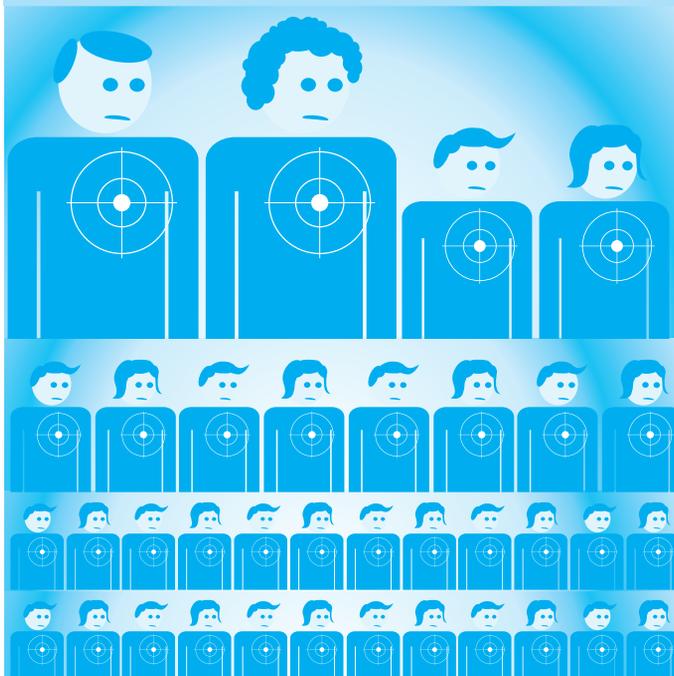


forum du désarmement

quatre • 2006



LES ARMES À SOUS-MUNITIONS

Rédactrice en chef
Kerstin Vignard

Éditrice (français)
Valérie Compagnon

Éditrice (anglais)
Jane Linekar



INSTITUT DES NATIONS UNIES POUR LA RECHERCHE SUR LE DÉSARMEMENT

UNIDIR

Palais des Nations
CH-1211, Genève 10, Suisse
Tél. : +41 (0)22 917 31 86
Fax : +41 (0)22 917 01 76
E-mail : disarmamentforum@unog.ch
www.unidir.org

© Nations Unies

Déni de responsabilité

*Les articles publiés dans le Forum du désarmement n'engagent que leurs auteurs.
Ils ne reflètent pas nécessairement les vues ou les opinions de l'Organisation des Nations Unies,
de l'UNIDIR, de son personnel ou des États ou institutions qui apportent leur concours à l'Institut.*

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

<i>Kerstin VIGNARD</i>	1
------------------------------	---

Commentaire spécial

<i>Jonas Gahr STØRE</i>	3
-------------------------------	---

Les armes à sous-munitions

Les conséquences humanitaires des armes à sous-munitions : pourquoi nous en soucier ? <i>John BORRIE & Rosy CAVE</i>	5
--	---

Aspects techniques et opérationnels des armes à sous-munitions <i>Mark HIZNAY</i>	15
--	----

Les armes à sous-munitions : vers une réglementation spécifique <i>Louis MARESCA</i>	27
---	----

Mettre un terme à l'emploi des armes à sous-munitions <i>Thomas NASH</i>	37
---	----

Réflexions personnelles sur les armes à sous-munitions <i>Kevin BRYANT</i>	49
---	----

Actualité de l'UNIDIR	55
------------------------------------	----

NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

Ce numéro du *Forum du désarmement* est consacré à la question des armes à sous-munitions. Depuis quelques années, les experts gouvernementaux ont évoqué cette question lors des réunions, organisées à Genève, concernant la Convention sur certaines armes classiques, principalement dans le cadre des travaux sur les restes explosifs de guerre. Ces discussions ont soulevé des points intéressants, mais portaient essentiellement sur des aspects techniques et des considérations générales s'agissant de la pertinence du droit international humanitaire face aux effets de ces armes sur les populations civiles au moment de leur utilisation et après les conflits. Ce sujet est à l'origine d'une grave préoccupation à l'échelle internationale, qui s'est intensifiée suite à l'utilisation récente d'armes à sous-munitions au Liban. Les États mobilisés et la société civile envisagent plusieurs options et mécanismes pour définir des stratégies plus fortes face à ce type d'armes.

Ce numéro du *Forum du désarmement* passe en revue les conséquences humanitaires des armes à sous-munitions : nous espérons qu'il sera utile aux professionnels et au grand public, aussi bien avant qu'après la Conférence d'examen de 2006 de la Convention sur certaines armes classiques qui s'annonce décisive. Les articles de ce numéro évoquent les conséquences humanitaires de ces armes, les utilisations passées et les stocks actuels, le droit international humanitaire, les réflexions personnelles d'un démineur et le rôle potentiel de la société civile.

Le numéro 1, 2007 du *Forum du désarmement* abordera la question des missiles sous divers angles : sécurité, maîtrise des armements, non-prolifération et désarmement. Il examinera la situation actuelle et les possibilités de contrôle. Les instruments existants, comme le Régime de contrôle de la technologie des missiles, le Code de conduite de La Haye, la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU et l'Initiative de sécurité contre la prolifération, sont autant d'initiatives visant à améliorer certains aspects des problèmes liés aux missiles, tout comme les différentes mesures de confiance bilatérales déjà engagées. Il reste toutefois beaucoup à faire. En effet, les missiles de croisière ne sont, dans l'ensemble, pas réglementés ; l'application des mécanismes actuels progresse mais laisse beaucoup à désirer ; et les activités de recherche, de développement, de déploiement et la coopération internationale se poursuivent pour des systèmes actifs de défense antimissile balistique.

Après les travaux de deux groupes d'experts gouvernementaux chargés d'examiner la question des missiles, en 2002 et en 2004 (le dernier n'ayant pas réussi à établir un rapport par consensus), et un rapport d'experts, qui doit être présenté à l'Assemblée générale par le Secrétaire général de l'ONU lors de la session actuelle, un troisième groupe d'experts gouvernementaux doit être convoqué en 2007. Le prochain numéro du *Forum du désarmement* donnera matière à réflexion aussi bien à ce groupe d'experts qu'à l'ensemble de nos lecteurs.

Le projet de l'UNIDIR intitulé « L'action européenne sur les armes légères, les armes de petit calibre et les résidus de guerre explosifs », qui a duré deux ans, s'est terminé avec la remise du

rapport final. Ce rapport fait des suggestions sur la façon dont l'Union européenne pourrait déployer toutes ses capacités afin d'accroître l'efficacité globale de ses actions liées aux armes légères et aux restes explosifs de guerre. Le projet a été financé principalement par la Commission européenne à la demande du Parlement européen. Il a également reçu un financement du Gouvernement du Royaume-Uni. (Pour plus d'informations sur le rapport final, veuillez vous reporter à la section consacrée à l'Actualité de l'UNIDIR.)

Le projet consacré à « L'assistance internationale pour l'exécution du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères » a également remis son rapport final. Ce projet devait faire le point sur l'aide fournie aux États pour l'exécution du Programme d'action, l'analyser selon des critères thématiques et géographiques et identifier les différents types d'aide proposés. Les résultats de ce projet permettront aux donateurs et aux organismes d'exécution d'identifier les insuffisances et les besoins de certains domaines afin de mieux cibler leurs actions, et de s'assurer que certains pays et problèmes ne sont pas négligés. Ce rapport permettra aux donateurs et aux organisations de coordonner leurs actions pour veiller à la compatibilité de leurs projets et signalera aux organismes d'exécution les initiatives concurrentes ou similaires.

L'Institut a le plaisir de vous annoncer la mise en place de deux nouveaux projets. Le projet de deux ans intitulé « Le protocole pour l'évaluation des besoins de sécurité » vise à élaborer, dans le cadre de l'ONU, un système qui permettrait de fournir, en temps utile, aux responsables sur le terrain chargés de l'élaboration et de la planification d'activités liées à la sécurité, des connaissances spécifiques sur les cultures concernées utiles pour accroître la sécurité. L'objectif est de compléter les travaux des missions d'évaluation conjointe conduites par les Nations Unies et la Banque mondiale en proposant des analyses de sécurité, et d'aider le personnel sur le terrain dans les activités d'assistance humanitaire, de développement et de sécurité. Ce projet est financé par les Gouvernements de Suède et des Pays-Bas. (Pour plus de détails sur ce projet, veuillez vous reporter à la section sur l'Actualité de l'UNIDIR.)

L'autre nouveau projet de l'Institut va étudier les conséquences humanitaires des armes à sous-munitions. De plus en plus de documents traitent de cette question, mais les travaux réalisés se limitent toutefois à un petit nombre de pays, où les informations peuvent être obtenues facilement, et à des exemples d'utilisation par quelques pays ou coalitions. L'UNIDIR entreprend un projet de 8 mois afin de multiplier les données disponibles sur les armes à sous-munitions en examinant leur utilisation par d'autres acteurs et dans les pays où peu d'informations sont pour l'instant disponibles. Le projet, financé par les Gouvernements du Canada, de Norvège et de Nouvelle-Zélande, produira un rapport étayant ses conclusions, avec les détails de deux cas concrets, et fera des recommandations pratiques.

Le 21 septembre 2006, l'UNIDIR a organisé un séminaire à l'occasion du dixième anniversaire de l'ouverture à la signature du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE). Les orateurs étaient David Atwood, Rebecca Johnson et Jozef Goldblat. Le TICE fut négocié à la Conférence du désarmement et ouvert à la signature le 24 septembre 1996, à New York. Depuis, 176 États l'ont signé et 135 l'ont ratifié.

Kerstin Vignard

COMMENTAIRE SPÉCIAL

Il ne fait plus aucun doute que l'emploi d'armes à sous-munitions provoque d'indicibles souffrances. Si les initiatives pour un instrument international juridiquement contraignant qui régirait l'emploi des armes à sous-munitions ne progressaient pas, ces armes atroces pourraient devenir un problème humanitaire encore plus grave que ne l'était celui des mines antipersonnel.

Le Gouvernement norvégien estime que les armes à sous-munitions violent les Conventions de Genève, qui interdisent les attaques sans discrimination, ainsi que la règle de la juste proportion, autrement dit qu'elles provoquent des dommages excessifs par rapport à l'avantage militaire obtenu. Lors de son discours d'investiture devant le Parlement, le Gouvernement norvégien a donc préconisé une interdiction internationale de l'emploi de ces armes. Nous allons défendre activement l'idée d'une interdiction des types d'armes à sous-munitions qui provoquent d'indicibles souffrances humaines et constituent un obstacle majeur pour le développement.

La société civile, les organisations humanitaires, les parlementaires et des représentants de l'Organisation des Nations Unies attendent des États qu'ils prennent des mesures face à ce problème humanitaire très grave. Ce numéro du *Forum du désarmement* consacré à cette question sort donc au moment opportun.

Il est urgent d'interdire certains types d'armes à sous-munitions pour au moins trois raisons : premièrement, à cause du danger immédiat que posent, pour les civils, ces munitions qui manquent de précision et sont éjectées sur de larges zones ; deuxièmement, à cause de la menace que constituent, à long terme, les sous-munitions non explosées qui restent en très grande quantité après les conflits et qui équivalent de facto à des mines antipersonnel ; et troisièmement, à cause du risque de voir une génération d'armes à sous-munitions « dépassées » et non sophistiquées se retrouver sur le marché mondial – au fur et à mesure que les pays riches obtiendront de meilleures armes, ils pourraient abandonner à d'autres les munitions dont ils disposent aujourd'hui, des armes qui manquent de précision et ont des taux d'échec élevés.

Des milliards d'armes à sous-munitions sont stockées dans le monde aujourd'hui. Elles pourraient provoquer un problème plus grave encore que ne l'était celui des mines terrestres. Chaque année, plus de 400 millions de dollars des États-Unis d'Amérique sont consacrés au déminage humanitaire, et notamment à des mesures visant à limiter les conséquences humanitaires de l'emploi d'armes à sous-munitions. L'adoption d'un instrument international interdisant ces armes avant qu'il ne soit trop tard est le seul moyen d'éviter que les innombrables armes à sous-munitions stockées aujourd'hui ne soient utilisées un jour, et de prévenir l'insurmontable crise humanitaire que cela provoquerait.

Les initiatives prises actuellement au niveau international pour régler l'emploi des armes à sous-munitions n'ont pas porté leurs fruits. Peu de progrès ont été enregistrés depuis que ce problème a été considéré pour la première fois comme une préoccupation internationale, voilà déjà plusieurs années.

Pour sa part, le Gouvernement norvégien a déclaré un moratoire temporaire sur l'utilisation des armes à sous-munitions. La Norvège va rester très impliquée dans les efforts visant à lancer de réelles négociations pour un accord international qui permettrait véritablement d'affronter les problèmes humanitaires immédiats et la crise qui se profile. Nous écouterons les positions des autres États et des organisations humanitaires et internationales. L'urgence est, à juste titre, de plus en plus forte vu les récents événements survenus au Moyen-Orient. Nous devons donc promouvoir une large coopération internationale entre les États et les organisations humanitaires.

Aujourd'hui, aucun acteur sérieux ne préconise une interdiction totale de ce qui peut-être considéré comme des armes à sous-munitions. Nous pensons qu'il doit être possible de concilier ce qui est acceptable d'un point de vue humanitaire et ce qui est militairement nécessaire et politiquement possible afin d'éviter les conséquences humanitaires inadmissibles de l'emploi d'armes à sous-munitions. Nous nous fonderons sur ce principe pour trouver une solution, comme nous le fîmes dans le cadre des travaux qui conduisirent à l'interdiction des mines antipersonnel dans les années 90. Une fois encore, nous devons mobiliser, dans une large campagne, les gouvernements et les organisations proches des personnes concernées.

Nous ne devons pas laisser le manque d'intérêt de certains empêcher des pays (qu'ils soient de petite ou moyenne taille) engager un processus pour nous acquitter des obligations qui nous incombent sur le plan humanitaire. Nous poursuivrons donc nos efforts pour une interdiction internationale des armes à sous-munitions inacceptables. L'heure est venue d'intensifier nos efforts.

Jonas Gahr Støre

Ministre des affaires étrangères de la Norvège

Les conséquences humanitaires des armes à sous-munitions : pourquoi nous en soucier ?

John BORRIE et Rosy CAVE

Les conséquences des armes à sous-munitions sur le plan humain suscitent une inquiétude croissante au niveau international, surtout depuis qu'elles ont été utilisées en Afghanistan, en Tchétchénie, en Iraq, au Kosovo et plus récemment au Liban. Les recherches montrent que, dans les conflits au cours desquels elles ont été utilisées, les sous-munitions représentent une menace excessive pour les civils, que ce soit au moment où elles sont employées ou après les conflits¹.

Cet article se veut une introduction générale au problème des armes à sous-munitions et à leurs conséquences humanitaires. Qu'est-ce qu'une arme à sous-munitions ? À quoi servent les armes à sous-munitions et comment ont-elles été utilisées réellement ? Pourquoi les gouvernements, les organismes des Nations Unies, le personnel des organisations humanitaires sur le terrain et les organisations non gouvernementales se soucient-ils de plus en plus des armes à sous-munitions ? Peut-être plus important encore, pourquoi la lutte contre les problèmes que les armes à sous-munitions posent aux civils doit-elle être une priorité politique alors que tant d'autres questions urgentes mériteraient d'être examinées au niveau international ?

Les armes à sous-munitions : à quoi servent-elles ?

Les armes à sous-munitions et leurs composants ont été diversement définis, mais il n'existe pour l'heure aucune définition universellement acceptée. Il est toutefois communément admis qu'une arme à sous-munitions est un conteneur servant à éjecter des sous-munitions. Les armes à sous-munitions sont souvent conçues comme des armes à multiples objectifs. Elles doivent être efficaces contre différents types de cibles : des véhicules blindés, du matériel et du personnel. La plupart des gens pensent probablement que les armes à sous-munitions sont à vecteur aérien, mais elles peuvent aussi être à vecteur terrestre : outre les obus d'artillerie contenant des sous-munitions, d'autres systèmes sont également utilisés pour lancer ces armes avec des roquettes ou des obus de mortiers². Lorsqu'elles sont larguées par air, les sous-munitions sont appelées des petites bombes ou parfois « bombettes » (de l'anglais, *bomblets*) ; celles qui sont à vecteur terrestre, sont appelées grenades. Les sous-munitions représentent la partie dangereuse d'une arme à sous-munitions car lorsqu'elles explosent, le souffle de l'explosion et les fragments projetés provoquent des dégâts.

John Borrie dirige, à l'UNIDIR, le projet intitulé « Le désarmement en tant qu'action humanitaire ». Il a travaillé auparavant avec l'Unité Mines-Armes du Comité international de la Croix-Rouge et avait été, avant cela, chef de mission adjoint pour le désarmement à Genève, pour le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. Rosy Cave est chef de projet à l'UNIDIR. Dans ses travaux, elle s'intéresse aux liens entre la lutte antimines et les armes légères, ainsi qu'aux conséquences des armes à sous-munitions sur le plan humain. Elle a également travaillé sur le projet « L'action européenne sur les armes légères, les armes de petit calibre et les résidus de guerre explosifs ».

La principale caractéristique d'une arme à sous-munitions est qu'elle explose sur une large surface : les armes à sous-munitions furent conçues, au départ, pour briser des concentrations de véhicules blindés et d'infanterie. Elles furent utilisées pour la première fois lors de la deuxième guerre mondiale. Elles étaient considérées comme une arme ayant un potentiel. Les armes à sous-munitions furent perfectionnées pendant la guerre froide par les forces de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et du Pacte de Varsovie. Elles étaient apparemment destinées à un environnement militaire « propre » : elles pourraient jouer un rôle dans la bataille désespérée qui était largement annoncée si des concentrations de troupes et de blindés du Pacte de Varsovie affluaient vers l'Ouest en traversant la plaine allemande.

Mais ce ne fut pas le cas. Comme l'a fait observer récemment un ancien commandant supérieur de l'armée britannique :

[...] le dernier combat de chars que le monde ait connu, au cours duquel les formations blindées de deux armées ont manœuvré les unes contre les autres soutenues par leurs forces aériennes et leur artillerie, au cours duquel les chars en formation constituèrent la force décisive, eut lieu en 1973 lors de la guerre arabo-israélienne sur le plateau du Golan et dans le désert du Sinaï [...] Les chars n'ont pas été utilisés comme machines de guerre organisées en formations, pour combattre et atteindre un résultat définitif, depuis trois décennies. D'ailleurs, cela ne se produira probablement jamais plus car la façon dont les formations blindées peuvent et doivent être utilisées ne sont plus réalisables³.

L'emploi d'armes à sous-munitions a depuis toujours représenté des risques considérables pour les civils. En 1943, l'armée de l'air allemande largua des sous-munitions SD2 (dites « mines papillons ») sur le port britannique de Grimsby. Un quart seulement des 1 000 sous-munitions larguées explosèrent à l'impact ou dans la demi-heure qui suivit. Elles tuèrent 14 personnes et provoquèrent de nombreux incendies. Toutes les petites bombes non explosées restèrent sur les routes, les toits ou prises dans des arbres ou des buissons. Une heure après le signal de fin d'alerte, 31 autres personnes furent tuées – et beaucoup plus blessées – car elles avaient été en contact avec ces sous-munitions. Malgré l'intervention immédiate des autorités, il fallut plus de 10 000 heures de travail au cours des 18 jours qui suivirent pour enlever les sous-munitions et rouvrir le port⁴.

Dans les années 60 et 70, elles furent larguées en très grandes quantités par les forces américaines sur des champs et villages civils ainsi que dans la jungle en Asie du Sud-Est pour stopper l'aide militaire destinée au Viet Nam du Nord. En Afghanistan, les armes à sous-munitions furent amplement utilisées par les Soviétiques après leur invasion en 1979. De nombreuses sous-munitions non explosées constituaient toujours une menace fin 2001 et début 2002, lorsque les armes à sous-munitions furent utilisées de nouveau, cette fois par les États-Unis contre les Taliban. En 2001, des rapports signalaient que le risque de victimes civiles était très important à cause de la confusion entre des munitions américaines BLU97 non explosées, de couleur jaune, et des colis d'aide alimentaire, qui étaient de la même couleur⁵. Des armes à sous-munitions furent également larguées sur le Kosovo en 1999. Les conséquences qu'elles eurent sur les civils ont été largement recensées⁶.

Lors des deux conflits contre l'Iraq (en 1991 et en 2003), les forces dirigées par les États-Unis utilisèrent massivement des lance-roquettes multiples capables de tirer, depuis l'arrière d'un camion, des salves de roquettes contenant chacune plusieurs centaines de sous-munitions – comme la munition classique améliorée à double effet (ou DPICM) M26 qui contient 644 sous-munitions M77 appelées « pluie d'acier ». La munition M26 fut utilisée récemment au Liban ainsi que d'autres types d'armes à sous-munitions, et notamment la vieille BLU63, qui avait déjà été employée là-bas 30 ans auparavant. L'emploi massif d'armes à sous-munitions par les forces russes lors de leurs opérations militaires en Tchétchénie est moins connu. Les bombes à sous-munitions ont été utilisées dans d'autres conflits,

notamment au Soudan et lors de la guerre entre l'Érythrée et l'Éthiopie (au cours de ce conflit, un camp de réfugiés fut attaqué avec des armes à sous-munitions en 2000). Face à l'utilisation qui est faite de ces armes, surtout dans des zones où se trouvent des civils en grand nombre, il convient de se demander si le droit international humanitaire existant régit suffisamment l'emploi des armes à sous-munitions vu les conséquences négatives, voire inacceptables, qu'elles ont sur la vie des populations civiles et leurs moyens de subsistance.

Quels problèmes humanitaires les armes à sous-munitions engendrent-elles ?

