tot dusver niet door ons land gesteund.

De spreker brengt in herinnering dat Defensie de principes en regels van het humanitair recht nauwgezet naleeft (onderscheid, proportionaliteit en voorzorg). België is een koploper op dat vlak. Het behoort tot de voorzichtigste leerlingen van de klas; zo zorgt ons land ervoor dat bij de voorbereiding van luchtaanvallen steeds een juridisch adviseur aanwezig is. Ter zake is artikel 29 van het Wetboek Van strafvordering van toepassing; bij de minste twijfel wordt dan ook het federaal parket ingelicht.

Het gedrag van de tegenstander heeft geen invloed op de houding van Defensie, die te allen tijde de eerbiediging van de rechtsnormen vooropstelt.

De spreker voegt eraan toe dat de aanneming van dit voorstel van resolutie wel eens tot gevolg zou kunnen hebben dat onze militaire slagkracht minder wordt aangesproken.

De FOD Buitenlandse Zaken is bevoegd voor de slachtofferhulp.

M. Lange souligne que le projet de texte de la Déclaration politique ne va pas plus loin car il n'y a pas de consensus en la matière. La Défense est favorable au développement d'armement plus précis (les PGM's, precision guided munitions).

La ligne rouge pour la Défense est de ne prendre aucun risque pour les civils. L'armée belge n'a d'ailleurs jamais occasionné des pertes civiles.

L'orateur conclut que ce n'est pas à la Défense de répondre à la question d'opportunité de savoir s'il y a des alternatives plus efficaces au bombardement aérien actuellement.

D. Répliques

M. Samuel Cogolati (*Ecolo-Groen*) fait un plaidoyer pour renforcer le texte afin qu'il ait un sens et un effet positif sur la scène internationale. La demande d'un avis écrit du SPF Affaires étrangères sur le texte serait utile.

L'auteur de la résolution apporte une double clarification:

D'une part, il se n'agit pas d'interdire toutes les bombes ou armes explosives mais d'encadrer une pratique existante, celle d'évitement des armes les plus destructives et imprécises dans un contexte de grande présence de civils parce que cette utilisation peut mener à des effets indiscriminés. L'objectif est d'encadrer et de mener la Communauté internationale à de bonnes pratiques.

D'autre part, cette résolution s'inscrit dans la droite ligne d'ONG (*Pax Christi*, *Airwars*, *Handicap International*,...) et d'acteurs institutionnels comme le Secrétaire Général des Nations Unies Antonio Guterres ou le CICR, qui acte comme un juge de la paix.

La proposition de résolution peut dès lors envoyer un signal fort et entraîner d'autres États dans une dynamique positive.

M. Steven Creyelman (*VB*) spécifie qu'il s'agit d'une belle proposition de résolution avec une dimension humaine indéniable mais porte attention à la réalité du terrain et notamment aux groupes terroristes (*État Islamique*, *Hamas*,...) qui utilisent les civils comme boucliers humains. Quelle attitude doit-on adopter face à ces pratiques et aux organisations qui les utilisent?

De heer Lange beklemtoont dat het ontwerp van politieke verklaring niet verder gaat, bij gebrek aan een consensus ter zake. Defensie is voorstander van een bewapening waarmee de doelen nauwkeuriger kunnen worden getroffen (precisiegeleide munitie oftewel *precision guided munitions* (PGM)).

Voor Defensie wordt de rode lijn overschreden wanneer de burgers risico lopen. Het Belgische leger heeft trouwens nooit burgerslachtoffers gemaakt.

De spreker stelt tot slot dat het niet aan Defensie is aan te geven of het wenselijk is te achterhalen of er thans efficiëntere alternatieven voor luchtbombardementen zijn.

D. Replieken

De heer Samuel Cogolati (*Ecolo-Groen*) pleit ervoor de tekst krachtiger te maken om relevant te zijn en internationaal een positief effect te sorteren. Het zou nuttig zijn de FOD Buitenlandse Zaken om een schriftelijk advies ter zake te verzoeken.

De indiener van het voorstel van resolutie brengt twee verduidelijkingen aan.

Ten eerste ligt het niet in de bedoeling alle bommen of explosieve wapens te verbieden, maar wel te voorzien in een regelgeving voor een bestaande praktijk waarbij het gebruik van zeer verwoestende en weinig nauwkeurige wapens wordt vermeden in de buurt van een grote burgerconcentratie, omdat zulks een niet-onderscheidende impact kan hebben. Beoogd wordt ten behoeve van de internationale gemeenschap een kader te scheppen, als ook die gemeenschap tot "*best practices*" aan te zetten.

Ten tweede ligt dit voorstel van resolutie volledig in de lijn van de bekommelingen van de ngo's (*Pax Christi*, *Airwars*, *Handicap International* enzovoort) en van institutionele actoren zoals de heer António Guterres, secretaris-generaal van de Verenigde Naties, of het ICRC, dat als "vrederechter" optreedt.

Het voorstel van resolutie kan aldus een sterk signaal geven en andere Staten in een positieve dynamiek meetrokken.

De heer Steven Creyelman (*VB*) verduidelijkt dat dit zeker een mooi voorstel van resolutie is dat onmiskenbaar een humane dimensie heeft. Hij wijst echter op de realiteit in het veld, met name op de acties van terreurgroepen zoals Islamitische Staat, Hamas enzovoort, die burgers als menselijk schild gebruiken. Welke houding dient men aan te nemen tegenover deze praktijken en de organisaties die zich eraan bezondigen?

Il n'existe aucun doute quant au respect par notre armée des règles de droit et de son approche responsable et humaine mais, pour ces organisations terroristes, l'orateur se demande comment et avec quels moyens on pourra contrer ces pratiques qui se situent en dehors du droit. Tout le monde se rejoint sur les grands principes mais la réalité sur le terrain et dans le cadre opérationnel est autre.

Het staat buiten kijf dat ons leger de rechtsregels naleeft en zich verantwoordelijk en humaan opstelt. De spreker vraagt zich echter af hoe en met welke middelen de wederrechtelijke praktijken van terreurgroepen een halt kunnen worden toegevoerd. Iedereen gaat wel akkoord met de grote principes, maar de realiteit in het veld en de operationele context laten een ander beeld zien.