Les armes à sous-munitions constituent une menace pour les civils au moment où elles sont utilisées mais aussi après le conflit car elles ont des effets sur une large zone, sont peu fiables et manquent de précision. Au moment où elles sont utilisées, les armes à sous-munitions peuvent tuer et mutiler des civils. Après, les sous-munitions qui n'ont pas explosé constituent une menace pour les civils qui se retrouvent, accidentellement ou délibérément, en contact avec ces armes.

De nombreux experts semblent d'accord pour dire que, à la différence des mines antipersonnel, les armes à sous-munitions ne sont pas *intrinsèquement* non discriminante. Mais de par leur conception, elles frappent sans discrimination une très large zone et peuvent difficilement cibler avec précision leurs objectifs. Et, comme nous l'avons vu précédemment, les armes à sous-munitions sont, dans les faits, souvent utilisées à proximité des civils, par exemple contre des objectifs fixes, des véhicules isolés ou dans un rôle de contre-feu.

Quand une sous-munition n'explose pas comme prévu, elle constitue une menace pour tous, les civils comme les soldats (ce qui réduit son efficacité militaire). Les fabricants d'armes à sous-munitions ont l'habitude d'affirmer que leurs armes sont très fiables. Il n'empêche que la nature du terrain, les conditions météorologiques, l'âge des composants, le mélange explosif utilisé ou la façon dont les sous-munitions ont été entreposées ou manipulées peuvent fortement compromettre la fiabilité des sous-munitions. Cela signifie concrètement que la fiabilité des sous-munitions est très inférieure à ce que laissent penser les chiffres avancés par les fabricants et rabâchés par les gouvernements acheteurs, comme le prouve le nombre de « ratés » ou munitions non explosées qui restent en place après les conflits. Ainsi, au Kosovo, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a signalé que, sur la base d'estimations minimales de l'OTAN, « l'on peut dire qu'il restait environ 30 000 petites bombes non explosées après le conflit, et l'on sait que moins d'un tiers d'entre elles furent éliminées au cours de l'année qui suivit »⁷.

Il ressort des informations disponibles sur l'Afghanistan, le Kosovo et d'autres régions qu'il y a beaucoup plus de risques d'être tué par une sous-munition que par une mine antipersonnel⁸. Cela s'explique par le fait que les sous-munitions, à la différence des mines antipersonnel, sont conçues pour tuer. Lorsqu'elle explose, une sous-munition touche souvent beaucoup plus de personnes qu'une mine antipersonnel. Les sous-munitions ont, en effet, une puissance explosive beaucoup plus importante et génèrent beaucoup plus de fragments métalliques. Le CICR a constaté qu'au Kosovo, ceux qui étaient blessés ou tués par des sous-munitions étaient 4,9 fois plus souvent âgés de moins de 14 ans que les victimes des mines antipersonnel. Selon le CICR, « ce chiffre peut s'expliquer par le fait que les sous-munitions sont souvent de couleurs vives, qu'elles se trouvent sur le sol et que les enfants les prennent souvent pour des "ratés" inoffensifs »⁹.

La fiabilité des sous-munitions est très inférieure à ce que laissent penser les chiffres avancés par les fabricants et rabâchés par les gouvernements acheteurs, comme le prouve le nombre de « ratés » ou munitions non explosées qui restent en place après les conflits.

Les personnes qui survivent à une explosion de sous-munition ont généralement difficilement accès aux soins médicaux. Par exemple, en République démocratique populaire lao, certaines régions touchées par le problème des sous-munitions non explosées se trouvent à plusieurs heures de marche d'une route, sans parler de l'installation médicale la plus proche¹⁰. Quant aux hôpitaux équipés pour soigner les blessures les plus graves, ils peuvent se trouver encore plus loin. Beaucoup de gens n'ont pas de moyen de transport. Nombre de victimes ne survivent tout simplement pas assez longtemps pour atteindre les centres de soins. À cause des distances, il est également difficile pour les victimes de bénéficier de la kinésithérapie, des soins psychosociaux et de la formation nécessaires pour favoriser leur réadaptation ainsi que leur réintégration sociale et économique. Les femmes et les jeunes filles peuvent avoir plus de difficultés encore à accéder aux soins. En effet, le personnel médical et celui des services de réadaptation est souvent composé d'hommes et, dans certains cas, des restrictions leur sont imposées, lorsqu'il s'agit de soigner des femmes¹¹.

Ceux qui survivent à une explosion de sous-munition souffrent généralement de graves blessures comme la perte d'un membre ou la perte de la vue, ou se retrouvent avec des fragments métalliques dans le torse ou dans les organes internes. Ils peuvent également subir des traumatismes psychologiques. De nombreux adultes sont incapables de reprendre leur travail ; certains doivent suivre une nouvelle formation, d'autres restent sans emploi. Une étude menée sur les enfants victimes d'accidents avec des munitions non explosées en République démocratique populaire lao (et qui incluait les armes à sous-munitions) a constaté toute une série de troubles tels que flash-back, cauchemars, troubles de la mémoire, manque de concentration et modification du comportement¹².

La menace ou le sentiment d'être menacé par des sous-munitions non explosées et d'autres restes explosifs de guerre peut conduire à un sentiment tenace de peur et d'insécurité qui entrave tous les efforts visant à réinsérer les gens et à restaurer la confiance dans la paix après un conflit¹³. La menace de munitions non explosées empêche les gens d'avoir accès aux ressources comme l'eau et les terres agricoles ou de se rendre à l'école et dans les centres religieux. Les missions de maintien de la paix et les démineurs sont également menacés par les sous-munitions non explosées. Quant aux secours d'urgence et aux programmes de développement durable à long terme, ils sont également gênés par la présence de ces sous-munitions.

Certaines personnes manipulent volontairement des sous-munitions non explosées pour les déplacer afin qu'elles ne puissent nuire à d'autres membres de la communauté ou pour récupérer de la ferraille et des explosifs afin de les revendre. C'est le cas au Cambodge, en République démocratique populaire lao, au Viet Nam et maintenant au Liban. Les pressions économiques obligent souvent les gens à utiliser des terres qui sont encore polluées par des sous-munitions non explosées. Dans certains cas, les gens utilisent la terre pour autre chose afin de limiter le risque d'entrer en contact avec les sous-munitions qui se trouvent sous terre en creusant ou en labourant. Ils décident généralement d'employer cette terre pour une activité qui rapporte moins, comme faire du foin, et renoncent à des cultures marchandes¹⁴. Les terres polluées ont parfois des répercussions directes sur des actions de développement économique à plus grande échelle, comme les initiatives d'éco-tourisme proposées en Albanie¹⁵.

La pression économique supplémentaire que représentent les difficultés d'exploitation d'une terre vient généralement s'ajouter à d'autres problèmes : un manque à gagner suite à la perte d'un soutien de famille (à cause d'une sous-munition), des coûts médicaux, l'incapacité d'aller à l'école, et l'accès difficile à des ressources comme l'eau ou le bois de feu. Tous ces éléments accentuent la pression économique qui pèse sur les familles, la communauté et l'économie locale, qui sont généralement les plus pauvres des pauvres.

Lutter contre les conséquences humanitaires des armes à sous-munitions

LES INITIATIVES INTERNATIONALES CONTRE LES ARMES À SOUS-MUNITIONS

Les programmes humanitaires de lutte antimines s'occupent depuis des décennies des sous-munitions non explosées. Par exemple, dans les activités de déminage, *toutes* les munitions non explosées doivent être éliminées pour que les terrains puissent être de nouveau utilisés en toute sécurité ; les programmes de sensibilisation évoquent les mines terrestres et les munitions non explosées ; quant à l'aide aux survivants, elle ne fait pas de distinction entre ceux qui ont été blessés par des mines et ceux qui ont été frappés par d'autres restes explosifs de guerre. Le problème c'est que jusqu'à récemment, très peu de gouvernements reconnaissaient que les sous-munitions sont particulièrement dangereuses pour les populations civiles et pour les démineurs.

Les dangers que les armes à sous-munitions représentent pour les civils ont suscité des inquiétudes au niveau international dès le début des années 70, suite à leur utilisation en Asie du Sud-Est. Ce problème et les craintes concernant quatre autres types d'armes furent évoqués, entre autres, par la Suède et le CICR. Cette prise de conscience aboutit, en 1977, à un nouveau protocole aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux et, en 1980, à la Convention sur certaines armes classiques.

Les armes à sous-munitions ne furent cependant pas traitées à part et malgré divers rapports et la poursuite des discussions entre gouvernements, il y eut très peu de progrès sur cette question jusqu'à la fin des années 90. La situation évolua lorsque l'on eut de plus en plus conscience des conséquences humanitaires des munitions non explosées, surtout après qu'elles furent utilisées au Kosovo. Les armes à sous-munitions et diverses formes de ce qu'on appelle aujourd'hui les restes explosifs de guerre eurent, sur les populations civiles du Kosovo, des conséquences beaucoup plus graves que ce qui avait été imaginé ; l'on s'aperçut aussi que dans des pays comme le Soudan, l'Iraq et l'Afghanistan, le problème des restes explosifs de guerre était beaucoup plus grave que ce que l'on avait d'abord imaginé¹⁶.

Les ONG et le CICR exercèrent une pression croissante et, fin 2001, les États parties à la Convention sur certaines armes classiques décidèrent d'établir un groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner les moyens de lutter contre le problème des restes explosifs de guerre (ils convinrent également d'un mandat séparé pour examiner la question des mines antivehicules, appelées par euphémisme « les mines autres que les mines antipersonnel »)¹⁷. Aucune disposition ne prévoyait d'examiner plus particulièrement la question des armes à sous-munitions ; le seul point devant être discuté était celui des « améliorations techniques et autres moyens permettant d'éviter que les types de munitions concernés, y compris les sous-munitions, ne deviennent des restes explosifs de guerre »¹⁸. Fin 2003, la Convention sur certaines armes classiques adopta un nouveau protocole juridiquement contraignant, le Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre¹⁹. Il porte sur les graves problèmes humanitaires que les restes explosifs de guerre posent après les conflits, et évoque entre autres l'échange de renseignements, le marquage et l'installation de clôtures sur les zones dangereuses ainsi que la coopération entre les États parties au Protocole²⁰. Si les mesures générales du Protocole traitent certains des problèmes humanitaires causés après les conflits par les sous-munitions non explosées, elles concernent les restes explosifs de guerre dans leur ensemble et n'incluent pas de mesures spécifiques pour les armes à sous-munitions.

Le Protocole entrera en vigueur en novembre 2006, mais ne s'appliquera pas rétroactivement, ce qui signifie que les zones déjà touchées par des sous-munitions non explosées et autres restes

explosifs de guerre ne seront pas couvertes par les obligations de ce protocole. Dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques, des discussions parallèles sont intervenues sur l'application et le respect du droit international humanitaire et sur d'éventuelles mesures préventives concernant la conception de certains types de munitions, et notamment de sous-munitions, sans aucune avancée réelle à ce jour.

Lorsque le groupe d'experts gouvernementaux de la Convention sur certaines armes classiques fut créé, les ONG commençaient à travailler de manière plus coordonnée pour faire face aux conséquences humanitaires des armes à sous-munitions et autres restes explosifs de guerre. En 2003, la Cluster Munition Coalition (CMC) fut fondée. Elle cherchait, au début, à sensibiliser l'opinion aux conséquences humanitaires des restes explosifs de guerre, mais se concentre aujourd'hui davantage sur les problèmes spécifiques que posent les armes à sous-munitions²¹. Les initiatives de la société civile se sont renforcées et la mobilisation des gouvernements a progressé²². La Belgique a interdit les armes à sous-munitions et la Norvège a décidé la mise en place d'un moratoire national. L'Autriche, le Danemark, l'Espagne, l'Irlande, la Jordanie, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Saint-Siège et la Suède ont lancé un appel pour un instrument international juridiquement contraignant sur les armes à sous-munitions ; certains ont même expressément demandé qu'un mandat de négociation soit convenu lors de la troisième Conférence d'examen de la Convention sur certaines armes classiques, qui aura lieu fin 2006. Toutefois, d'autres pays, comme les États-Unis, se sont opposés à cet appel qui semble avoir peu de chance d'aboutir.

ENVISAGER LA QUESTION SOUS UN ANGLE HUMANITAIRE

La troisième Conférence d'examen de la Convention sur certaines armes classiques sera une étape importante qui montrera si les inquiétudes que suscitent les conséquences humanitaires des armes à sous-munitions seront reconnues et suivies d'actions. Des désabusés pourraient dire qu'il est irréaliste de croire que la Convention sur certaines armes classiques pourra régler efficacement le problème des armes à sous-munitions vu les difficultés qu'elle rencontre en cherchant à résoudre les conséquences humanitaires de certaines armes, qu'il s'agisse de mines antipersonnel, de mines antivéhicules ou d'armes à sous-munitions.

La Convention sur certaines armes classiques émane du droit international humanitaire. Elle examine les armes qui posent des problèmes sur le plan humanitaire. Au lieu de s'intéresser à *tous* les aspects d'une arme et à leurs interactions, cette approche a conduit en réalité à des discussions portant davantage sur l'utilité militaire de chaque type d'arme.

Depuis 2001, les questions ayant trait aux armes à sous-munitions ont été traitées, d'une part, lors de la négociation des simples mesures génériques du Protocole relatif aux restes explosifs de guerre qui doivent être appliquées après les conflits et, d'autre part, lors de différentes discussions sur des mesures préventives destinées à réduire le nombre des restes explosifs de guerre (s'agissant, par exemple, de la fiabilité des armes, des cibles visées et de la question de savoir si les règles et principes du droit international humanitaire sont adaptés). L'accent a été mis sur l'amélioration de la conception des armes à sous-munitions et sur d'éventuelles solutions techniques plutôt que sur un examen global des problèmes que posent ces armes au moment où elles sont utilisées et après. Tant que la Convention sur certaines armes classiques envisagera les armes à sous-munitions d'une façon aussi dispersée, il ne pourra y avoir de solution réelle.

Les améliorations techniques ne peuvent éliminer les conséquences graves des armes à sous-munitions sur le plan humanitaire. En effet, les problèmes de fiabilité ne peuvent être résolus par de

simples améliorations de la conception ou de la fabrication des sous-munitions. Comme nous l'avons vu, la *fiabilité* d'une sous-munition dépend du contexte dans lequel elle est employée²³. Il est impossible de créer une arme fiable à 100% et comme chaque arme à sous-munitions peut éjecter des centaines de sous-munitions, un taux d'échec très faible produit tout de même un très grand nombre de « ratés ». C'est le cas des nouvelles sous-munitions M85 utilisées par Israël au Liban. Un grand nombre d'entre elles n'ont pas explosé comme prévu alors qu'elles étaient équipées d'un mécanisme d'autodestruction sensé réduire considérablement le taux d'échec.

Comme chaque arme à sous-munitions peut éjecter des centaines de sous-munitions, un taux d'échec très faible produit tout de même un très grand nombre de « ratés ».

Les problèmes de ciblage pourraient peut-être trouver une solution technique, avec des sous-munitions guidées par des capteurs capables de faire la distinction entre des civils et des objectifs légitimes. Il convient toutefois de préciser qu'en raison des améliorations techniques, de telles armes pourraient ne plus être considérées comme des armes à sous-munitions.

Il est pour l'instant peu probable qu'une telle solution technique puisse être appliquée : les États parties à la Convention sur certaines armes classiques s'opposent souvent à des améliorations techniques modestes à cause de leurs coûts. Très peu d'États pourraient s'offrir les nouvelles armes – la Chine et la Fédération de Russie ont déjà dit qu'elles ne seraient pas en mesure de remplacer toutes leurs sous-munitions – et même ceux qui pourraient se les permettre préféreraient ne pas avoir à « gâcher » leurs stocks d'armes de vieilles générations. Malgré un nouveau standard de fiabilité, les États-Unis autorisent l'emploi de toutes les vieilles sous-munitions qu'ils ont en stock²⁴. En fin de compte, les armes à sous-munitions pourraient représenter un danger plus grand encore à mesure que progressent les stocks.

Cependant, en raison des discussions qui interviennent dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques, les gouvernements peuvent dire qu'ils travaillent sur la question des armes à sous-munitions sans risquer pour autant qu'une initiative internationale progresse rapidement dans le sens d'une action concrète. Les États qui sont favorables à des mesures sur les armes à sous-munitions n'ont pas beaucoup avancé dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques car les diplomates de la maîtrise des armements qui gèrent le traité insistent sur la notion de consensus, même si le traité ne l'impose pas pour la prise de décision. Par conséquent, les États qui sont déterminés à ne pas laisser des préoccupations humanitaires contrer les arguments militaires et empêcher la possession et l'emploi d'armes à sous-munitions réussissent à empêcher tout progrès sur la question.

Au lieu d'envisager les questions propres à chaque type d'arme, il serait plus logique de s'intéresser aux effets des armes à sous-munitions que les concepteurs et fabricants ne peuvent régler seuls. L'emploi d'armes à sous-munitions – même avec des améliorations techniques – continuera à faire des victimes dans la population civile. Elles tueront et blesseront les gens et auront, à plus long terme, des conséquences économiques et sociales sur les personnes et les communautés. Si elle tenait compte de ces conséquences humanitaires, la communauté internationale devrait impérativement agir et créer un nouveau droit international humanitaire, comme elle l'a fait pour les mines antipersonnel.

Le droit international humanitaire oblige les États à protéger les civils pendant la guerre. Les attaques qui sont propres à frapper indistinctement des objectifs militaires et des personnes civiles ou des biens de caractère civil sont considérées comme des attaques sans discrimination et sont interdites²⁵. Sans entrer dans une analyse juridique détaillée (effectuée par Louis Maresca dans un autre article de cette publication), les dégâts provoqués par une frappe avec des armes à sous-munitions suscitent des interrogations concernant le respect de la règle dite de la *juste proportion*, qui compare l'avantage

militaire attendu et les conséquences sur les populations civiles. Comme l'a fait observer Human Rights Watch :

Certaines attaques lancées avec des armes à sous-munitions ont tendance à être disproportionnées. Les frappes lancées à l'intérieur ou à proximité des zones habitées sont particulièrement périlleuses car lorsque les combattants se mêlent aux civils, il est difficile d'éviter des victimes civiles. [...] [U]ne frappe lancée avec des armes à sous-munitions sur une zone peuplée devrait être considérée en droit comme une attaque sans discrimination, à moins que l'armée, qui aurait la charge de la preuve, puisse démontrer que l'avantage militaire de l'attaque l'emporte sur les dégâts sur la population civile²⁶.

Cette charge de la preuve n'est, de toute évidence, pas simple et les principaux pays qui utilisent ces armes, comme les États-Unis et le Royaume-Uni, jugent que ce n'est pas réaliste, tout en affirmant qu'ils satisfont à cette exigence. La plupart des gouvernements sont prêts à reconnaître que des accidents surviennent parfois lors des conflits – une arme à sous-munitions qui se perd ou des forces militaires qui prennent, par erreur, des civils pour cibles. Nombre d'entre eux refusent toutefois d'admettre le fait que ces cas ne sont pas de simples accidents mais que cette tendance est liée à la nature même de l'arme.

Les gouvernements soutiennent aussi que les armes à sous-munitions sont, pour les soldats, une arme utile voire vitale. Les soldats ne sont toutefois pas tous d'accord pour dire que les armes à sous-munitions présentent un intérêt militaire intéressant autre que d'être disponibles pour des interventions d'extrême urgence, surtout qu'elles pourraient constituer, en raison de leur taux d'échec, un danger pour des troupes amies qui viendraient par la suite dans la zone où elles auraient été utilisées. Très souvent, lorsque des attaques avec des armes à sous-munitions font des victimes civiles, l'on s'aperçoit que ce système d'arme fut utilisé non pas parce qu'il était le moyen optimum pour la mission mais parce qu'il était à disposition ou déjà dans les roquettes. C'est en tout cas ce qui semble s'être passé en Iraq en 2003 avec les accidents impliquant un système de lance-roquettes multiple. Les gouvernements continuent cependant d'affirmer qu'il suffirait de mieux respecter les règles du droit international humanitaire et d'adopter peut-être quelques améliorations techniques pour éviter de tels accidents. Ils ne sont toutefois pas convaincus qu'il faille adopter, au niveau international, des restrictions juridiques particulières sur les armes à sous-munitions.

Sur ce point, ils s'éloignent de la communauté humanitaire et – de plus en plus – de ces gouvernements qui s'inquiètent aussi des conséquences des armes à sous-munitions sur le plan humain. Vu les conséquences humanitaires des armes à sous-munitions et les règles actuelles du droit international humanitaire, les États ne devraient pas utiliser d'armes à sous-munitions ayant un effet de zone ou présentant un risque prévisible pour les civils après leur emploi. Comme certains acteurs ont décidé d'ignorer ou de nier l'importance des effets de ces armes ou d'interpréter à leur façon le droit international humanitaire selon les circonstances, il faut absolument des règles plus explicites pour s'assurer que les États respectent le droit international humanitaire.

Pourquoi les armes à sous-munitions doivent-elles être une priorité ?

Vu les nombreux impératifs humanitaires que devrait traiter la communauté internationale, pourquoi les conséquences des armes à sous-munitions devraient-elles être une priorité pour les gouvernements et la société civile ? C'est en particulier à cause des effets considérables que ces armes ont sur la vie et les moyens de subsistance des communautés touchées, comme nous l'avons vu dans cet article. La communauté de la lutte antimines constate déjà les conséquences qu'ont les armes à

sous-munitions, les autres restes explosifs de guerre et les mines terrestres sur les actions de réduction de la pauvreté et celles de développement durable. Mais les mesures prises ne pourront être pleinement efficaces tant que les États n'agiront pas pour enrayer la possession et l'emploi d'armes à sous-munitions, comme ils le firent pour les mines antipersonnel en 1997.

Dans certains pays, l'armée et le gouvernement commencent à reconnaître les limites des armes à sous-munitions, surtout depuis que se multiplient les initiatives internationales condamnant le recours à ces armes. L'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Suisse ont renoncé à de vieilles armes à sous-munitions particulièrement peu fiables, comme le modèle britannique BL755. Le Royaume-Uni a décidé de retirer du service ce même modèle à partir de 2010 après avoir reconnu que cette arme a un taux d'échec très élevé qui est inacceptable²⁷. Comme nous l'avons vu, remplacer simplement les systèmes d'armes dépassés par des modèles plus modernes ne suffira pas à résoudre les conséquences graves de l'emploi d'armes à sous-munitions sur les civils.

D'autres problèmes se posent, comme la prolifération des armes à sous-munitions et la progression inévitable de leur emploi. Comme le révèle l'article de Mark Hiznay dans la présente publication, des milliards de sous-munitions sont déjà stockées par au moins 73 États dans le monde et le nombre d'utilisateurs connus ne cesse de progresser. Des États qui brutalisent leur propre peuple et des acteurs non étatiques violents, qui ne se soucient guère ou pas du tout de la sécurité des populations civiles, vont probablement réussir de plus en plus à se procurer certains des systèmes à vecteur terrestre les moins chers. Des armes à sous-munitions auraient ainsi été utilisées par les Taliban avant le changement de régime en Afghanistan fin 2001 et des personnes auraient déclaré (même si, à notre connaissance, ces affirmations n'ont pas encore été confirmées) avoir vu de telles armes dans le conflit au Congo²⁸. D'autres transferts d'armes à sous-munitions – concernant notamment de vieux modèles peu fiables et peu précis sur le marché d'occasion ou dans le cadre d'une aide militaire – vont accroître le risque de voir ces armes particulièrement atroces être utilisées en violation du droit international humanitaire avec des conséquences mortelles pour les civils.

Il ne faut surtout pas opter pour l'inertie au niveau national et dans les instances multilatérales, notamment dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques, car les conséquences humanitaires des armes à sous-munitions vont se poursuivre et générer des dissensions qui compromettront le droit international humanitaire actuel. Et l'on peut supposer que même les pays qui utilisent le plus les armes à sous-munitions ne souhaitent pas une telle évolution.

Notes

1. Voir, par exemple, Landmine Action, 2005, *Explosive Remnants of War and Mines Other than Anti-personnel Mines: Global Survey 2003–2004*, à l'adresse < www.landmineaction.org/resources/UKWGLM.pdf > ; Landmine Action, 2003, *Explosive Remnants of War: A Global Survey*, Londres, à l'adresse < [www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/JDAB-5S5BC6/\\$FILE/DID-ERW-jun03.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/JDAB-5S5BC6/$FILE/DID-ERW-jun03.pdf?OpenElement) > ; et Human Rights Watch, 2006, *Fatal Strikes: Israel's Indiscriminate Attacks Against Civilians in Lebanon*, vol. 18, n° 3(E), août, à l'adresse < hrw.org/reports/2006/lebanon0806 > .
2. Pour des informations plus détaillées, voir Rae McGrath, 2000, *Cluster Bombs: The Military Effectiveness and Impact on Civilians of Cluster Munitions*, Londres, Landmine Action, à l'adresse < www.landmineaction.org/resources/Cluster_Bombs.pdf > .
3. Rupert Smith, 2005, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Londres, Allen Lane, 2005, p. 1 et 2.
4. Voir Colin King, 2000, *Explosive Remnants of War: Submunitions and Other Unexploded Ordnance*, CICR, août p. 10 et 11.
5. Human Rights Watch, 2001, *Cluster Bombs in Afghanistan: A Human Rights Watch Backgrounder*, à l'adresse < www.hrw.org/backgrounder/arms/cluster-bck1031.htm > .
6. Comité international de la Croix-Rouge, 2000 (révisé 2001), *Bombes à dispersion et mines terrestres au Kosovo : les pièges explosifs de l'après guerre*, Genève, à l'adresse < www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/iwpList612/27E52711F85AE792C1256D9F004421FD > .

7. Ibid.
8. Entre octobre 2001 et juin 2002, les sous-munitions à Herat (Afghanistan) tuèrent 44% de leurs victimes (contre 21% d'accidents mortels avec les mines terrestres). Au Kosovo, le risque d'être tué par une sous-munition est quasiment 2,5 fois plus élevé que celui d'être tué par une mine. Human Rights Watch, 2002, *Fatally Flawed: Cluster Bombs and Their Use by the United States in Afghanistan*, vol. 14, n° 7G, à l'adresse < hrw.org/reports/2002/us-afghanistan >, p. 11 et Landmine Action, 2002, *Explosive Remnants of War: Unexploded Ordnance and Post-conflict Communities*, Londres, mars, à l'adresse < www.landmineaction.org/resources/ERW_factsheet.pdf >, p. 7.
9. Comité international de la Croix-Rouge, 2000 (révisé 2001), voir note 6.
10. Voir Rosy Cave, Anthea Lawson et Andrew Sheriff, 2006, *Cluster Munitions in Albania and Lao PDR: The Humanitarian and Socio-economic Impact*, Genève, UNIDIR.
11. Kathleen Maes avec des recherches supplémentaires de Sheree Bailey, 2005, *Providing Appropriate Assistance to the Victims of Explosive Remnants of War*, document de travail pour le projet financé par l'Union européenne intitulé « L'action européenne sur les armes légères, les armes de petit calibre et les résidus de guerre explosifs », Genève, UNIDIR.
12. Handicap International et Lao Youth Union, 2004, *Life After the Bomb: A Psychosocial Study of Child Survivors of UXO Accidents in Lao PDR*, Vientiane, p. 12 à 14,
13. Les restes explosifs de guerre sont les munitions non explosées et les munitions explosives abandonnées. Voir article 2, Protocole relatif aux restes explosifs de guerre, Protocole V de la Convention sur certaines armes classiques de 1980, à l'adresse < www.mineaction.org/docs/1850_.asp >.
14. Landmine Action, 2002, voir note 8.
15. Cave et al., 2006, voir note 10.
16. Par exemple, voir Human Rights Watch, 2002 (voir note 8) et Human Rights Watch, 2003, *Off Target: The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq*, New York, à l'adresse < www.hrw.org/reports/2003/usa1203 >.
17. *Draft Report of the Meeting of the States Parties to the CCW*, document des Nations Unies CCW/MSP/2002/CRP.1, 12 décembre 2002.
18. Ibid.
19. Protocole relatif aux restes explosifs de guerre, Protocole V à la Convention sur certaines armes classiques de 1980, document des Nations Unies CCW/GGE/VI/2*, entrée en vigueur le 12 novembre 2006, à l'adresse < www.mineaction.org/docs/1850_.asp >.
20. Pour une analyse détaillée du Protocole V à la Convention sur certaines armes classiques, voir Louis Maresca, 2004, « A New Protocol on Explosive Remnants of War: The History and Negotiation of Protocol V to the 1980 Convention on Certain Conventional Weapons », *International Review of the Red Cross*, vol. 86, n° 856, décembre, p. 815 à 835, à l'adresse < [www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/692F2W/\\$File/irrc_856_Maresca.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/692F2W/$File/irrc_856_Maresca.pdf) >.
21. Voir l'article de Thomas Nash dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
22. Pour une analyse, voir R. Cave, 2006, « Disarmament as Humanitarian Action? Comparing Negotiations on Anti-personnel Mines and Explosive Remnants of War », dans J. Borrie et V. Martin Randin (sous la direction de), *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice*, Genève, UNIDIR.
23. Pour plus d'explications, voir Robin Coupland, 2005, « Modelling Armed Violence: A Tool for Humanitarian Dialogue in Disarmament and Arms Control » dans J. Borrie et V. Martin Randin (sous la direction de), *Alternative Approaches in Multilateral Decision Making: Disarmament as Humanitarian Action*, Genève, UNIDIR.
24. Human Rights Watch, *World Report 2004: Human Rights and Armed Conflict*, New York, chapitre intitulé « Cluster Munitions: Toward a Global Solution », à l'adresse < hrw.org/wr2k4/download.htm >.
25. Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), article 51, par. 4.
26. Human Rights Watch, *Memorandum to CCW Delegates – Cluster Munitions and International Humanitarian Law: The Need for Better Compliance and Stronger Rules*, juillet 2004, à l'adresse < www.hrw.org/backgrounders/arms/clusters0704/clusters0704.pdf >, p. 2 et 3.
27. Human Rights Watch, 2006, *Global Overview of Cluster Munition Use, Production, Stockpiling and Transfer*, mars, à l'adresse < hrw.org/arms/pdfs/munitionChart.pdf >.
28. Selon Human Rights Watch, les Taliban ainsi que l'Alliance du Nord utilisèrent en Afghanistan des armes à sous-munitions, qu'ils tirèrent avec des lance-roquettes multiples BM21 de 122 mm. Human Rights Watch, 2001, voir note 5.

Aspects techniques et opérationnels des armes à sous-munitions

Mark HIZNAY

Ceux qui détiennent le pouvoir militaire sont nombreux à penser que les armes à sous-munitions renforcent l'efficacité des activités visant à supprimer, tuer ou détruire de multiples cibles dans une zone et qu'elles sont une capacité militaire essentielle. Utilisées pour la première fois lors de la deuxième guerre mondiale et, par la suite, dans 21 pays, ces armes ont évolué et elles sont aujourd'hui considérées par de nombreux États comme un élément important de leurs capacités de défense. Il a toutefois été démontré qu'elles ont des limites et présentent des risques qui peuvent affecter et compromettre les opérations.

Là où les armes à sous-munitions ont été utilisées dans des zones habitées, des civils ont été tués soit directement parce qu'ils se trouvaient dans la zone attaquée soit à cause des munitions non explosées restées sur place après l'attaque. Tous les types de munitions explosives ont des taux d'échec, mais ceux des armes à sous-munitions sont particulièrement élevés ; ils ont été largement démontrés et sont maintenant pris en compte lors de la planification des opérations militaires.

De nombreux types d'armes à sous-munitions ont été conçus sans que la réduction du nombre de munitions non explosées soit une priorité car elles étaient destinées à des zones où les utilisateurs ne comptaient pas retourner ; mais lors de la guerre du Golfe, en 1991, les forces militaires ont dû reconnaître qu'elles pouvaient être amenées à conduire des opérations dans des zones qu'elles avaient polluées avec leurs propres munitions qui n'avaient pas toutes explosé. Il fallut attendre encore pour que la réduction des taux de munitions non explosées soit considérée comme un critère important dans la conception des armes à sous-munitions¹. Aujourd'hui, avec l'évolution des tactiques, des techniques et des procédures d'utilisation d'autres munitions, l'utilité que certains voyaient dans les armes à sous-munitions a diminué, mais pas disparu. Les progrès des technologies de capteurs et des systèmes de guidage qui transforment les munitions unitaires en armes guidées permettent d'envisager une nouvelle génération d'armes à sous-munitions. Certains États ont retiré du service certains types d'armes à sous-munitions car elles étaient trop vieilles ou pas suffisamment fiables. Mais il n'existe aucune disposition juridique ou militaire obligeant à éliminer ces armes à sous-munitions avant la fin de leur durée de vie extrêmement longue : des armes à sous-munitions peu fiables et aux taux d'échec importants sont pourtant toujours présentes en grande quantité dans les stocks de certains pays.

Mark Hiznay est chercheur principal à la Division armes, de Human Rights Watch ; il est basé à Washington.

Les types d'armes à sous-munitions et leur utilité

Les armes à sous-munitions sont des systèmes qui s'ouvrent dans l'air et dispersent des sous-munitions, en général plusieurs dizaines ou centaines, sur une zone. Différentes définitions techniques et descriptives des armes à sous-munitions circulent mais, pour l'instant, les États ne sont pas convenus d'une acception juridique commune. En mars 2006, l'Allemagne a proposé une définition des armes à sous-munitions lors des discussions du Groupe d'experts gouvernementaux des parties à la Convention sur certaines armes classiques².

Les armes à sous-munitions sont considérées comme une « économie de force » car une munition peut supprimer, tuer ou détruire de multiples cibles à l'intérieur de la zone d'impact.

Les armes à sous-munitions peuvent être larguées par toute sorte d'aéronefs, et notamment par des avions de chasse, des bombardiers, des hélicoptères et, ce qui est plus rare, par des avions-cargos³. Au sol, les armes à sous-munitions peuvent être envoyées à distance avec de l'artillerie, des roquettes ou des missiles. Les forces armées apprécient les armes à sous-munitions car elles ont un effet prévisible sur une zone qui est généralement plus grande que celle concernée par les effets des munitions unitaires équivalentes et non guidées⁴. Les armes à sous-munitions sont considérées comme une « économie de force » car une munition peut supprimer, tuer ou détruire de multiples cibles à l'intérieur de la zone d'impact. Les forces armées utilisent moins de plateformes (aéronefs, tubes d'artillerie, etc.) pour attaquer, avec des armes à sous-munitions, des cibles multiples ; elles peuvent ainsi réduire la logistique tout en s'exposant moins aux tirs hostiles. Les armes à sous-munitions permettent également à une force moins nombreuse d'engager le combat et de l'emporter sur un adversaire qui lui est supérieur en nombre.

Les munitions classiques « améliorées » ont été conçues pour accroître la quantité de fragments créés par les sous-munitions et étendre leurs effets sur une plus grande zone. Comme elles sont petites, les sous-munitions peuvent être déployées en grand nombre à partir de simples lanceurs tout en exploitant les forces aérodynamiques et physiques. Cela explique les formes des premières générations de sous-munitions : elles étaient sphériques, allongées ou semblaient équipées d'ailes. Les facteurs physiques utilisés pour faciliter le déploiement des sous-munitions ont également influencé la conception des systèmes d'amorçage. La plupart comportaient de simples mécanismes qui s'armaient en fonction de la vitesse de rotation de la sous-munition ; elles étaient conçues pour détoner à l'impact, passé un certain délai ou au contact avec une personne. Certaines des premières sous-munitions comportaient d'autres éléments, comme du zirconium, pour provoquer un effet secondaire, incendiaire.

Cette génération d'armes à sous-munitions fut beaucoup utilisée lors du conflit en Asie du Sud-Est dans les années 60 et 70. La dernière fois qu'elles furent employées en grande quantité ce fut lors de la guerre du Golfe de 1991, principalement par les forces aériennes des États-Unis. Les anciennes générations d'armes à sous-munitions comme les bombes Rockeye et BL755 et les séries M449 de munitions classiques améliorées sont toujours dans les stocks de nombreux États. Les bombes furent utilisées en Iraq en 2003.

Les armes à sous-munitions ont évolué en même temps que la technologie des munitions et les exigences militaires. Il ne s'agissait plus de contrer des attaques massives d'infanterie mais d'attaquer des formations de véhicules blindés. Cette nouvelle mission impliquait d'améliorer la façon de lancer les sous-munitions et de changer leurs effets en phase finale, ce qui aboutit aux munitions à double objectif et à effets combinés. Ces nouvelles sous-munitions comportent une charge formée pour traverser le blindage ou des matériaux. L'enveloppe métallique de certaines sous-munitions a également été

conçue pour produire des fragments de tailles uniformes et accroître l'effet antipersonnel. La plupart de ces types d'armes à sous-munitions pouvaient produire un effet incendiaire. Les armes à sous-munitions à double objectif et à effets combinés représentent la majeure partie des armes à sous-munitions en stock et sont les plus utilisées aujourd'hui.

Les sous-munitions ayant une forme allongée restaient courantes ; quant aux munitions sphériques à double objectif et à effets combinés, elles évoluaient vers une forme cylindrique. Elles comportent un système qui les ralentit pour que la charge soit orientée correctement au moment où elle touche la cible. Il existe toute sorte d'amortisseurs (rubans, parachutes ou coussins gonflables) ; ils sont déployés par l'air qui passe à toute vitesse à côté de la munition lorsqu'elle tombe. L'ajout de ces amortisseurs a mis fin à l'armement mécanique du détonateur par la rotation. Les nouveaux systèmes d'amorçage utilisent les forces physiques du déploiement de l'amortisseur pour armer la sous-munition et la faire exploser à l'impact. Certains fabricants ont également ajouté aux sous-munitions des dispositifs pyrotechniques ou mécaniques d'autodestruction. D'autres ont ajouté aux lanceurs de sous-munitions des systèmes de guidage pour corriger l'influence des vents entre le moment où la munition est larguée et celui où elle frappe la cible.

Une nouvelle génération d'armes fait son apparition dans certaines armées, les *sensor-fuzed weapons* (armes amorcées par capteur). Il s'agit de la technologie la plus récente en matière de munitions. Ces armes sont conçues pour régler les multiples problèmes que posent les armes à sous-munitions : le manque de précision de la bombe et des sous-munitions, et le nombre très important des sous-munitions non explosées. Elles furent utilisées pour la première fois au combat en Iraq en 2003⁵. Elles sont souvent larguées par les mêmes méthodes et conteneurs que ceux utilisés pour les précédents types d'armes mais sont très différentes des armes à sous-munitions améliorées ou à double effet car elles sont conçues pour détecter et détruire des véhicules blindés sans avoir de conséquences antipersonnel sur une large zone. Ces sous-munitions ont de nouvelles caractéristiques : capteurs avancés, système autonome de guidage et capacité de vol d'attente au-dessus d'une zone cible. Des variantes lancées par artillerie et au moyen de roquettes – comme les modèles BONUS, SMARt 155, MOTIV et SADARM, ainsi que l'arme CBU105 amorcée par capteur et à vecteur aérien – peuvent, de manière indépendante, détecter et attaquer des cibles précises tels que des véhicules blindés. En raison de leur taille, le nombre des sous-munitions déployées par ces armes est considérablement réduit. Au lieu d'emporter plusieurs centaines de sous-munitions, ces armes n'en contiennent que deux. Ces sous-munitions sont dotées de dispositifs d'autodestruction ou d'autoneutralisation pour le cas où elles ne parviennent pas à repérer, identifier et viser un type de cible précis. La France estime qu'il « serait excessif d'assimiler ces munitions à de véritables armes à sous-munitions dans la mesure où un obus n'emporte que deux munitions BONUS à la fois. De par leur concept d'emploi et leurs spécificités techniques, ces munitions, qui s'auto-guident sur leur objectif en phase terminale et comportent chacune un système d'autodestruction, ne présentent d'ailleurs que des risques extrêmement faibles de se transformer en restes explosifs de guerre »⁶.

Chronologie de l'emploi des armes à sous-munitions

Les armes à sous-munitions ont été utilisées dans au moins 21 pays par au moins 13 États. Des groupes armés non étatiques ont également employé des armes à sous-munitions dans quelques cas. Une chronologie de l'emploi des armes à sous-munitions est présentée ci-après.

Tableau 1. Chronologie de l'emploi des armes à sous-munitions^a

<i>Date</i>	<i>Lieu</i>	<i>Détails</i>
1942 et 1943	Union soviétique	Les forces soviétiques utilisent des armes à sous-munitions à vecteur aérien contre des blindés allemands.
1943	Royaume-Uni	Les avions allemands larguent plus de 1 000 « mines papillons » SD2 lors d'une attaque sur le port de Grimsby.
[années 60 et 70] ^b	Cambodge, République démocratique populaire lao et Viet Nam	Les forces américaines emploient massivement les armes à sous-munitions lors des campagnes de bombardement. Selon les estimations du CICR, il resterait entre 9 et 27 millions de sous-munitions non explosées et environ 11 000 personnes ont été tuées ou blessées par ces armes (les enfants représentant plus de 30% de ces victimes). Selon d'autres estimations, fondées sur les bases de données de l'armée des États-Unis, au cours de 9 500 sorties visant des cibles tactiques au Cambodge, 87 000 armes à sous-munitions furent larguées par air.
1973	Syrie	Israël largue des armes à sous-munitions sur des camps d'entraînement de groupes armés non étatiques près de Damas.
[1975-1988]	Sahara occidental	Les forces marocaines utilisent des armes à sous-munitions contre des groupes armés non étatiques.
1978	Liban	Israël utilise des armes à sous-munitions dans le sud du Liban.
[1979-1989]	Afghanistan	Les forces soviétiques utilisent des armes à sous-munitions à vecteur aérien ou lancées par des systèmes de roquettes. Les groupes armés non étatiques utilisent eux aussi des armes à sous-munitions lancées par des roquettes, mais sur une plus petite échelle.
1982	Liban	Israël utilise des armes à sous-munitions contre les forces syriennes et contre des groupes armés non étatiques pendant l'invasion du Liban.
1982	Îles Falkland/Îles Malouines	Les avions britanniques larguent des armes à sous-munitions sur les positions de l'infanterie argentine près de Port Stanley et Port Howard.
1986	Tchad	Les forces aériennes françaises larguent des armes à sous-munitions sur un terrain d'aviation libyen, à Wadi Doum.
1991	Iraq, Koweït, Arabie saoudite	Les États-Unis et leurs alliés (la France, l'Arabie saoudite et le Royaume-Uni) larguent 61 000 bombes à sous-munitions contenant plus de 20 millions de sous-munitions. Le nombre d'armes à sous-munitions lancées par des vecteurs terrestres de l'artillerie (et notamment des lance-roquettes) pendant la guerre du Golfe n'est pas connu, mais selon une source, plus de 30 millions de sous-munitions classiques améliorées à double effet auraient été utilisées pendant le conflit. Un total de 2 400 armes à sous-munitions non explosées furent détectées et détruites au Koweït en 2002.
[1992-1995]	Bosnie-Herzégovine	Les forces de la Yougoslavie et des groupes armés non étatiques utilisent des stocks d'armes à sous-munitions pendant la guerre civile.
[1992-1997]	Tadjikistan	Utilisées par des forces inconnues pendant la guerre civile.
[1994-1996]	Tchéchénie	Les forces russes emploient des armes à sous-munitions contre des groupes armés non étatiques.
1995	Croatie	Les 2 et 3 mai 1995, un groupe armé non étatique utilise des lance-roquettes multiples pour attaquer des civils à Zagreb.
[1996-1999]	Soudan	Les forces du Gouvernement soudanais larguent des armes à sous-munitions sur le Soudan méridional.

Date	Lieu	Détails
1997	Sierra Leone	Les troupes nigérianes de l'ECOMOG utilisent des armes à sous-munitions à vecteur aérien sur la ville de Kenema.
[1998]	Éthiopie / Érythrée	Échange de frappes aériennes avec des armes à sous-munitions : l'Éthiopie attaque l'aéroport d'Asmara et l'Érythrée attaque celui de Mekele.
[1998-1999]	Albanie	Les forces yougoslaves lancent des attaques avec des roquettes à la frontière ; six frappes aériennes de l'OTAN avec des armes à sous-munitions.
1999	Yougoslavie (y compris le Kosovo)	Les États-Unis, le Royaume-Uni et les Pays-Bas larguent 1 765 bombes à sous-munition contenant environ 295 000 sous-munitions.
2001-2002	Afghanistan	Les États-Unis larguent 1 228 bombes à sous-munitions contenant 248 056 sous-munitions.
2003	Iraq	Au cours de trois semaines de combats intensifs, les États-Unis et le Royaume-Uni utilisent près de 13 000 armes à sous-munitions, ce qui représente entre 1,8 et 2 millions de sous-munitions.
2006	Liban	Les forces israéliennes utilisent des armes à sous-munitions à vecteur terrestre ou aérien contre des groupes armés non étatiques dans les villages à la frontière.

a. En outre, des rapports non confirmés signalent l'emploi d'armes à sous-munitions en Angola, en Colombie, au Cachemire, dans le Haut-Karabakh, au Pakistan et en Turquie.

b. Les crochets signifient que la date exacte de l'emploi des armes à sous-munitions pendant la période indiquée n'est pas connue.

Production et stocks des armes à sous-munitions

L'on sait que 33 pays ont fabriqué plus de 210 types d'armes à sous-munitions, y compris des projectiles, des bombes, des roquettes et des missiles⁷. Plus de 70 États ont des stocks d'armes à sous-munitions⁸. Les chiffres concernant les stocks d'armes à sous-munitions dans le monde ne sont que partiels. Un rapport publié en octobre 2004 par le Département de la défense des États-Unis révèle un stock de 5,5 millions d'armes à sous-munitions représentant environ 728,5 millions de sous-munitions. Ce rapport prévoit qu'en 2011 les stocks comporteront encore 480 millions de vieilles sous-munitions peu fiables⁹. Le Ministère de la défense de la République de Corée reconnaît qu'il « possède de vieilles armes à sous-munitions ayant un taux d'échec élevé. Il n'existe pour l'heure pas de projet visant à moderniser ces stocks ». Le Ministère signale, en outre, qu'il « n'est pas possible, pour des raisons techniques et financières, de doter les vieux types de sous-munitions de mécanismes [d'autodestruction] »¹⁰.

Les chiffres concernant trois types d'armes à sous-munitions ayant des taux d'échec élevés mais toujours très présents dans les stocks et utilisés par de nombreux États démontrent l'ampleur des stocks d'armes à sous-munitions qui existent dans le monde :

Le type M483/M483A1 (munition classique améliorée à double effet ou DPICM)

États-Unis 3 336 866 en stock

Pays-Bas 54 000 en service, 120 000 devant être détruites

Jordanie 28 704 reçues

Bahreïn 1 000 reçues

La Belgique, le Canada, la Grèce, Israël, la Jordanie et la République de Corée en ont également en stock.

Les Pays-Bas, le Pakistan et la Turquie les fabriquaient sous licence¹¹.

En 2001, le Royaume-Uni a jugé ce type de munitions dépassé.

Chaque projectile contient 88 sous-munitions dont le taux d'échec peut atteindre 14%.

Roquettes pour lance-roquettes multiple M26

États-Unis 369 576 en stock

Pays-Bas 16 000 devant être détruites

L'Allemagne, le Bahreïn, l'Égypte, la France, la Grèce, Israël, l'Italie, le Japon, la République de Corée, le Royaume-Uni et la Turquie en ont aussi en stock.

La France envisage de remplacer ses roquettes (équipées de sous-munitions peu fiables) par des roquettes à charge unique.

L'Allemagne ne compte pas utiliser ses roquettes tant qu'elles ne seront pas dotées d'un mécanisme limitant leur durée de vie opérationnelle.

Les essais réalisés par le Royaume-Uni indiquent un taux d'échec de 5 à 10%, qui dépend fortement de la portée testée et de la nature du terrain. Un rapport publié par les États-Unis en 2005 indiquait un taux d'échec de 5% alors que des études précédentes citaient des taux compris entre 16% et 23%¹².

Bombe Rockeye

États-Unis 58 762 en stock

Turquie 3 304 reçues

Égypte 1 300 reçues

Maroc 800 reçues

Thaïlande 500 reçues

Danemark 200 reçues, certaines conservées pour la formation

Pakistan 200 reçues

Jordanie 150 reçues

Honduras 130 reçues

L'Argentine, l'Espagne, la Grèce, l'Indonésie, Israël, Oman et la République de Corée en ont également en stock.

L'Australie, le Canada et la Norvège ont détruit celles qu'ils avaient.

Il est pour l'instant impossible de trouver des données fiables concernant le taux d'échec de cette bombe (les États-Unis avancent un taux étonnamment bas de 2%), mais des agences d'enlèvement des munitions non explosées ont trouvé un très grand nombre de sous-munitions Rockeye non explosées lors de leurs opérations au Koweït. Une société américaine a déclaré avoir enlevé 95 799 sous-munitions Rockeye (Mk118) dans son secteur au Koweït qui représentait 18% de la zone totale déminée¹³. En 2002, 451 sous-munitions Rockeye furent détectées et détruites au Koweït par les équipes de déminage et de neutralisation des explosifs et munitions¹⁴.

Au moins 85 sociétés ont fabriqué des armes à sous-munitions ou leurs principaux composants. Nombre d'entre elles sont basées en Europe ou aux États-Unis, mais d'autres sont des entreprises publiques de pays en développement. En 2006, une banque belge a recensé 18 sociétés cotées en Bourse impliquées dans la fabrication d'armes à sous-munitions¹⁵.

Il n'existe pas de modèle industriel type pour la fabrication d'armes à sous-munitions. Certaines sont le résultat de programmes multinationaux de recherche et de fabrication. Ces partenariats peuvent concerner des sociétés individuelles, des groupes de sociétés ou des consortiums industriels. La production d'armes à sous-munitions implique la fabrication et l'intégration d'un grand nombre d'éléments, y compris des parties métalliques, des explosifs, des dispositifs d'amorçage et des matériaux d'emballage. Il est rare que tous les composants soient fabriqués au même endroit par une seule entité. Le point le plus important du processus de production est le moment où les sous-munitions sont assemblées à l'intérieur d'une charge, qui est le plus souvent hermétiquement scellée. Cette charge est alors associée à d'autres composants du système d'arme, qu'il s'agisse de moteurs de roquettes ou de systèmes de guidage. Lorsque l'arme complète est assemblée, elle entre en service avec les forces armées.

La plupart des contrats militaires exigent un certain taux de fiabilité. L'on peut s'étonner qu'il ne soit pas toujours très élevé : certaines armées ont accepté des taux d'échec compris entre 5% et 12%. Avant qu'un lot de munitions ne soit accepté, un échantillon est testé pour contrôler le taux de fiabilité. Les conditions de ces tests ressemblent rarement à des conditions réelles d'emploi où les taux d'échec peuvent augmenter considérablement. La Norvège et le Royaume-Uni ont communiqué les résultats de tests de surveillance, effectués sur des armes qui restent très longtemps dans les stocks pour évaluer leur fiabilité dans le temps.

S'agissant d'armes à sous-munitions plus avancées, Israël est un grand producteur et exportateur d'armes contenant des sous-munitions classiques améliorées à double effet M85, équipées d'un dispositif pyrotechnique d'autodestruction de réserve. En 2004, Israel Military Industries aurait produit plus de 60 millions de sous-munitions M85¹⁶. En 2004, Israel Military Industries accorda des licences à des sociétés en Inde (Indian Ordnance Factories) et aux États-Unis (Alliant Techsystems) pour produire ce type de sous-munitions. Des sociétés en Argentine (CITEFA), en Allemagne (Rheinmetall), en Roumanie (Romtecnica) et en Suisse (RUAG Armasuisse) en ont également assemblé ou fabriqué sous licence.

La prolifération de types critiques

Selon les informations disponibles, au moins 12 pays ont transféré plus de 50 types d'armes à sous-munitions vers au moins 58 autres pays. Les salons d'armement et les publications de marketing présentent régulièrement des roquettes, des bombes et des projectiles à sous-munitions. Mais l'ampleur réelle du commerce mondiale des armes à sous-munitions est difficile à évaluer. Les notifications concernant les transferts d'armes – exigées par la loi de certains pays – permettent de se faire une idée de la tendance du marché.

Peut-être parce que leurs informations sont accessibles au public, les États-Unis apparaissent comme le premier exportateur d'armes à sous-munitions. Ils ont exporté ou transféré des armes à sous-munitions vers 24 pays¹⁷. Entre 1970 et 1995, les États-Unis ont vendu 11 095 armes à sous-munitions (CBU52, CBU55B, CBU58, CBU71) à différents pays et notamment à l'Arabie saoudite, la Grèce, la Jordanie, le Maroc, Singapour et la Thaïlande. Les bombes à sous-munitions BL755 fabriquées au Royaume-Uni ont été exportées ou se sont retrouvées dans 15 autres pays¹⁸. La Yougoslavie fut le premier pays non occidental à fabriquer et à exporter des munitions classiques améliorées à double effet¹⁹.

Certains pays ont tout simplement hérité de stocks d'armes à sous-munitions au moment de l'éclatement d'un ancien État. L'on peut craindre que de vieux stocks d'armes à sous-munitions existent dans les entrepôts des États successeurs de l'Union soviétique, dans les pays de l'ancien Pacte de

Varsovie et dans des pays ayant reçu une aide militaire de l'Union soviétique (22 États posséderaient des armes à sous-munitions d'origine soviétique)²⁰. Ces stocks sont particulièrement inquiétants car un stockage prolongé de ces vieilles munitions peu fiables risquerait d'accroître le nombre de sous-munitions non explosées si elles étaient employées.

Certains transferts ont été effectués dans le cadre de transferts de matériel de défense excédentaire à des gouvernements ou forces armées alliés. Lorsque les forces militaires dotées de technologies de pointe retirent du service les vieilles armes à sous-munitions et leurs vecteurs, elles les transfèrent souvent pour un prix très bas ou gratuitement à des armées moins développées, alliées ou amies. Par exemple, entre 1995 et 2001, les États-Unis ont transféré plus de 61 000 projectiles d'artillerie, contenant 8,1 million de sous-munitions, au Bahreïn et à la Jordanie car ces munitions devaient être progressivement éliminées des stocks américains.

Il n'empêche que l'activité la plus visible du commerce international des armes à sous-munitions concerne les armes, techniquement avancées, amorcées par capteur. Les États-Unis comptent exporter des bombes de ce type, les modèles CBU97 et CBU105, vers les Émirats arabes unis, Oman, la Pologne et la République de Corée²¹. D'autres pays sont également impliqués dans la recherche, la fabrication ou l'acquisition d'armes amorcées par capteur : l'Allemagne, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France, l'Inde, le Koweït, la Pologne, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. En février 2006, l'Inde devenait le troisième acheteur d'exportations, en faisant l'acquisition de 28 unités de lancement pour le système (d'origine russe) de lance-roquettes multiple Smerch 300 mm équipé de sous-munitions à double effet et amorcées par capteur²².

Les limites des armes à sous-munitions et les risques qu'elles représentent

La décision d'appliquer un effet de zone à une cible est un acte délibéré de la part d'un commandant afin de prendre un avantage militaire. Le commandant est tenu de s'assurer que les effets des attaques sont proportionnels à la nature de la cible et à une nécessité militaire au moment de l'attaque. Il convient également de faire la distinction entre les objectifs militaires pris pour cibles et les non-combattants et les biens de caractère civil présents au moment de l'attaque. D'aucuns pensent qu'une zone qui contient une concentration de cibles militaires devient une cible valable²³.

Un grand nombre d'États affirment que les armes à sous-munitions sont des armes légales qui sont d'une grande utilité militaire, voire indispensables. Certains affirment que les sous-munitions peuvent viser une cible avec précision et limiter les dégâts causés aux civils, autrement dit les cibles militaires peuvent être isolées dans les zones habitées²⁴. D'autres pensent, au contraire, que la capacité des armes à sous-munitions de détruire leurs cibles avec la même efficacité sur toute la zone visée signifie une sélection imprudente des cibles et augmente le risque de victimes civiles.

Au moment de décider d'employer des armes à sous-munitions, un commandant doit être au courant de leurs limites et des risques que représente leur utilisation. La plupart des armes à sous-munitions, qu'elles soient à vecteur aérien ou terrestre, ne sont pas guidées, et les quelques modèles qui sont dotés de mécanismes de guidage ne peuvent être guidés avec précision. Les armes non guidées peuvent manquer leur but et frapper des biens de caractère civil situés à proximité, tout comme leurs sous-munitions. D'autres types de bombes non guidées peuvent également manquer leur cible, mais les armes à sous-munitions ont des conséquences humanitaires beaucoup plus graves en raison du nombre de leurs sous-munitions et de la surface sur laquelle elles se dispersent. Si les armes à sous-munitions sont employées dans une zone où les combattants se mêlent aux civils, il est prévisible, voire certain, qu'elles feront des victimes civiles.

L'expérience montre également les risques fratricides considérables de l'emploi d'armes à sous-munitions. Pendant la guerre du Golfe de 1991, les forces américaines furent gênées dans leurs opérations lorsqu'elles durent intervenir dans des zones polluées par les munitions non explosées qu'avaient laissées leurs propres armes. Il y eut même des victimes²⁵. Les services armés des États-Unis comptèrent 177 « victimes d'explosion » dans le conflit, soit 13% de toutes les victimes militaires américaines ; au moins 80 d'entre elles étaient dues à des ratés d'armes à sous-munitions²⁶.

Le problème des munitions non explosées dû à l'emploi d'armes à sous-munitions est très clair, immédiat et coûte cher. Selon des rapports mensuels du Ministère de la défense du Koweït, entre la fin du conflit en 1991 et décembre 2002, 108 tonnes d'armes à sous-munitions furent trouvées et détruites par les équipes chargées du déminage et de la neutralisation des explosifs et munitions au Koweït. Le coût de ces opérations entre 1991 et 2002 avoisinait le milliard de dollars. En 2002, 2 400 munitions non explosées furent détectées et détruites, et notamment des M42/M46/M77 (munitions classiques améliorées à double effet), Mk118 (Rockeye), BLU61A/B, BLU77B, BLU-91B (mines Gator antivéhicules), BLU92B (mines Gator antipersonnel), BLU97 (CBU87), et BLG 66 Belouga (une arme à sous-munitions française). Près d'un cinquième des sous-munitions non explosées trouvées en 2002 provenaient de bombes Rockeye.

Les estimations concernant les taux d'échec varient considérablement. Les fabricants annoncent souvent un taux d'échec compris entre 2 et 5%, mais le personnel de déminage signale souvent des taux compris entre 10 et 30%. Lors d'essais réalisés en septembre et octobre 2005 sur les stocks norvégiens d'armes à sous-munitions modernes, lancées par artillerie et dotées de mécanisme d'autodestruction, les taux d'échec enregistrés étaient 2,3%, 2% et 1,3%. Au cours de la même période, des tests de performance et de sécurité furent menés par le Royaume-Uni sur 175 munitions classiques améliorées à double effet du même type : sur les 8 575 sous-munitions déployées, 197 n'avaient pas explosé, soit un taux d'échec de 2,3%.

Plusieurs facteurs opérationnels influencent la fiabilité des sous-munitions et notamment le système de largage, l'âge de la sous-munition, la température de l'air ambiant et le type du point d'impact. Les conditions météorologiques et la nature du terrain, comme le fait d'atterrir sur un sol boueux ou mou, peuvent fortement influencer les taux d'échec. Les sous-munitions peuvent être prises dans des arbres, de la végétation ou des bâtiments, à cause de leurs parachutes, rubans ou autres amortisseurs. Les arbres et la végétation peuvent également freiner les munitions au point qu'elles n'aient plus suffisamment d'énergie pour exploser à l'impact. Les sous-munitions peuvent, en outre, se frapper les unes les autres et s'endommager au moment où elles sont éjectées ; elles peuvent aussi frapper le sol dans une position qui ne déclenche pas le mécanisme d'amorçage²⁷.

Comme nous l'avons dit précédemment, depuis quelques années, plusieurs pays ont décidé de retirer du service ou de détruire des armes dont les sous-munitions avaient des taux d'échec élevés : l'Allemagne (BL755, ainsi que les projectiles DM602 et DM612), l'Argentine (Rockeye et BLG66), l'Australie (Rockeye), la Belgique (BL755), le Canada (Rockeye), le Danemark (Rockeye), la France (BLG66), la Norvège (Rockeye), les Pays-Bas (BL755, lance-roquettes multiple M26, M483A1), le Portugal (BL755), le Royaume-Uni (M483) et la Suisse (BL755). Les armes à sous-munitions qui sont presque au terme de leur durée de vie utile sont généralement détruites plutôt que vendues.

Les solutions proposées : améliorer la fiabilité et les systèmes de guidage

Il s'agit d'efforts visant à limiter, par des améliorations technologiques, les problèmes qu'engendre l'emploi d'armes à sous-munitions. En 2001, le Secrétaire à la défense des États-Unis, William Cohen, décida que toutes les nouvelles sous-munitions devraient avoir un taux d'échec inférieur à

1%. D'autres pays ont également plafonné les taux d'échec acceptables pour leurs acquisitions d'armes à sous-munitions. C'est le cas notamment des pays suivants : la Pologne (2,5%), l'Afrique du Sud et la Suisse (toutes les deux ont fixé un taux de 2%) ; l'Allemagne et la Norvège (taux maximal de 1%).

Ces pratiques nationales constituaient une base intéressante pour la première mesure devant être prise au niveau du droit international s'agissant des taux de fiabilité de tous les types de munitions. Le Protocole relatif aux restes explosifs de guerre, ou Protocole V à la Convention sur certaines armes classiques de 1980, encourage dans son article 9 les États parties à prendre « des mesures préventives générales visant à réduire autant que faire se peut l'apparition de restes explosifs de guerre et notamment, mais non exclusivement, celles qui sont mentionnées dans la troisième partie de l'annexe technique ». L'annexe, qui suggère des pratiques optimales que les parties appliquent à leur gré, précise, entre autres mesures, que « L'État devrait examiner les moyens d'améliorer la fiabilité des munitions explosives qu'il entend produire ou dont il entend se doter, afin d'atteindre la plus haute fiabilité possible »²⁸.

Les mécanismes d'autodestruction réduisent, mais n'éliminent pas, le problème des munitions non explosées qu'entraîne l'emploi d'armes à sous-munitions. Un certain pourcentage (inconnu et lié à plusieurs facteurs) de sous-munitions non explosées de ce type sont dangereuses si elles sont dérangées ou manipulées. S'agissant des sous-munitions classiques améliorées à double effet, seules des personnes ayant suivi une formation pour la neutralisation de ce type précis de munitions seront capables de voir si la sous-munition est armée ou non, si elle est dotée d'un mécanisme d'autodestruction ayant fonctionné correctement ou non ou s'il s'agit d'une munition non explosée dangereuse. La plupart des experts sont formés pour traiter les sous-munitions de ce type n'ayant pas explosé et les neutraliser sur place.

Il convient surtout de préciser que l'intérêt du mécanisme d'autodestruction est complètement anéanti lorsque des armes à sous-munitions ayant un taux d'échec élevé sont utilisées sur la même zone. En 2003, les forces britanniques furent confrontées à ce problème en Iraq car, alors qu'elles utilisaient des armes à sous-munitions dotées d'un mécanisme d'autodestruction, l'artillerie américaine employait des armes à sous-munitions ayant un taux d'échec élevé.

Si les améliorations technologiques sont une possibilité pour lutter contre le problème des armes à sous-munitions, l'on peut se demander si une « solution » technique est réellement envisageable et si elle est valable à l'échelle mondiale. L'on peut douter de la capacité des armées même les plus avancées à réduire suffisamment le taux d'échec pour limiter les dangers que pose la diffusion de centaines, voire de milliers, de sous-munitions en même temps. L'on peut légitimement se demander si les faibles taux d'échec enregistrés lors d'essais pourront un jour être reproduits lors d'une utilisation en situation de combat ou dans des environnements opérationnels. L'on peut douter de la précision d'une arme destinée à couvrir une très grande zone.

Outre la question de la faisabilité technique, l'on peut s'interroger sur la volonté qu'ont les armées les moins avancées et les moins riches de rechercher une solution technique car elles n'ont pas forcément les moyens ou les connaissances nécessaires pour le faire. Des pays dotés de puissantes forces armées, comme la Chine, la Fédération de Russie et la République de Corée ont déjà annoncé qu'elles ne pourraient se le permettre pour toutes les sous-munitions.

Notes

1. Par exemple, les États-Unis ont attendu jusqu'à janvier 2001 pour définir leur politique en matière de fiabilité des sous-munitions.
2. La définition des armes à sous-munitions (appelées « munitions en grappe » dans ce document) proposée par l'Allemagne est la suivante :

1. Par « munitions en grappe », on entend des munitions qui contiennent des sous-munitions avec des explosifs. Elles sont déployées au moyen de vecteurs et sont conçues pour détoner à l'impact avec une distribution statistique dans une zone visée prédéfinie.
2. Les vecteurs de munitions en grappe comprennent les obus d'artillerie, les missiles et les aéronefs.
3. Les caractéristiques des munitions en grappe sont l'absence de capacité autonome de détection des objectifs et un taux de raté généralement élevé qui entraînent de graves dangers pour les êtres humains après l'emploi.
4. L'expression « munitions en grappe » ne s'applique pas aux munitions à tir direct, aux munitions éclairantes et fumigènes, aux munitions amorcées par capteur dotées d'une capacité autonome de détection des objectifs, aux sous-munitions sans explosifs et aux mines terrestres.

République fédérale d'Allemagne, *Sens de l'expression « munitions en grappe » selon l'Allemagne*, document des Nations Unies CCW/GGE/XIII/WG.1/WP.10, 8 mars 2006.

3. L'armée de l'air du Soudan a démontré qu'elle pouvait larguer des armes à sous-munitions depuis la rampe arrière d'un avion-cargo.
4. Les progrès de la technologie des capteurs et des dispositifs d'amorçage ont permis l'élaboration de projectiles unitaires guidés par laser ou par satellite dont l'explosion aérienne provoque des effets similaires à ceux des armes à sous-munitions sans laisser de munitions non explosées.
5. En Iraq en 2003, les États-Unis utilisèrent pour la première fois des armes CBU105, amorcées par capteurs et à vecteur aérien, ainsi que des projectiles d'artillerie M898 SADARM à vecteur terrestre. Ces deux types d'armes sont dotés de dispositifs d'autodestruction.
6. France, *Document de travail sur les sous-munitions*, document des Nations Unies CCW/GGE/XII/WG.1/WP.9, 17 novembre 2005, p. 2 et 3.
7. Les 33 pays qui produisent des armes à sous-munitions sont : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Argentine, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, le Canada, le Chili, la Chine, l'Égypte, l'Espagne, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France, la Grèce, l'Inde, l'Iran, l'Iraq, Israël, l'Italie, le Japon, le Pakistan, la Pologne, la République de Corée, la République populaire démocratique de Corée, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Serbie-et-Monténégro, Singapour, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La production d'armes à sous-munitions a cessé aux Pays-Bas.
8. L'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Allemagne, l'Angola, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, le Bahreïn, le Bélarus, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, le Brésil, la Bulgarie, le Canada, le Chili, la Chine, la Croatie, Cuba, le Danemark, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Érythrée, l'Espagne, les États-Unis, l'Éthiopie, la Fédération de Russie, la Finlande, la France, la Géorgie, la Grèce, le Honduras, la Hongrie, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, l'Iraq, Israël, l'Italie, le Japon, la Jordanie, le Kazakhstan, le Koweït, la Libye, le Maroc, la Mongolie, le Nigéria, la Norvège, Oman, l'Ouzbékistan, le Pakistan, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République de Corée, la République de Moldova, la République populaire démocratique de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Serbie-et-Monténégro, Singapour, la Slovaquie, le Soudan, la Suède, la Suisse, la Syrie, la Thaïlande, le Turkménistan, la Turquie, l'Ukraine, le Yémen et le Zimbabwe.
9. États-Unis d'Amérique, Office of the Under Secretary of Defense (Acquisition, Technology and Logistics), *Report to Congress: Cluster Munitions*, octobre 2004, p. 2 et 3.
10. Réponse officielle du Ministère de la défense nationale de la République de Corée communiquée par la Mission permanente de la République de Corée à Genève, en réponse au questionnaire de Pax Christi, 3 juin 2005.
11. La société néerlandaise Euremetaal NV fabriquait sous licence d'une société américaine des projectiles d'artillerie M483A1 de 155 mm dans son installation de Zaandam. Elle partageait également la production avec la société turque MKEK qui fabriquait sous licence dans son installation de production à Kirikkale. La production a cessé aux Pays-Bas. Pakistan Ordnance Factories fabrique et propose à l'exportation des projectiles M483A1 de 155 mm.
12. Le taux d'échec de 5% est paru dans Office of the Under Secretary of Defense (Acquisition, Technology and Logistics), *Report to Congress: Cluster Munitions*, octobre 2004, p. 2 à 6. Le taux d'échec de 16% est paru dans Office of the Under Secretary of Defense (Acquisition, Technology and Logistics), *Unexploded Ordnance Report*, qui fut transmis au Congrès des États-Unis le 29 février 2000, Tableaux 2 et 3, p. 5. Le taux d'échec de 23% pour des lots qui venaient d'être fabriqués est paru dans United States General Accounting Office, *Operation Desert Storm: Casualties Caused by Improper Handling of Unexploded U.S. Submunitions*, document GAO/NSIAD-92-212, août 1993, p. 5 et 6.
13. US Army Armament, Munitions, and Chemical Command, *Contract DAAA21-92-M-0300 Report by CMS, Inc.*, cité dans United States General Accounting Office, *Military Operations: Information on U.S. Use of Land Mines in the Persian Gulf War*, document GAO-02-1003, septembre 2002.
14. Chiffre établi sur la base des éditions publiées de décembre 2001 à décembre 2002 par le Ministère de la défense du Koweït, *Monthly Ammunition and Explosive Destroyed/Recovery Report*, Annexe A.

15. En Belgique, KBC Bank a retiré ses investissements dans les sociétés suivantes car elles étaient impliquées dans la fabrication d'armes à sous-munitions : Aerostar, Alliant Techsystems, Aselsan, BAE systems, European Aeronautic Defense and Space (EADS), Finmeccanica, GenCorp, General Dynamics, Honeywell International, L-3 Communications, Lockheed Martin, Magellan Aerospace, Northrop Grumman, Poongsan, Raytheon, Rheinmetall, Thales.
16. Mike Hiebel (Alliant TechSystems) et Ilan Glickman (Israel Military Industries), « Self Destruct Fuze for M864 Projectiles/MLRS Rockets », présentation à la 48^e conférence annuelle sur les systèmes d'amorçage, Charlotte (Caroline du Nord), 27-28 avril 2004, à l'adresse <www.dtic.mil/ndia/2004fuze/hiebel.pdf>.
17. Ces pays sont l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Bahreïn, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Indonésie, Israël, l'Italie, le Japon, la Jordanie, la Norvège, Oman, le Pakistan, les Pays-Bas, la République de Corée, le Royaume-Uni et la Turquie. Un certain nombre de pays ont déclaré avoir éliminé ou être en train d'éliminer une partie ou la totalité de ces armes. Il s'agit des pays suivants : l'Australie, le Canada, le Danemark, la France, la Norvège et le Royaume-Uni. Les exportations ou transferts ont été effectués dans le cadre des programmes de ventes militaires à l'étranger, de ventes commerciales directes et de transferts de matériel de défense excédentaire.
18. L'Allemagne, l'Arabie saoudite, la Belgique, les Émirats arabes unis, l'Érythrée, l'Inde, l'Iran, l'Italie, le Nigéria, Oman, le Pakistan, les Pays-Bas, la Suisse, la Thaïlande et la Yougoslavie. L'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Portugal et la Suisse ont déclaré avoir éliminé ou être en train d'éliminer une partie ou la totalité de ces armes.
19. US Defense Intelligence Agency, *Improved Conventional Munitions and Selected Controlled-Fragmentation Munitions (Current and Projected) DST-11605-020-90*, 8 juin 1990, partiellement déclassifié dans le cadre d'une requête effectuée au nom de la loi sur la liberté d'accès à l'information.
20. L'Algérie, l'Angola, la Bulgarie, la Croatie, Cuba, l'Égypte, la Hongrie, l'Inde, l'Iran, l'Iraq, le Kazakhstan, le Koweït, la Libye, la Mongolie, la Pologne, la République de Moldova, la République populaire démocratique de Corée, la Roumanie, la Slovaquie, le Soudan, la Syrie et le Yémen.
21. D'après les bases de données *Notifications to Congress of Pending U.S. Arms Transfers, Foreign Military Sales, Direct Commercial Sales et Excess Defense Articles* de l'US Defense Security Cooperation Agency.
22. « India, Russia Sign \$500 mn Rocket Systems Deal », *Indo-Asian News Service*, 9 février 2006.
23. Pour plus d'information sur les règles du droit international humanitaire concernant l'utilisation d'armes à sous-munitions, voir l'article de Louis Maresca dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
24. Fédération de Russie, *Cluster Weapons: Real or Mythical Threat*, présentation à la onzième session du Groupe d'experts gouvernementaux des parties à la Convention sur certaines armes classiques, Genève, 2-12 août 2005, p. 3.
25. Les documents officiels de l'armée des États-Unis comportent de nombreuses références à cette question. Selon un rapport, « Il ressort de l'expérience sur le champ de bataille que les systèmes d'armes qui contiennent des sous-munitions sont ceux qui risquent le plus de générer des munitions non explosées, car un pourcentage important de ces sous-munitions peut ne pas exploser correctement ». Office of the Under Secretary of Defense (Acquisition, Technology, and Logistics), *Unexploded Ordnance Report*, transmis au Congrès des États-Unis le 29 février 2000, p. 2.
26. United States General Accounting Office, p. 17, Figure 2 (voir note 13).
27. Ce dernier s'enclenche si la sous-munition frappe la cible ou le sol quasiment à la perpendiculaire. Par exemple, les sous-munitions M77 (munitions classiques améliorées à double effet) utilisées dans des lance-roquettes multiples explosent si elles frappent le sol avec un angle compris entre 65 et 90 degrés.
28. Le Protocole entrera en vigueur le 12 novembre 2006, presque trois ans après son adoption. Au 31 juillet 2006, il comptait 23 États parties : l'Albanie, l'Allemagne, la Bulgarie, la Croatie, le Danemark, El Salvador, la Finlande, l'Inde, le Libéria, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, le Nicaragua, la Norvège, les Pays-Bas, la République tchèque, le Saint-Siège, la Sierra Leone, la Slovaquie, la Suède, la Suisse, le Tadjikistan et l'Ukraine.

Les armes à sous-munitions : vers une réglementation spécifique

Louis MARESCA

Les premiers appels pour une réglementation plus stricte des armes à sous-munitions furent lancés voilà plus de 30 ans. En 1976, 13 États réclamaient une interdiction des armes à sous-munitions alors qu'aucune organisation internationale ou non gouvernementale n'exerçait de pressions fortes dans ce sens. Au début des années 90, lors des discussions qui conduisirent à l'interdiction des mines antipersonnel, différents experts firent des propositions d'interdiction ou de restriction des armes à sous-munitions. Plus récemment, les travaux des États parties à la Convention sur certaines armes classiques ont examiné la possibilité de réglementer l'emploi et la conception des armes à sous-munitions¹.

Les progrès enregistrés à ce jour sont loin d'être impressionnants. Malgré les propositions antérieures, il aura fallu attendre 2006 pour que les États envisagent sérieusement de s'attaquer au problème des armes à sous-munitions. La pression exercée par des organisations non gouvernementales et des institutions internationales a stimulé les débats dans plusieurs parlements nationaux et favorisé une évolution de la position de certains pays qui ont adopté une réglementation nationale. Les appels se sont également multipliés au niveau international pour réclamer l'ouverture de négociations sur un nouveau traité afin de réduire les problèmes humanitaires que posent ces armes.

Le présent article espère contribuer aux débats sur les bombes à sous-munitions en exposant brièvement les règles actuelles du droit international humanitaire qui concernent ces armes et en décrivant les problèmes que l'emploi de ces armes pose pour le respect de ces règles. Cet article souligne également les principaux points qui ressortent des discussions concernant le meilleur moyen d'élaborer des règles propres aux armes à sous-munitions.

Les problèmes que posent les armes à sous-munitions

Avant d'exposer les règles du droit international humanitaire qui peuvent concerner directement les armes à sous-munitions, il convient de rappeler les principaux effets de ces armes qui motivent les demandes de nouvelles réglementations².

L'une des principales préoccupations est le nombre de civils tués ou blessés par des sous-munitions n'ayant pas explosé comme prévu lorsqu'elles furent lancées ou éjectées. Il y a toujours un certain pourcentage des munitions employées lors d'un conflit qui n'explosent pas, mais les sous-munitions

Louis Maresca est conseiller juridique dans l'Unité Mines-Armes de la Division juridique du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du CICR.

représentent une menace particulière car elles sont utilisées en très grand nombre. Le nombre de sous-munitions larguées sur la République démocratique populaire lao, pendant la guerre d'Indochine, s'élèverait à plusieurs dizaines de millions et, selon certaines estimations, entre 8 et 25 millions d'entre elles n'auraient pas explosé³. Une grande partie des sous-munitions utilisées en Afghanistan, en Iraq, au Kosovo et dans d'autres conflits récents n'ont pas explosées. Comme on pouvait s'y attendre, elles ont fait beaucoup de victimes civiles et posé de grosses difficultés aux organisations chargées de l'enlèvement des restes explosifs de guerre.

Lorsque les sous-munitions explosent comme prévu, elles posent également de graves problèmes. De par leur conception, les sous-munitions sont des armes à grande surface d'action, elles constituent donc une menace grave lorsqu'elles sont employées contre des cibles situées à l'intérieur ou à proximité de zones habitées. Les bombes, roquettes ou vecteurs utilisés peuvent éjecter jusqu'à plusieurs centaines de sous-munitions sur une zone de plusieurs milliers de mètres carrés. Les attaques avec des sous-munitions couvrent toujours de larges zones ; le risque qu'elles frappent un grand nombre de civils est donc important, surtout lorsque les militaires se trouvent dans des zones proches des populations civiles.

Le manque de précision des sous-munitions est également un motif d'inquiétude car lorsqu'elles sont éjectées, elles ne peuvent être dirigées avec précision. De plus, en raison de leur petite taille, des mécanismes de freinage (en général des parachutes ou des rubans) et d'autres caractéristiques, leur descente est souvent « guidée » par des facteurs environnementaux (le vent, la densité de l'air, etc.) et les conditions météorologiques. Les sous-munitions peuvent ainsi atterrir très loin de la cible visée.

Le problème des armes à sous-munitions soulève différentes questions : outre les conséquences que posent les sous-munitions qui n'ont pas explosées, les bombes à sous-munitions qui fonctionnent comme prévu posent de graves problèmes humanitaires. Les dangers des armes à sous-munitions ont été mis en évidence par des organisations non gouvernementales et des organisations internationales, mais également par des militaires ayant constaté les conséquences de ces armes lors de conflits armés⁴.

Le paysage juridique actuel : les règles applicables du droit international humanitaire

Aucun traité n'interdit expressément ni ne régleme l'emploi d'armes à sous-munitions. Comme celui d'autres armes, l'emploi d'armes à sous-munitions dans les conflits armés est régi par les règles du droit international humanitaire. C'est dans le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève (ou Protocole additionnel de 1977) que l'on trouve la formulation la plus récente des règles du droit international humanitaire qui s'appliquent à l'emploi d'armes dans des conflits armés⁵. Nombre de ses dispositions reflètent le droit coutumier et s'appliquent donc à toutes les parties engagées dans un conflit armé, qu'elles aient ou non ratifié le Protocole. Quatre règles sont applicables à l'emploi d'armes à sous-munitions.

- *La règle de la distinction.* Les Parties au conflit doivent en tout temps faire la distinction entre la population civile et les combattants ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires et, par conséquent, ne diriger leurs opérations que contre des objectifs militaires. [Protocole additionnel de 1977 (Protocole I), art. 48 ; ICRC Customary Law Study, 1^e et 7^e règles⁶.]
- *La règle de l'interdiction des attaques sans discrimination.* Les attaques sans discrimination sont interdites. L'expression « attaques sans discrimination » s'entend : a) des attaques qui ne sont pas dirigées contre un objectif militaire déterminé ; b) des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat qui ne peuvent pas être dirigés contre un

objectif militaire déterminé ; ou c) des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat dont les effets ne peuvent pas être limités comme le prescrit le droit international humanitaire ; et qui sont, en conséquence, dans chacun de ces cas, propres à frapper indistinctement des objectifs militaires et des personnes civiles ou des biens de caractère civil. Les attaques sans discrimination sont aussi les bombardements qui traitent comme un objectif militaire unique un certain nombre d'objectifs militaires nettement espacés et distincts situés dans une ville, un village ou toute autre zone contenant une concentration analogue de personnes civiles [Protocole additionnel I de 1977, art. 51, par. 4 et 5, al. a ; ICRC Customary Law Study, règles 11, 12 et 13.]

- *La règle de la juste proportion.* Il est interdit de lancer des attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu. [Protocole additionnel I de 1977, art. 51, par. 5, al. b ; ICRC Customary Law Study, règle 14.]
- *La règle des précautions qu'il est pratiquement possible de prendre.* Les opérations militaires doivent être conduites en veillant constamment à épargner la population civile, les personnes civiles et les biens de caractère civil. Toutes les précautions pratiquement possibles doivent être prises en vue d'éviter et, en tout cas, de réduire au minimum les pertes en vies humaines dans la population civile, les blessures aux personnes civiles et les dommages aux biens de caractère civil qui pourraient être causés incidemment. [Protocole additionnel I de 1977, art. 57 ; ICRC Customary Law Study, règle 15.]

Les particularités des bombes à sous-munitions suscitent de graves inquiétudes pour le respect de ces règles. S'agissant des règles de distinction et d'interdiction des attaques sans discrimination, ce qui inquiète c'est le grand nombre de victimes civiles que peut entraîner une attaque avec des bombes à sous-munitions. Comme nous l'avons vu précédemment, beaucoup d'armes à sous-munitions sont conçues pour disperser les sous-munitions sur une zone étendue. Selon les organisations et certains gouvernements, cette particularité suscite de graves inquiétudes : de telles armes peuvent-elles être employées dans des villes ou d'autres zones habitées, eu égard aux règles du droit international humanitaire ⁷ ?

Ajoutons que les sous-munitions qui tombent en chute libre (mentionnées précédemment) atterrissent souvent ailleurs que sur l'objectif militaire visé. Ce manque de précision suscite de graves inquiétudes s'agissant de l'interdiction des attaques sans discrimination telles que définies plus haut, et en particulier des attaques dans lesquelles sont employés des méthodes ou moyens de combat qui ne peuvent être dirigés contre un objectif militaire précis. Ces caractéristiques soulèvent la question de savoir si l'emploi d'armes à sous-munitions dans des zones habitées est admissible eu égard aux règles du droit international humanitaire.

Les armes à sous-munitions suscitent aussi des inquiétudes du point de vue de la juste proportion. Cette règle reconnaît qu'il peut y avoir des victimes civiles et des dommages aux biens de caractère civil pendant une attaque contre un objectif militaire, mais exige que les effets accidentels de l'attaque sur les civils ne soient pas excessifs par rapport à l'avantage militaire attendu. Toute attaque qui causerait incidemment des pertes en vies humaines, des blessures aux civils ou des dommages à des biens de caractère civil qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu serait disproportionnée et interdite. Cette règle est celle qui est la plus souvent citée à propos du grand nombre de sous-munitions qui n'explosent pas comme elles sont censées le faire et constituent un danger pour les populations civiles après les attaques et dans de nombreux cas après le conflit.

Lors des discussions récentes, la question s'est posée de savoir si les forces militaires devaient tenir compte des conséquences à long terme des munitions non explosées lorsqu'elles évaluaient les risques

de civils pouvant être incidemment tués ou blessés et si le nombre de ces victimes serait excessif par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu. De l'avis de certains experts gouvernementaux et d'un célèbre juriste, il n'est pas nécessaire, en appliquant la règle de la juste proportion, de prendre en considération les effets à long terme des restes explosifs de guerre, le commandement militaire ne pouvant raisonnablement prévoir de tels risques⁸. D'autres experts et organisations internationales sont d'avis contraire et pensent qu'il faut inclure dans les estimations de pertes civiles dues à une attaque avec des armes à sous-munitions les conséquences à court et long termes des sous-munitions qui n'explosent pas⁹. Cette logique s'explique par le fait que l'on peut aujourd'hui facilement prédire ces effets en se fondant sur les conclusions d'emploi d'armes à sous-munitions lors de conflits passés et sur les actions que mènent gouvernements et organisations pour lutter contre ces conséquences. En somme, les expériences passées ont mis en évidence les risques que représentent, à long terme, les armes à sous-munitions pour les civils.

Quant à la règle des précautions qu'il est pratiquement possible de prendre, elle revêt une importance particulière lors de l'emploi d'armes à sous-munitions. Cette règle exige, en particulier, que les parties à un conflit réduisent autant que faire se peut les dangers auxquels sont exposés les civils du fait d'opérations militaires. Elle oblige ces parties 1) à faire tout ce qui est pratiquement possible pour s'assurer que la cible est bien un objectif militaire, 2) à prendre toutes les précautions pratiquement possibles quant au choix des moyens et méthodes d'attaque en vue d'éviter et, en tout cas, de réduire au minimum les pertes en vies humaines dans la population civile, les blessures aux civils et les dommages aux biens de caractère civil, qui pourraient être causés incidemment, 3) à s'abstenir de lancer une attaque ou à annuler ou interrompre une attaque dont on peut attendre qu'elle cause de tels pertes, blessures et dommages qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu, 4) à donner en temps utile et par des moyens efficaces un avertissement à la population civile, à moins que les circonstances ne le permettent pas, et 5), lorsque le choix est possible entre plusieurs objectifs militaires pour obtenir un avantage militaire équivalent, à porter leur choix sur l'objectif dont on peut penser que l'attaque présente le moins de danger pour les civils ou les biens de caractère civil¹⁰.

Cette règle exigerait notamment d'une partie à un conflit qu'elle prenne en considération le degré de précision du système d'acquisition d'objectifs, les constantes de dispersion, la quantité probable de restes explosifs de guerre, la présence de civils et la proximité des objectifs militaires. En définitive, elle pourrait exiger que des sous-munitions ne soient pas employées dans des zones peuplées et que l'emploi d'autres armes soit envisagé à leur place. Très peu d'éléments attestent que de telles mesures sont prises par ceux qui utilisent ces armes et le nombre de victimes civiles qu'elles provoquent ne fait qu'exacerber la nécessité d'imposer des restrictions sur ces armes.

Vers une nouvelle réglementation

Depuis quelques années, les efforts de lutte contre le problème des armes à sous-munitions ont engendré différentes initiatives importantes visant à développer les règles de droit international

Les efforts de lutte contre le problème des armes à sous-munitions ont engendré différentes initiatives importantes visant à développer les règles de droit international humanitaire applicables à cette question.

humanitaire applicables à cette question. Citons, premièrement, l'adoption en 2003 du Protocole relatif aux restes explosifs de guerre qui entrera en vigueur fin 2006¹¹. Cet instrument vise à réduire la menace que représentent, pour les civils, tous les types de munitions non explosées. Ses dispositions concernent donc toutes les armes à sous-munitions qui deviennent des restes explosifs de guerre¹². En bref, le Protocole oblige chaque partie à un conflit armé à enlever les restes explosifs de guerre se trouvant sur un territoire qu'elle contrôle et à prendre des mesures pour

réduire les menaces que ces armes représentent pour les civils tant qu'elles n'ont pas été enlevées ou détruites. Chaque partie doit également fournir une assistance pour faciliter l'enlèvement de ses munitions qui sont devenues des restes explosifs de guerre ailleurs que sur un territoire qu'elle contrôle. Les parties doivent enregistrer les renseignements concernant les munitions employées lors d'un conflit afin de faciliter toutes ces activités.

De telles mesures ne traitent que partiellement le problème des armes à sous-munitions. Le Protocole est un cadre utile qui facilite l'enlèvement de ces armes après les conflits et la mise en œuvre de mesures pour protéger les civils, mais il ne change rien au fait que les attaques avec des armes à sous-munitions frappent sans discrimination, lorsque les sous-munitions explosent comme prévu. En outre, le Protocole ne comporte pas de dispositions importantes pour éviter que ne se pose le problème des restes explosifs de guerre¹³. En raison de l'absence de règles particulières pour traiter ces problèmes, les appels réclamant une réglementation qui traiterait plus en profondeur le problème des armes à sous-munitions sont de plus en plus nombreux.

Deuxièmement, les initiatives au niveau national se sont multipliées et les positions nationales ont beaucoup changé. La Belgique est, depuis peu, le premier pays à avoir adopté une loi nationale interdisant les armes à sous-munitions et des initiatives similaires ont été engagées dans un certain nombre de pays européens – et dans la plupart des cas, sur l'initiative d'ONG nationales¹⁴. En mai 2006, la Norvège a adopté un moratoire concernant l'emploi d'armes à sous-munitions alors qu'elle procédait à des essais sur ses stocks ; ce pays a également annoncé qu'il allait s'engager pour une interdiction des armes à sous-munitions qui causent des problèmes humanitaires inadmissibles¹⁵. L'Allemagne a également modifié sa position et limité davantage l'utilisation qu'elle fait de ces armes. L'Allemagne a déclaré qu'elle n'allait plus produire d'armes à sous-munitions, qu'elle allait arrêter d'employer au moins deux modèles car ils ont des taux d'échec supérieurs à 1% et qu'elle allait mettre l'accent sur d'autres armes que les bombes à sous-munitions pour atteindre des objectifs non ponctuels¹⁶.

Ces initiatives ont encouragé la mobilisation des organisations internationales et des ONG qui luttent contre le problème des armes à sous-munitions et laissent à penser que de nouvelles règles internationales sont envisageables pour ces armes. Elles ont également fait avancer les travaux sur la question des armes à sous-munitions au sein du Groupe d'experts gouvernementaux des parties à la Convention sur certaines armes classiques. Plusieurs États ont suivi l'Allemagne pour tenter d'élaborer une définition des armes à sous-munitions ; d'autres pays ont utilisé les travaux du Groupe d'experts sur le droit international humanitaire pour mettre en évidence certaines préoccupations et avancer des propositions sur les bombes à sous-munitions¹⁷. Il s'agit des principales initiatives prises depuis 2000 sur la question des armes à sous-munitions dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques.

La clarification de ce que sont les armes ou bombes à sous-munitions a permis de faire évoluer les positions nationales et d'accélérer les travaux du Groupe d'experts. L'absence de définition claire était l'une des raisons qui empêchait toute avancée car les armes à sous-munitions englobent de nombreux types de munitions. Il peut s'agir, par exemple, de munitions éclairantes ou fumigènes. Il existe aussi de nouvelles armes à sous-munitions (souvent appelées « munitions avancées ») qui sont présentées comme étant techniquement plus avancées que les modèles antérieurs. En général, ces armes contiennent moins d'une dizaine de sous-munitions explosives qui sont programmées pour trouver une cible précise et s'autodétruire si elles n'explosent pas comme prévu. Il n'a pas pu être démontré que ces catégories d'armes à sous-munitions posaient de graves problèmes humanitaires, mais il convient de préciser qu'elles n'ont pas été beaucoup utilisées. Par conséquent, les appels pour limiter ou interdire l'emploi de toutes les armes à sous-munitions ont été perçus par beaucoup de gouvernements et d'armées comme trop larges et comme une tentative visant à interdire des armes ayant un intérêt militaire.

Tout a changé lorsqu'il a été admis que les réglementations proposées ne devaient pas s'appliquer aux munitions éclairantes ou fumigènes ni aux munitions avancées. Désormais, les travaux engagés aux niveaux national et international portent sur les armes à sous-munitions qui contiennent un grand nombre de sous-munitions peu fiables et manquant de précision.

Il n'est cependant pas facile de distinguer les munitions avancées des armes à sous-munitions en se fondant uniquement sur les critères sus-mentionnés. Les munitions avancées ont des caractéristiques techniques importantes qui devraient diminuer les frappes sans discrimination. Les caractéristiques de ces armes et la fiabilité de ces améliorations ne sont toutefois pas très bien connues pour l'instant. Un examen rapide des caractéristiques des munitions avancées soulève de nombreuses questions qui n'ont pas encore été examinées.

Une bombe contenant moins de sous-munitions laissera certainement moins de restes explosifs de guerre. Des expériences menées récemment en Norvège ont toutefois démontré que les mécanismes d'autodestruction ne sont souvent pas aussi fiables que ce qu'annoncent les fabricants¹⁸. Ces dispositifs seront certainement encore moins fiables sur un champ de bataille.

Les capacités individuelles de ciblage ne seront, en outre, pas forcément efficaces. Certaines munitions avancées tombent en chute libre, équipées d'un parachute, à la recherche d'une cible. Par conséquent, l'arme pourrait – comme les sous-munitions classiques – être sensible aux conditions météorologiques et être détournée de la zone visée.

Si la sous-munition avancée ne trouve pas sa cible, la question se pose de savoir si elle s'autodétruit et comment. Le mécanisme d'autodestruction provoque-t-il l'explosion totale de la sous-munition ou empêche-t-il une explosion totale en déclenchant une détonation partielle ? Un dispositif d'autodestruction peut éviter qu'il n'y ait des restes explosifs de guerre, mais si la sous-munition ne trouve pas une cible militaire et atterrit dans une zone habitée sans exploser, un tel dispositif peut avoir des conséquences graves en provoquant une explosion totale frappant sans discrimination.

Les possibilités d'un nouvel instrument juridique

La mobilisation s'accélère et encourage les partisans de nouvelles règles pour les armes à sous-munitions. Fin 2005, la plupart des organisations doutaient que des progrès puissent être enregistrés rapidement sur cette question. Cela était principalement dû à l'absence d'avancée au sein du Groupe d'experts gouvernementaux des parties à la Convention sur certaines armes classiques. Alors que le Groupe avait négocié avec succès en 2003 le Protocole relatif aux restes explosifs de guerre, il n'avait jusqu'alors pas réussi à faire de progrès réels pour des règles portant expressément sur l'emploi des armes à sous-munitions et pour éviter qu'elles ne deviennent des restes explosifs de guerre.

Mi-2006, des résultats positifs et l'adoption de nouvelles réglementations sur les armes à sous-munitions semblent de plus en plus possibles. Comme nous l'avons dit précédemment, les parlements nationaux ont organisé des débats et imposé des changements dans les positions d'un certain nombre de gouvernements. Plusieurs gouvernements ont alors décidé de s'impliquer davantage sur cette question au niveau international.

L'une des principales questions débattues à l'heure actuelle par ceux qui préconisent de nouvelles règles sur les armes à sous-munitions est celle de savoir si les travaux internationaux doivent se poursuivre au sein du Groupe d'experts gouvernementaux des parties à la Convention sur certaines armes classiques ou dans un autre cadre. La question est particulièrement importante cette année car la troisième Conférence d'examen de la Convention sur certaines armes classiques aura lieu du 6 au

17 novembre 2006 et la Suède a proposé que la négociation d'un nouveau protocole sur les armes à sous-munitions figure à l'ordre du jour de la Conférence.

D'aucuns se fondent sur l'expérience récente pour dire qu'il est peu probable que les règles fortes nécessaires pour lutter contre le problème des armes à sous-munitions puissent être adoptées dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques. Ils rappellent que le Groupe d'experts gouvernementaux cherche, depuis cinq ans, à définir de nouvelles règles pour les mines antivéhicules. Les réglementations envisagées pour les mines antivéhicules ressemblent sur certains points à celles nécessaires pour les armes à sous-munitions (s'agissant, par exemple, des dispositifs d'autodestruction, de l'interdiction ou des limitations de transferts ou des restrictions d'emploi). Malgré des années de travaux sur les aspects juridiques, techniques et militaires de la réglementation des mines antivéhicules, le Groupe n'a pu décider d'engager des négociations officielles pour un protocole sur les mines antivéhicules. Il semble que la Convention sur certaines armes classiques soit aujourd'hui dans l'incapacité de prendre des décisions fortes pour limiter l'emploi et la conception d'une arme considérée par certains comme ayant une utilité militaire importante. Les propositions sur les armes à sous-munitions connaîtraient probablement le même sort si elles étaient examinées dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques.

Une autre possibilité est celle de travaux d'experts et de négociations en dehors du cadre de la Convention sur les armes classiques. Cette option est de plus en plus probable si la Conférence d'examen ne prend aucune mesure sur les armes à sous-munitions ou si elle ne renouvelle pas le mandat du Groupe d'experts gouvernementaux. Un processus efficace en dehors de la Convention sur certaines armes classiques nécessiterait cependant deux éléments indispensables : un groupe restreint d'États prêts à prendre la direction diplomatique d'une telle initiative et une forte mobilisation de la société civile pour soutenir l'élaboration de règles fortes. Les évolutions récentes au niveau national ont montré que les ONG sont de plus en plus efficaces pour inciter les pays à examiner la question des armes à sous-munitions, qu'elles arrivent à mobiliser l'opinion en faveur de nouvelles réglementations et qu'elles ont conduit certains gouvernements à revoir leur position. Leur influence ne va pas manquer de croître à mesure qu'elles s'engageront dans d'autres pays. Des pays comme l'Allemagne, la Norvège et la Suède ont pris les devants en menant l'initiative sur la question des armes à sous-munitions dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques, mais il ne faut pas espérer voir un groupe restreint conduire un processus en dehors de ce cadre avant la fin de la Conférence d'examen de la Convention sur certaines armes classiques.

Un processus efficace en dehors de la Convention sur certaines armes classiques nécessiterait deux éléments indispensables : un groupe restreint d'États prêts à prendre la direction diplomatique et une forte mobilisation de la société civile.

D'aucuns craignent qu'un tel processus n'inclue pas certaines puissances internationales qui sont parties à la Convention sur certaines armes classiques. Il est de toute évidence important que les principaux pays qui produisent des armes à sous-munitions s'impliquent dans les initiatives visant à régler les problèmes humanitaires que posent ces armes, mais comme l'ont prouvé les travaux sur les mines antipersonnel, les pays ayant des forces armées (de petite ou moyenne taille) peuvent jouer un rôle décisif dans l'élaboration de nouvelles règles de droit international humanitaire. Nombre de ces pays produisent des armes à sous-munitions ; ils représentent donc une force importante dans la conception, le marketing et le commerce de ces armes. Quelques pays européens ont utilisé ces armes lors d'opérations récentes. Ils sont, en outre, beaucoup à avoir des stocks importants et à être par conséquent des utilisateurs potentiels. Les normes qu'appliquent ces États, individuellement ou collectivement, peuvent avoir une influence ou des conséquences importantes, surtout sur des armées qui détiennent des modèles similaires ou des armes à sous-munitions ayant des caractéristiques semblables.

Ce sont là quelques-uns des points qui doivent être examinés pour décider comment renforcer le régime juridique applicable aux armes à sous-munitions. Même si la direction que prendront les travaux engagés sur cette question est incertaine, 2006 sera assurément une année décisive et les perspectives sont considérablement plus encourageantes que par le passé.

Notes

1. Titre complet : Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, adoptée le 20 octobre 1980.
2. Ces conséquences ont été soulignées dans les médias après l'emploi d'armes à sous-munitions lors de conflits armés récents et examinées en détail dans diverses études publiées par des organisations internationales ou non gouvernementales. Voir, par exemple, Rae McGrath, 2000, *Cluster Bombs: The Military Effectiveness and Impact on Civilians of Cluster Munitions*, London, Landmine Action, à l'adresse < www.landmineaction.org/resources/Cluster_Bombs.pdf > ; Comité international de la Croix-Rouge, 2000 (révisé 2001), *Bombes à dispersion et mines terrestres au Kosovo – Les pièges explosifs de l'après-guerre*, Genève < www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/iwpList612/27E52711F85AE792C1256D9F004421FD > ; Human Rights Watch, 2002, *Fatally Flawed: Cluster Bombs and Their Use by the United States in Afghanistan*, vol. 14, n° 7G, à l'adresse < hrw.org/reports/2002/us-afghanistan > ; Human Rights Watch, 2003, *Off Target: The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq*, New York, à l'adresse < www.hrw.org/reports/2003/usa1203 > .
3. Lao National Unexploded Ordnance Programme, 2004, *Turning point: UXO Lao Work Plan 2004*, Vientiane, p. 6.
4. Par exemple, le général Michael Ryan, donna l'ordre, pendant l'opération Deliberate Force en Bosnie-Herzégovine en 1995, de ne pas employer d'armes à sous-munitions en raison des dangers qu'elles représentaient pour les civils. « L'étalement de la fragmentation aurait été trop important pour qu'il soit possible de limiter suffisamment les dommages collatéraux, sans compter le problème des munitions qui pouvaient ne pas éclater ». Voir Human Rights Watch, 1999, *Ticking Time Bombs: NATO's Use of Cluster Munitions in Yugoslavia*, vol. 11, n° 6(D), p. 3, à l'adresse < www.hrw.org/reports/1999/nato2/nato995-01.htm#P46_2884 > . Voir aussi Human Rights Watch, 2004, *World Report 2004: Human Rights and Armed Conflict*, p. 254, New York, à l'adresse < hrw.org/wr2k4 > , qui citait une étude réalisée par l'armée de l'air des États-Unis après la guerre du Golfe de 1991 selon laquelle il y avait eu pendant la guerre « un taux d'échec extrêmement élevé à cause de la très haute altitude à laquelle les bombes à sous-munitions étaient larguées et du fait qu'elles atterrirent sur du sable ou de l'eau ».
5. Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, à l'adresse < www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/94_fr.htm > .
6. « ICRC Customary Law Study » renvoie à l'étude de Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (sous la direction de), 2005, *Customary International Humanitarian Law, vol. 1: Rules*, Cambridge, CICR et Cambridge University Press.
7. Voir Timothy L.H. McCormack, Paramdeep Mtharu et Sarah Finin, 2006, *Report on States Parties' Responses to the Questionnaire: International Humanitarian Law and Explosive Remnants of War*, Asia Pacific Centre for Military Law, mars 2006, à l'adresse < www.gichd.ch/fileadmin/pdf/CCW/XIIIth_Mtg_Mar06/CCW_McCormack_Report.pdf > .
8. Christopher Greenwood, *Questions juridiques concernant les restes explosifs des guerres*, document de travail soumis au Groupe d'experts gouvernementaux des parties à la Convention sur certaines armes classiques, document des Nations Unies CCW/GGE/I/WP.10, 23 mai 2002.
9. McCormack report, op. cit., p. 18 à 20.
10. Voir Protocole additionnel I de 1977, art. 57 ; ICRC Customary Law Study, règles 16, et 19 à 21. Les parties au conflit doivent prendre les précautions nécessaires pour protéger les populations civiles soumises à leur autorité contre les dangers résultants des opérations militaires ; doivent éloigner du voisinage des objectifs militaires la population civile et éviter de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité des zones fortement peuplées (dans la mesure de ce qui est possible) [Protocole additionnel I de 1977, art. 58 ; ICRC Customary Law Study, règles 22 à 24].
11. Protocole V de la Convention sur certaines armes classiques de 1980, document des Nations Unies CCW/GGE/VI/2*, Annexe 2, entrée en vigueur le 12 novembre 2006, disponible à l'adresse < www.mineaction.org/docs/1850_.asp > .
12. Le protocole ne s'applique pas aux mines, aux pièges et autres dispositifs déjà couverts par le Protocole II modifié de la Convention sur certaines armes classiques (Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs).
13. Le Protocole contient des dispositions qui encouragent les parties à prendre des « mesures préventives générales » (article 9 et Annexe technique). Ces dispositions ne sont cependant pas juridiquement contraignantes et ne comportent pas d'exigences précises.

14. Il s'agit de l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Suède et la Suisse.
15. Human Rights Watch, 2006, *Survey of Cluster Munition Policy and Practice*, Memorandum for Delegates to the Fourteenth Session of the CCW Group of Governmental Experts, juin, p. 20 et 21.
16. Déclaration de l'Ambassadeur Bernhard Brasack sur les restes explosifs de guerre et les armes à sous-munitions devant le Groupe d'experts gouvernementaux des parties à la Convention sur certaines armes classiques, 19 juin 2006.
17. McCormack report, op. cit.
18. Lors d'essais effectués en Norvège fin 2005, le taux d'échec de certaines armes à sous-munitions dans les stocks des forces armées norvégiennes était le double du taux escompté de 1%. Voir Human Rights Watch, 2006, op. cit.

Mettre un terme à l'emploi des armes à sous-munitions

Thomas NASH

Les armes à sous-munitions sont des armes inacceptables. C'est en tout cas, depuis longtemps, l'avis des organisations non gouvernementales (ONG) qui militent contre ces armes et de plus en plus de personnalités militaires, de parlementaires, de chercheurs et de spécialistes chargés de l'élimination des munitions non explosées. Mais les gouvernements ont continué à employer ces armes qui ont provoqué des souffrances immédiates et à long terme que ce soit en République démocratique populaire lao, au Cambodge, au Viet Nam, au Koweït, en Croatie, en Tchétchénie, au Soudan, au Kosovo, en Afghanistan, en Iraq et encore récemment, au Liban.

L'opinion publique s'est opposée aux problèmes humanitaires que posent les armes à sous-munitions depuis la guerre du Viet Nam. Après la guerre, divers facteurs (et notamment le secret militaire) ont empêché le tollé de l'opinion de prendre les proportions qu'il atteint en 2006¹. Dans les années 90, lorsque la mobilisation humanitaire se mit en place pour lutter contre le problème des mines terrestres, l'opinion commença à s'intéresser à la question des armes à sous-munitions. Les opérations considérables de déminage au Kosovo firent l'objet d'une importante couverture médiatique, troublèrent l'opinion et finirent par attirer l'attention des gouvernements. La pollution par les armes à sous-munitions y était telle que les personnes chargées de les éliminer conclurent que des mesures devaient être prises au niveau international pour traiter ce problème séparément des autres munitions non explosées².

Les armes à sous-munitions ont pourtant continué à être employées. Au moment où ces lignes sont écrites, ces armes provoquent une véritable crise au Liban. Durant le mois qui suivit le cessez-le-feu du 14 août 2006, l'Organisation des Nations Unies enregistra, au Liban, 87 civils tués ou blessés par des « ratés » (ou munitions non explosées) et recensa 519 sites pollués par des armes à sous-munitions ; les équipes de destruction des bombes localisèrent ou détruisirent plus de 25 000 sous-munitions.

Jusqu'à récemment, la mobilisation de la société civile face aux armes à sous-munitions se concentrait sur les rencontres de la Convention sur certaines armes classiques, mais elles n'ont pas été efficaces et les États n'ont rien fait, ou pas grand-chose, pour évaluer les maux superflus que ces armes provoquent sur les civils. La troisième Conférence d'examen de la Convention, qui aura lieu en novembre 2006, pourrait n'évoquer que brièvement la question des armes à sous-munitions. La pression de la société civile a été plus efficace au niveau national puisqu'elle a réussi à faire de la question des armes à sous-munitions une préoccupation de certains gouvernements.

Thomas Nash est actuellement le coordonnateur de la Cluster Munition Coalition. Il s'est impliqué dans la recherche, la politique et des activités de mobilisation sur les armes à sous-munitions et les restes explosifs de guerre et a travaillé pour des organisations non gouvernementales au Canada et au Royaume-Uni depuis qu'il a quitté la Mission de la Nouvelle-Zélande auprès de l'Organisation des Nations Unies, à Genève, en 2002.

Cet article expose les stratégies suivies par les ONG sur la question des armes à sous-munitions et explique en quoi elles ont permis des progrès. Dans la perspective de la prochaine Conférence d'examen de la Convention sur certaines armes classiques, cet article précise la direction suivie par les différentes initiatives de mobilisation et la forme que pourrait prendre une réaction internationale.

Une campagne internationale

La Cluster Munition Coalition (CMC) fut créée à La Haye, en novembre 2003. L'une des raisons motivant sa création était que les États devaient jouer un rôle particulier dans l'élimination des restes explosifs de guerre. Elle fut très vite considérée au niveau international comme une campagne contre les restes explosifs de guerre. Elle devait combler le vide qu'avait laissé la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL) lorsqu'elle avait décidé de ne pas inclure les sous-munitions dans son mandat³.

La CMC fut donc créée avant la Réunion de 2003 des États parties à la Convention sur certaines armes classiques au cours de laquelle les parties devaient adopter un instrument juridiquement contraignant sur les restes explosifs de guerre. Le Protocole V, qui fut dûment adopté, précise le rôle que les États doivent jouer sur la question des restes explosifs de guerre, même s'il présente quelques insuffisances : le texte du Protocole comporte de nombreuses réserves, les annexes techniques ne sont juridiquement pas contraignantes, le Protocole n'est pas rétroactif et ne traite pas expressément le problème des armes à sous-munitions. La Convention sur certaines armes classiques était issue de conférences diplomatiques qui avaient inscrit l'interdiction des armes à sous-munitions à leur ordre du jour, mais ni la Convention, ni le Protocole V ne traitent à fond le problème que posent ces armes.

Après l'adoption du Protocole V, la CMC changea de stratégie. Comme des États se disaient prêts à admettre que les restes explosifs de guerre étaient un problème, alors qu'ils conservaient des stocks d'armes à sous-munitions et revendiquaient le droit de pouvoir les utiliser, il devenait évident que, quelle que soit la réaction face aux restes explosifs de guerre, une initiative distincte serait indispensable pour traiter la question des armes à sous-munitions. Des recherches furent publiées sur l'ampleur du problème des restes explosifs de guerre et les initiatives qui s'imposaient. Elles soulignaient que la pollution par les sous-munitions était qualitativement différente de celle liée à d'autres munitions non explosées en termes de densité et d'effet de zone⁴. Les armes à sous-munitions n'étaient pas seulement un type de restes explosifs de guerre que le Protocole V ne traitait pas pleinement ; comme les ONG le firent remarquer, les armes à sous-munitions ont des effets immédiats et le Protocole V ne concerne que les problèmes que les restes explosifs de guerre posent après les conflits.

L'expérience d'autres campagnes humanitaires montrait, en outre, qu'un message clair – comme la fin de l'emploi d'armes à sous-munitions – était indispensable pour qu'une initiative de mobilisation ait les effets souhaités⁵. La CMC décida donc de se focaliser sur les problèmes spécifiques des armes à sous-munitions : leur effet de zone étendu et la question des restes explosifs de guerre. Les déclarations faites fin 2004 par la CMC insistent clairement sur la nécessité de mettre un terme à l'emploi d'armes à sous-munitions pour éviter d'autres victimes dans les populations civiles⁶.

La CMC compte aujourd'hui 170 membres dans 48 pays. Le nombre des membres de la Coalition progresse régulièrement. Ainsi, une douzaine de membres se sont engagés au moment des sessions des comités permanents du Traité d'interdiction des mines, en mai 2006. Le nombre de personnes qui consultent le site web de la CMC ne cesse d'augmenter et, depuis la crise au Liban, il a progressé en flèche⁷. Tout cela devrait favoriser une plus grande mobilisation et une pression plus forte sur les gouvernements.

Comment mettre un terme à l'emploi des armes à sous-munitions

LES POINTS DE VUE DES ONG ET UNE STRATÉGIE COMMUNE FACE AUX ARMES À SOUS-MUNITIONS

Toutes les ONG qui se mobilisent contre les armes à sous-munitions s'accordent à dire que l'emploi de ces armes devrait cesser immédiatement. Toutes préconisent la destruction des stocks existants. Elles reconnaissent également que le processus actuel de la Convention sur certaines armes classiques ne convient pas pour lutter contre les problèmes humanitaires que causent les armes à sous-munitions et estiment que de nouvelles règles internationales s'imposent. Lorsqu'il existe des divergences de vues entre les ONG mobilisées, elles portent principalement sur la façon la plus efficace de mettre un terme à l'emploi de ces armes : faut-il les interdire ou fixer des conditions d'utilisation très strictes ? La réponse à cette question varie selon que l'on pense, ou non, que les gouvernements pourront (ou voudront) respecter des réglementations rigoureuses. Dans le cas des mines terrestres, les militants ne croient pas que les règles précises énoncées dans le Protocole II modifié sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs soient suffisantes ; ils pensent que les mines continueront à être utilisées et à faire des dégâts sur le plan humanitaire.

Human Rights Watch préconise un moratoire sur les armes à sous-munitions depuis 1999 car les recherches que l'organisation avait effectuées tout de suite après les bombardements au Kosovo et en Serbie avaient mis en évidence de nombreux problèmes liés à l'emploi de ces armes⁸. En plus du moratoire, Human Rights Watch préconise une série de réformes qu'il faudrait prévoir pour le cas où le moratoire ne serait pas respecté. Elles concerneraient principalement l'interdiction d'employer des armes à sous-munitions à l'intérieur ou à proximité des zones habitées et des armes qui ne seraient pas dotées de mécanismes d'autodestruction ou d'autoneutralisation. L'organisation a lancé récemment un appel pour l'interdiction des armes à sous-munitions peu fiables ou manquant de précision⁹, mais dans l'ensemble, sa position admet tacitement que l'emploi de certaines armes appelées aujourd'hui armes à sous-munitions pourrait être légal. La position de Human Rights Watch se fonde sur une interprétation stricte du droit international humanitaire sur lequel s'appuient les travaux de l'organisation.

Quant à Handicap International, sa position ne s'explique pas par le droit international humanitaire mais par l'expérience de son personnel qui travaille dans les zones touchées par les armes à sous-munitions. Handicap International estime que le meilleur moyen de lutter contre les problèmes humanitaires, liés à ces armes et que doit gérer son personnel, serait d'interdire l'emploi de ces armes. Stan Brabant, qui dirige le département politique de Handicap International Belgique, a déclaré que certains membres du personnel engagé sur le terrain avaient menacé de démissionner si l'organisation adoptait sur les armes à sous-munitions une autre politique qu'une interdiction¹⁰. La position de Handicap International s'explique, bien évidemment, par d'autres raisons que la simple perspective de démissions de son personnel : les problèmes que posent les armes à sous-munitions firent l'objet d'une analyse détaillée et poussée. Selon Handicap International, une série de réformes limitées ne pouvait suffire pour éviter que ces armes ne fassent d'autres victimes. Handicap International préférerait empêcher de nouvelles conséquences humanitaires plutôt que de faire confiance aux gouvernements pour qu'ils adoptent (ou, au moins, qu'ils négocient) de nouvelles règles sur les armes à sous-munitions.

C'est également la position qu'a adoptée Mennonite Central Committee, au fil de ses activités de sensibilisation sur la situation en République démocratique populaire lao. Dans ce pays, les armes à sous-munitions font encore régulièrement des victimes. Une organisation britannique de déminage Mines Advisory Group et d'autres y rencontrent encore un nombre considérable de sous-munitions.

Certaines ONG ont changé de position depuis que la Belgique a adopté une législation interdisant les armes à sous-munitions¹¹, qui est entrée en vigueur le 9 juin 2006 et a fait évoluer les termes du débat sur la façon dont les gouvernements devraient agir face au problème des armes à sous-munitions. Au Royaume-Uni, Landmine Action avait préconisé un moratoire similaire à celui demandé par Human Rights Watch, mais dans une lettre adressée récemment aux parlementaires britanniques, Landmine Action a mis l'accent sur l'interdiction adoptée par la Belgique et demandé que le Royaume-Uni interdise les armes à sous-munitions¹².

À l'instar de Landmine Action, Norwegian People's Aid réclame une interdiction, mais la position de cette organisation est quelque peu différente car elle accepte (tout comme Human Rights Watch) qu'une définition des armes à sous-munitions puisse exclure certains systèmes d'armes avec des sous-munitions s'ils ne constituent pas une menace sur le plan humanitaire. Elle admet la possibilité de limites à l'interdiction qu'elle réclame¹³. Après avoir recruté en 2006 un responsable, à plein temps, pour la question des armes à sous-munitions, Norwegian People's Aid s'est joint au Comité de direction de CMC. D'autres ONG ont également reconsidéré leur position ; tout cela a abouti à un changement au sein des membres de la CMC qui a donné plus de poids au groupe des ONG qui préconisent une interdiction totale des armes à sous-munitions.

Ceux qui ne veulent pas de nouvelles règles sur les armes à sous-munitions ont tenté d'insister sur les divergences qui opposent certaines ONG au sein même de la CMC pour différer toute action nationale ou pour ne pas engager de négociations internationales¹⁴. Cette tactique cynique pourrait être considérée comme caractéristique des gouvernements qui stockent de telles armes et se retrouvent acculés face à une campagne qui réunit de plus en plus de preuves attestant des dégâts que les armes à sous-munitions provoquent sur le plan humain et qui mobilise de plus en plus l'opinion publique¹⁵.

Tous les membres de la CMC réclament un nouvel instrument international très complet qui interdirait spécifiquement toutes les armes qui, à cause des sous-munitions, posent des problèmes humanitaires après les conflits.

Comme l'a fait observer Brian Rappert, de l'Université d'Exeter, « la différence [entre une interdiction totale ou une réglementation] est, par de nombreux aspects, erronée et inutile. Ce que certains appellent "interdiction" peut-être considéré par d'autres comme une "réglementation". [...] La question n'est pas tant de savoir si une certaine prohibition équivaut à une interdiction ou à une simple réglementation, mais si elle convient pour lutter contre les problèmes humanitaires que posent systématiquement les armes à sous-munitions. »¹⁶. Quelle que soit la situation, qu'ils prennent position en faveur d'une interdiction totale ou d'un régime de réglementation, tous les membres de la CMC réclament un nouvel instrument international très complet qui interdirait spécifiquement toutes les armes qui, à cause des sous-munitions, posent des problèmes humanitaires après les conflits.

Définir les armes à sous-munitions

Le choix entre interdiction et limitation dépend, en partie, de la définition de ce qui doit être interdit ou limité. Avant de parvenir à un consensus sur la façon de traiter les armes à sous-munitions, il faut s'entendre sur ce que sont les armes à sous-munitions, sur ces armes qui posent des problèmes sur le plan humanitaire. Certains gouvernements, comme celui de l'Allemagne, ont pris des initiatives pour définir ces armes¹⁷.

Dans la société civile, tous les membres de la CMC comprennent la nécessité d'interdire les armes qui projettent de grandes quantités de sous-munitions sur de larges zones et provoquent un problème dense et étendu de munitions non explosées. Les ONG qui font partie de la CMC travaillent à l'élaboration d'une acception commune des armes à sous-munitions : des armes qui

répandent des sous-munitions sur de larges zones ou qui représentent une menace excessive à cause de la pollution par les munitions. Avec cette définition et vu l'absence de progrès dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques, les appels réclamant une interdiction seront probablement désormais la base de la mobilisation. La campagne contre les armes à sous-munitions va continuer à faire pression sur les États pour qu'ils prennent la mesure qui s'impose pour faire une réelle différence au niveau de la protection des civils : renoncer officiellement à employer tout type d'armes à sous-munitions.

AU-DELÀ DES ONG, LA POSITION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, DU CICR ET DES GOUVERNEMENTS

Plusieurs organismes des Nations Unies se sont impliqués dans des actions sur les armes à sous-munitions. En juillet 2002, un document de travail du Service de la lutte antimines des Nations Unies (UNMAS) sur les restes explosifs de guerre désignait les armes à sous-munitions comme un motif de préoccupation qui devait être examiné séparément des autres types de restes explosifs de guerre¹⁸. En 2003, plusieurs organismes des Nations Unies, y compris le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, UNMAS, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), firent une déclaration qui reprenait l'appel de la CMC pour un moratoire sur l'emploi d'armes à sous-munitions¹⁹. Suite aux efforts du groupe de travail de l'ONU sur les armes à sous-munitions, le Secrétaire général de l'ONU fit, en 2005, sa première déclaration sur les armes à sous-munitions dans laquelle il soulignait les problèmes humanitaires que causent ces armes et demandait aux États d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la troisième Conférence d'examen de la Convention sur certaines armes classiques²⁰.

Quant au Comité international de la Croix-Rouge, il n'a cessé de rappeler les problèmes humanitaires que posent les armes à sous-munitions depuis son rapport sur le Kosovo en 2000. En juin 2006, le CICR fit une déclaration, dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques, dans laquelle il soulignait le bien-fondé, du point de vue du droit international humanitaire, d'adopter de nouvelles règles sur les armes à sous-munitions²¹. Le CICR a réclamé récemment l'élimination des armes à sous-munitions peu fiables ou manquant de précision²². Alors qu'il s'exprimait en faveur de nouvelles règles sur les armes à sous-munitions, le CICR a mis en garde contre l'idée d'exclure des délibérations internationales certains systèmes d'armes utilisant des sous-munitions²³.

Si la plupart des pays envisagent les armes à sous-munitions comme l'un des aspects du problème des restes explosifs de guerre, plusieurs États la considèrent comme une catégorie d'armes à part entière. Le nombre de pays qui ont reconnu, par le biais de leur parlement ou de leur gouvernement, que les armes à sous-munitions sont une catégorie d'armes à part entière qui pose des problèmes humanitaires ne cesse de croître. Ce groupe de pays comprend aujourd'hui : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Irlande, la Jordanie, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Saint-Siège, la Suède et la Suisse. Plusieurs États rappellent régulièrement, dans le cadre des discussions de la Convention sur certaines armes classiques, les problèmes humanitaires que posent les armes à sous-munitions²⁴.

Une fois que l'on reconnaît le problème humanitaire que posent ces armes, il convient de trouver des mesures appropriées. Les États qui veulent une action internationale sur les armes à sous-munitions ont le choix entre une réforme limitée et une interdiction totale de ce type d'armes. Pour l'instant, la Norvège est le seul pays à avoir préconisé une telle interdiction des armes à sous-munitions (ou en tout cas de certains types)²⁵. (Malgré la législation qu'elle vient d'adopter, la Belgique ne préconise pas une interdiction dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques.)

Ce manque de mobilisation en faveur d'une interdiction va plutôt dans le sens d'un régime de réglementation, interdisant l'emploi d'armes à sous-munitions dans les zones habitées et l'emploi de munitions ayant un taux d'échec élevé. Rien ne prouve toutefois qu'un tel régime protégerait aussi bien les civils que le ferait une interdiction complète des armes à sous-munitions. Les principaux pays qui utilisent ces armes ne les ont pas employées, par le passé, d'une façon parfaitement conforme aux règles du droit international humanitaire ; ils pourraient recommencer. Dans la précipitation des combats, les règles définies pourraient ne pas être respectées et ce manquement pourrait être difficile à vérifier (alors que les violations d'une interdiction seraient évidentes et beaucoup plus faciles à régler).

L'idée de nouvelles réglementations n'inspirera confiance que si les États appliquent immédiatement des politiques cohérentes. Une progression chaotique de la Convention sur certaines armes classiques sera considérée par les tenants d'une interdiction totale des armes à sous-munitions comme un argument supplémentaire pour justifier leur position.

L'avenir des initiatives internationales contre les armes à sous-munitions

DES ONG QUI INFLUENCENT LES POLITIQUES NATIONALES

Aujourd'hui, les initiatives de la société civile vont dans le sens d'actions nationales sur la question des armes à sous-munitions, car peu de progrès ont été enregistrés dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques malgré les efforts des ONG. Différentes approches se combinent pour produire un mouvement international homogène qui agit en dehors du cadre de la Convention sur certaines armes classiques et les ONG ont joué un rôle important pour obtenir des mesures concrètes sur les armes à sous-munitions au niveau national.

Norwegian People's Aid a joué un rôle déterminant dans l'évolution de la politique de la Norvège sur la question des armes à sous-munitions et a fait contrepoids à l'influence des secteurs militaire et de la défense. Cette mobilisation a porté ses fruits en juin 2006 lorsque la Norvège a annoncé un moratoire, limité dans le temps, sur les armes à sous-munitions.

En hébergeant la Cluster Munition Coalition et en produisant des recherches diverses et poussées sur les armes à sous-munitions, Landmine Action continue de faire pression au Royaume-Uni et au niveau international. En mars 2006, un séminaire de deux jours sur les armes à sous-munitions organisé par Landmine Action et le Diana, Princess of Wales Memorial Fund a encouragé la mobilisation dans les pays progressistes pour lutter de manière efficace contre les armes à sous-munitions.

Handicap International, qui a obtenu de la Belgique qu'elle adopte, en 2006, une interdiction des armes à sous-munitions, est le meilleur exemple d'une mobilisation réussie par une ONG au niveau national. Encouragé par le soutien des médias, Handicap International obtint que la question fût inscrite à l'ordre du jour du Sénat et le processus législatif aboutit à la loi interdisant les armes à sous-munitions.

Pour l'instant, les activités de mobilisation de grande ampleur axées sur les armes à sous-munitions n'ont pas vraiment été entreprises ailleurs que dans quelques pays européens, mais certains signes laissent à penser que la mobilisation pourrait se développer dans le monde, avec les nouvelles ressources consacrées à la lutte contre ce problème : les organisations qui sont membres de la CMC recrutent de plus en plus de personnes pour lutter contre les armes à sous-munitions et ont publié davantage de rapports de recherche sur ce sujet en 2006²⁶.

La CMC ne cesse de s'élargir : essentiellement composée au début de membres de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, elle réunit de plus en plus de groupes mobilisés pour la paix, les droits de l'homme et les questions humanitaires. Elle compte aussi toujours plus d'ONG des pays touchés par ce problème. La CMC a élaboré une stratégie commune au niveau international. Elle cherche à sensibiliser davantage l'opinion publique et à multiplier les initiatives auprès des responsables politiques, principalement les parlementaires, pour imposer l'adoption de mesures au niveau national.

Pour sensibiliser toujours plus l'opinion publique, les organisations membres de la CMC intensifient leurs campagnes, avec des activités et des événements prévus avant ou après la Conférence d'examen, comme la pyramide de chaussures de Handicap International en septembre 2006 et la semaine de sensibilisation organisée, en novembre 2006, par Landmine Action. La coalition met également des ressources à la disposition d'organisations membres plus petites pour faciliter leurs actions. Après la Conférence d'examen, il est prévu de s'assurer que la question des armes à sous-munitions recevra l'attention nécessaire, quel que soit l'état du processus de la Convention.

Cette année, l'action des membres de la CMC auprès des responsables politiques a pris diverses formes : projets de lois, résolutions, motions et questions parlementaires, autant d'initiatives qui ont accru la pression sur les gouvernements²⁷. Sans aucun doute, les parlements donnent l'exemple et ont joué un rôle dans les progrès importants réalisés cette année : plusieurs résolutions adoptées par le Parlement européen ; l'interdiction votée par le Parlement belge ; l'annonce par la Norvège d'un moratoire ; la mission d'information du Sénat français ; la résolution autrichienne sur les armes à sous-munitions ; et, au Royaume-Uni, toujours plus de questions parlementaires à la Chambre des Communes et de plans d'actions à la Chambre des Lords. Nombre de ces actions furent décidées suite à des rencontres organisées par les membres de la CMC : des séminaires eurent lieu à Copenhague (mars 2004), à Rome (octobre 2004), à Paris (octobre 2005), à Stockholm (mai 2006) et à Vienne (juillet 2006). D'autres seront organisés en Europe, dans le cadre de la stratégie internationale, pour accélérer les initiatives nationales sur la question des armes à sous-munitions.

LA CONVENTION SUR CERTAINES ARMES CLASSIQUES ET LES ONG

Depuis quelques années, les organisations humanitaires jouent un rôle important dans les progrès enregistrés dans le domaine des armes classiques. De nombreuses ONG qui suivent la Convention sur certaines armes classiques surveillent les pratiques des États pour s'assurer que les politiques des gouvernements respectent les valeurs sociétales en matière de protection des civils dans les conflits armés. L'influence de la société civile sur le Traité d'interdiction des mines a été largement commentée²⁸. Dernièrement, des organisations comme le CICR, Landmine Action, UNMAS et Human Rights Watch ont obtenu que la question des restes explosifs de guerre soit inscrite à l'ordre du jour de la Convention sur certaines armes classiques et furent très actives pendant la négociation du Protocole V. Malheureusement, le résultat n'a pas vraiment répondu aux attentes des organisations²⁹.

Des gouvernements ont récemment reconnu l'importance de l'action des ONG sur la question des armes à sous-munitions.

Des gouvernements ont récemment reconnu l'importance de l'action des ONG sur la question des armes à sous-munitions et ont admis que la façon dont les États traitent la question dans le cadre des discussions concernant la Convention sur certaines armes classiques est scrupuleusement examinée de l'extérieur. Human Rights Watch a donné à la question des armes à sous-munitions une légitimité et un poids institutionnel accrus, par ses initiatives internationales de mobilisation et ses recherches

menées tout de suite après la fin des hostilités au Kosovo, en Afghanistan et en Iraq³⁰. Grâce à la participation régulière de la Cluster Munition Coalition aux rencontres de la Convention sur certaines armes classiques, cette question est restée un sujet de discussions internationales et ceux qui sont touchés par ces armes ont pu faire entendre leur voix, alors que les représentants de leurs pays interviennent rarement en leur nom.

Les ONG ont clairement influencé l'ordre du jour des discussions sur la Convention sur certaines armes classiques. Le plus difficile est d'obtenir que cette mobilisation se traduise par des mesures concrètes pour améliorer la vie de ceux qui sont menacés par ces armes inacceptables.

LA TROISIÈME CONFÉRENCE D'EXAMEN DE LA CONVENTION SUR CERTAINES ARMES CLASSIQUES

La troisième Conférence d'examen, qui aura lieu bientôt, sera un point de convergence important pour une action internationale car c'est, pour les États, le cadre le plus logique pour lancer une action multilatérale sur les armes à sous-munitions. Elle offrira une couverture médiatique internationale qui permettra d'exposer la question des armes à sous-munitions et la mobilisation des ONG. Enfin, la troisième Conférence d'examen permettra de voir l'efficacité de la Convention sur certaines armes classiques en tant que dispositif multilatéral pour faire face aux problèmes liés à certaines armes précises.

Lors des discussions du Groupe d'experts gouvernementaux de la Convention sur certaines armes classiques, la mobilisation face aux armes à sous-munitions a sensiblement progressé et, parmi les États qui reconnaissent le problème, ils sont quelques-uns à se dire régulièrement prêts à mener d'autres actions (et leur nombre ne cesse de croître).

Lors de la Conférence d'examen, plusieurs options s'offrent à ce groupe d'États. Une première possibilité serait d'essayer d'obtenir un mandat pour négocier un instrument portant sur les armes à sous-munitions. C'est le type d'action recommandé par la Suède et la Norvège. La CMC et des membres clefs comme Human Rights Watch et Handicap International n'ont cessé de réclamer un mandat de négociation clair : du point de vue des ONG, cela signifie un mandat permettant de négocier rapidement un instrument juridiquement contraignant qui interdirait les armes à sous-munitions, considérées comme une catégorie d'armes provoquant constamment des dégâts humanitaires car elles sont, par nature, peu fiables et non discriminantes (pour des raisons de transparence démocratique, les utilisateurs et les fabricants devraient justifier la moindre exception et non pas simplement la décréter). La CMC considère qu'une interdiction serait le moyen le plus sûr de protéger les civils contre les armes à sous-munitions et la justifie par le principe de précaution du droit international humanitaire.

Une autre possibilité serait d'engager des discussions spécifiques sur les armes à sous-munitions ou d'établir un groupe d'étude sur la question, une option retenue par les États pour traiter du problème des mines antivéhicules et qui, après cinq années de discussions, n'a pas encore abouti à de nouvelles règles pour réduire la menace humanitaire grave que représentent les mines antivéhicules. La capacité de la Convention sur certaines armes classiques à produire des règles véritablement efficaces pour protéger les civils n'inspire donc pas vraiment confiance. Avec un mandat de discussion sur les armes à sous-munitions, les délégations se retrouveraient dans un cycle similaire pendant que les armes continueraient à être utilisées et que des civils seraient blessés ou tués.

Si des négociations ou discussions spécifiques n'étaient pas menées sur la question des armes à sous-munitions, une autre possibilité serait de traiter le sujet de manière indirecte en poursuivant les actions menées aujourd'hui pour trouver les pratiques optimales qui pourraient être prises au niveau technique pour empêcher que les munitions ne deviennent des restes explosifs de guerre. Ce

type d'action (ou d'inaction) relègue au second plan la question des armes à sous-munitions et dissimule l'urgence du problème. Cette approche est pourtant celle retenue pour l'instant par la Suisse, alors que ce pays a reconnu, comme la Norvège et d'autres, la nature dangereuse des armes à sous-munitions.

Vu les affirmations fortes exprimées dans les déclarations de plusieurs États lors des rencontres de la Convention sur certaines armes classiques en juin et en août 2006³¹, des négociations, et même des discussions spécifiques, ne semblent pas vraiment envisageables. La plus probable des trois options serait certainement de faire régulièrement référence « aux munitions et aux sous-munitions » dans le cadre des travaux du groupe de travail sur les restes explosifs de guerre. Elle n'est toutefois pas garantie, vu la réticence de certaines des principales puissances militaires à poursuivre toute discussion sur les restes explosifs de guerre au-delà du Protocole V.

Un échec qui pourrait faire avancer les choses

N'importe quel observateur comprend que le groupe des États catégoriquement opposés à des travaux portant spécifiquement sur les armes à sous-munitions peut prendre en otage l'ensemble des États parties à la Convention sur certaines armes classiques. Face au diktat de la règle du consensus, les États qui veulent réellement progresser aux niveaux national et multilatéral sur la question des armes à sous-munitions doivent envisager d'autres cadres que la Convention sur certaines armes classiques. Sinon, ils donneront l'impression de se servir du blocage au sein des parties à la Convention comme prétexte pour leur propre inertie injustifiable.

À moins de convenir d'un mandat pour négocier un instrument sur les armes à sous-munitions, l'idéal serait peut-être que la troisième Conférence d'examen ne parvienne clairement pas à engager de nouveaux travaux sur cette question, un échec qui provoquerait une réaction en dehors des salles de conférence de l'Organisation des Nations Unies. Cet échec ne laisserait pas d'autre choix aux États ayant reconnu ce problème humanitaire et préconisé de nouveaux travaux sur les armes à sous-munitions que d'accélérer leurs mesures nationales et de s'impliquer dans un nouveau processus multilatéral pour élaborer des règles internationales sur ces armes.

D'aucuns peuvent penser qu'il faudrait trouver un terrain d'entente, principalement en proposant des améliorations techniques et des restrictions d'emploi, ce qui permettrait d'obtenir le soutien de plus de pays, mais une telle stratégie risquerait d'être inefficace sur le plan humanitaire. Un petit groupe de pays qui déciderait d'aller de l'avant avec des mesures nationales et collectives poussées afin d'interdire les armes à sous-munitions stigmatiserait ce type d'armes, ouvrant ainsi la voie à l'élaboration d'une norme internationale.

L'engagement des pays touchés et des pays en développement est indispensable pour qu'une telle norme parvienne à s'imposer. Des initiatives sont déjà engagées dans ce sens. Très sensible aux problèmes que les armes à sous-munitions posent dans sa région, la Jordanie a fait, en juin 2006 une déclaration très forte réclamant une action spécifique sur la question des armes à sous-munitions. Au Liban, les activités de mobilisation se poursuivent et l'on espère que le pays ratifiera le Protocole V et s'impliquera dans la campagne contre les armes à sous-munitions, d'autant plus qu'il a été récemment pollué par de telles armes. Des actions sont également menées pour mobiliser l'Afghanistan, le Cambodge et d'autres pays touchés.

Un nouveau processus pour éliminer les armes à sous-munitions permettra non seulement d'éviter que d'autres civils soient tués ou blessés par ces armes pendant et après des attaques, mais aussi de renforcer la norme plus large concernant la protection des civils dans les conflits armés ; ce

processus relancera les initiatives multilatérales pour le désarmement et les actions humanitaires ; et permettra d'accroître l'interaction entre les valeurs de la société civile et les décisions d'emploi de la force par les États.

Notes

1. Eric Prokosch évoque le secret qui entourait l'emploi d'armes à sous-munitions pendant la guerre du Viet Nam dans son ouvrage intitulé *Technology of Killing: A Military and Political History of Antipersonnel Weapons*, Londres, Zed Books, 1995. Selon Human Rights Watch, l'emploi d'armes à sous-munitions a été confirmé dans 21 pays. L'on ignore le nombre total des personnes tuées ou blessées par des armes à sous-munitions, mais il augmente chaque jour puisque les sous-munitions non explosées continuent de tuer dans tous les pays où elles ont été utilisées.
2. John Flanagan pour le Service de la lutte antimines des Nations Unies, *Explosive Remnants of War – Experience from Field Operations*, document des Nations Unies CCW/GGE/II/WP.13, 15 juillet 2002 ; Comité international de la Croix-Rouge (CICR), 2000 (révisé 2001), *Bombes à dispersion et mines terrestres au Kosovo – Les pièges explosifs de l'après-guerre*, Genève, <www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/iwplList612/27E52711F85AE792C1256D9F004421FD>.
3. Voir Robin Collins, 2006, « Tied Campaigns: Cluster Munitions, Explosive Remnants of War and Anti-personnel Landmines », *Journal of Mine Action*, n° 10.1, août, à l'adresse <maic.jmu.edu/JOURNAL/10.1/feature/collins/collins.htm>, qui examine la déclaration faite par ICBL lors du deuxième Comité préparatoire à la deuxième Conférence d'examen de la Convention sur certaines armes classiques, 6 avril 2001.
4. Landmine Action, 2005, *Explosive Remnants of War and Mines Other than Anti-personnel Mines: Global Survey 2003–2004*, Londres, à l'adresse <www.landmineaction.org/resources/UKWGLM.pdf> ; R. Moyes, 2004, *Tampering: Deliberate Handling and Use of Live Ordnance in Cambodia*, Handicap International, Mines Advisory Group et Norwegian People's Aid, à l'adresse <www.thememorybank.co.uk/members/richard/Tampering%20-%20deliberate%20handling%20of%20live%20ordnance%20in%20Cambodia.pdf>.
5. Don Hubert note que « un message de campagne clair (préconisant des décisions rigoureuses dans un discours explicitement humanitaire) » est l'une des trois dimensions essentielles dans un modèle de mobilisation humanitaire. Don Hubert, 2000, *The Landmine Ban: A Case Study in Humanitarian Advocacy*, Occasional Paper no 42, Providence (Rhode Island), Thomas J. Watson Jr Institute for International Studies.
6. Voir Cluster Munition Coalition, *Closing Statement: CCW November 2004*, à l'adresse <www.stopclustermunitions.org/files/CMC%20closing%20statement%20November%202005.doc>.
7. Voir <www.stopclustermunitions.org>.
8. Voir Human Rights Watch, 1999, *Ticking Time Bombs: NATO's Use of Cluster Munitions in Yugoslavia*, vol. 11, no 6(D), à l'adresse <www.hrw.org/reports/1999/nato2/nato995-01.htm>, p. 3, et Human Rights Watch, 2000, *Civilian Deaths in the NATO Air Campaign*, vol. 12, no 1(D), à l'adresse <www.hrw.org/reports/2000/nato>.
9. Human Rights Watch, *Convention on Conventional Weapons (CCW): Re-focus on Cluster Munitions for 2006*, Statement to the Group of Governmental Experts of the CCW, mars 2006, à l'adresse <hrw.org/english/docs/2006/03/06/global12768.htm>.
10. Ce point fut évoqué par Stan Brabant lors d'une manifestation parallèle pendant la rencontre du Groupe d'experts gouvernementaux, en août 2005.
11. Cette interdiction prévoit deux exceptions, à savoir les armes qui contiennent des sous-munitions non explosives et celles contenant des sous-munitions guidées individuellement et qui visent des cibles précises et ne peuvent laisser de munitions non explosées.
12. Lettre de Landmine Action aux parlementaires britanniques, 17 février 2006.
13. Lettre de Norwegian People's Aid aux parlementaires norvégiens, 17 février 2006.
14. Lors du processus législatif en Belgique, Handicap International a déclaré qu'un représentant de l'industrie de l'armement avait souligné que la position de Human Rights Watch était différente de celle de Handicap International ; il cherchait ainsi à compromettre la position de Handicap International en faveur d'une interdiction.
15. Le rapport de Landmine Action intitulé *Out of Balance: The UK Government's Efforts to Understand Cluster Munitions and International Humanitarian Law* (Londres, 2005, à l'adresse <www.landmineaction.org/resources/Out%20of%20Balance.pdf>), démontre que le Gouvernement britannique n'a pu fournir d'éléments démontrant qu'il respecte les règles du droit international humanitaire (DIH) s'agissant des armes à sous-munitions, et qu'il cherche à discréditer les informations communiquées par les ONG et cite des données, soigneusement choisies, pour soutenir ses affirmations selon lesquelles il a utilisé ces armes en respectant le DIH.
16. Correspondance avec Brian Rappert, juillet 2006.
17. République fédérale d'Allemagne, *Sens de l'expression « munitions en grappe » selon l'Allemagne*, document des Nations Unies CCW/GGE/XIII/WG.1/WP.10, 8 mars 2006.

18. John Flanagan, voir note 2.
19. Ross Mountain, Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), *Statement by the Inter Agency Standing Committee, A Call for a Freeze on the Use of Cluster Munitions*, Réunion des États parties à la Convention sur certaines armes classiques, Genève, 27 novembre 2003.
20. Secrétaire général de l'ONU, Déclaration à la Réunion des États parties à la Convention sur certaines armes classiques, Genève, 24 novembre 2005, à l'adresse <www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=1798>.
21. Pour plus d'informations sur les armes à sous-munitions et leurs relations avec le droit international humanitaire, voir l'article de Louis Maresca dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
22. CICR, *Observations au sujet du rapport sur les réponses des États parties au questionnaire sur le droit international humanitaire et les restes explosifs de guerre*, Treizième session du Groupe d'experts gouvernementaux des parties à la Convention sur certaines armes classiques, document des Nations Unies CCW/GGE/XIII/WG.1/WP.15, 24 mars 2006.
23. Voir la déclaration du CICR au Groupe d'experts gouvernementaux des parties à la Convention sur certaines armes classiques, 19 juin 2006, et CICR, *Preparing a Review of the CCW and its Protocols, Discussion Paper*, quatorzième session du Groupe d'experts gouvernementaux des parties à la Convention sur certaines armes classiques, 18-23 juin 2006.
24. Voir les déclarations du Danemark, de l'Irlande, de la Jordanie, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande, du Saint-Siège et de la Suède lors de la quatorzième session du Groupe d'experts gouvernementaux des parties à la Convention sur certaines armes classiques, 18-23 juin 2006.
25. Déclaration de la Norvège sur les restes explosifs de guerre au Groupe d'experts gouvernementaux de la Convention sur certaines armes classiques, 20 juin 2006.
26. Landmine Action, 2006, *Failure to Protect: A Case for the Prohibition of Cluster Munitions*, Londres, août, à l'adresse <www.landmineaction.org/resources/Failure_to_Protect.pdf> ; Landmine Action, Cluster Muniton Coalition et Oxfam GB, à paraître, *Cluster Munitions in Lebanon*, Londres ; Handicap International, à paraître, *Global Human Impact of Cluster Munitions*, Bruxelles.
27. Cette mobilisation existe principalement dans les pays européens et dans d'autres démocraties avancées. Il faudra de toute évidence des structures et des stratégies différentes pour agir dans d'autres contextes.
28. Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1999. Également appelée la Convention d'Ottawa.
29. R. Cave, 2006, « Disarmament as Humanitarian Action? Comparing Negotiations on Anti-personnel Mines and Explosive Remnants of War », dans J. Borrie et V. Martin Randin (sous la direction de), *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice*, Genève, UNIDIR.
30. Voir Human Rights Watch, 1999, op. cit. ; Human Rights Watch, 2002, *Fatally Flawed: Cluster Bombs and Their Use by the United States in Afghanistan*, vol. 14, n° 7G, à l'adresse <hrw.org/reports/2002/us-afghanistan> ; Human Rights Watch, 2003, *Off Target: The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq*, New York, à l'adresse <www.hrw.org/reports/2003/usa1203>.
31. Voir les déclarations du Pakistan, de la Fédération de Russie et des États-Unis.

Réflexions personnelles sur les armes à sous-munitions

Kevin BRYANT

En 1975, quelques mois après la fin de la guerre du Viet Nam et deux ans après la dernière bombe larguée sur la République démocratique populaire lao, je me suis engagé dans l'armée britannique. Je ne comprenais pas parfaitement les événements qui se produisaient en Asie du Sud-Est ; c'était à des milliers de kilomètres et l'engagement du Royaume-Uni était très limité. Comme pour beaucoup d'autres jeunes de 16 ans ayant grandi dans des quartiers défavorisés, l'armée me semblait une bonne idée : un salaire correct, des possibilités de carrière, les voyages et l'aventure. J'ai commencé ma formation. Au début, c'était assez simple ; le matin, nous apprenions à être des soldats et l'après-midi, nous suivions des cours. Six mois plus tard, nous débutions une formation dans le génie de combat : la construction de ponts, de systèmes d'approvisionnement en eau ; les techniques de démolition ; la défense des périmètres ; ainsi que la construction de terrains d'aviation, de routes et de camps.

Nous suivions également une formation pour les opérations de guerre des mines ; nous apprenions à mettre en place un champ de mines, à ouvrir des passages dans les champs de mines et à déposer ou éliminer des pièges. Les armes à sous-munitions ne furent jamais évoquées alors qu'elles avaient été utilisées peu auparavant en Asie du Sud-Est, ainsi qu'en Europe, lors de la deuxième guerre mondiale. Les mines papillons SD2 qui avaient été larguées sur la Belgique, la France et le Royaume-Uni dans les années 40 étaient oubliées, même si les effets de ces armes sur les populations civiles avaient été largement rapportés : selon un journal britannique, le 13 juin 1942, plus de 3 000 sous-munitions de ce type furent larguées sur Grimsby et Cleethorpes, blessant 88 personnes et provoquant la mort de 74 autres. L'article précisait « les enfants sont attirés par ces ailes peintes en noir et jaune ». Mais les conséquences humanitaires de l'emploi d'armes à sous-munitions en Asie du Sud-Est ne furent jamais signalées. Le Cambodge, la République démocratique populaire lao et le Viet Nam étaient sous régime communiste ; les frontières closes ne laissaient rien filtrer des problèmes provoqués par ces armes.

Ce n'est qu'au cours de ma formation au génie de combat, au début des années 80, que j'appris à connaître les armes à sous-munitions. À l'époque, on ne parlait pas d'armes à sous-munitions, mais de munitions dispersables « d'interdiction de zone » ou « antipiste ». On nous

Kevin Bryant est actuellement Senior Technical Advisor Explosive Ordnance Clearance pour Handicap International, en Belgique. Kevin a travaillé pour différents projets de déminage en Afghanistan, en République démocratique du Congo, au Kosovo, en République démocratique populaire lao et au Liban. Il a servi dans l'armée britannique pendant 24 ans, puis a travaillé pour une société de déminage avant de se joindre à Handicap International. En juillet 2002, alors qu'il effectuait des opérations de déminage dans le sud du Liban, Kevin a eu un accident qui lui valut de graves blessures à la jambe droite et d'être amputé sous le genou gauche. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de Handicap International.

apprenait à reconnaître les munitions et à les éliminer rapidement. Les techniques employées étaient assez curieuses : tirer de loin sur ces munitions avec une arme de gros calibre, les déplacer pour les rassembler toutes au même endroit en utilisant un bulldozer blindé ou en projetant de l'eau avec des tuyaux extrêmement puissants.

Pendant ce temps, la guerre des Malouines faisait rage. La Royal Air Force du Royaume-Uni larguait des armes à sous-munitions BL755 sur des cibles tactiques. L'on ignore le nombre de victimes argentines que firent ces attaques ; mais l'on sait qu'il n'y eut aucune victime civile ni aucun problème humanitaire dans les zones où ces armes furent utilisées. Après le conflit, des équipes d'artificiers éliminèrent rapidement les sous-munitions non explosées (ou dans certains cas les entourèrent de clôtures) sans tirer, une fois de plus, de réels enseignements.

Tout cela allait changer à la fin des années 80, avec les informations concernant l'Afghanistan et l'Asie du Sud-Est. L'Afghanistan, le Cambodge et le Viet Nam étaient, de toute évidence, confrontés à une crise grave : les mines terrestres faisaient des centaines de victimes chaque année et les risques que représentaient les sous-munitions non explosées étaient très clairs, surtout en Afghanistan et en République démocratique populaire lao. Au début des années 90, à la suite de la première guerre du Golfe, le danger des sous-munitions non explosées allait se confirmer. Au Koweït et en Iraq, des soldats de toutes nationalités, ainsi que le personnel d'organisations commerciales et non gouvernementales, étaient impliqués dans des opérations d'enlèvement des munitions après le conflit. Ils tirèrent tous des enseignements cruels des bombes à sous-munitions ; les sous-munitions firent des victimes civiles et militaires. De toute évidence, les taux de défaillance n'étaient pas ceux annoncés et les sous-munitions non explosées provoquaient de graves problèmes humanitaires. Le conflit en Yougoslavie vint étayer ces conclusions.

La formation fut adaptée pour proposer des techniques sûres et efficaces permettant d'enlever les sous-munitions. Nous ne parlions plus de munitions dispersables « d'interdiction de zone » ou « antipiste », mais d'armes à sous-munitions qui éjectaient des sous-munitions sur toute une zone. Ces armes ne visaient de toute évidence pas uniquement à empêcher l'ennemi d'accéder à une zone, elles pouvaient servir également à attaquer une zone, et pas simplement des pistes aériennes.

Il était également évident que les taux de défaillance ou de précision ne pouvaient être calculés qu'après une attaque. Souvent, lorsqu'elles étaient larguées par un avion, les bombes à sous-munitions pouvaient frapper assez loin de la cible visée et plus de 50% d'entre elles pouvaient ne pas exploser. Cela pouvait s'expliquer par un certain nombre de raisons et notamment par un vol de nuit, de mauvaises conditions météorologiques ou le survol d'un territoire hostile.

Ceux qui étaient chargés de la neutralisation des explosifs et munitions commençaient à comprendre que les dommages dits collatéraux dus aux sous-munitions non explosées constituaient un grave problème humanitaire.

En tant que soldats britanniques, on nous disait que ces systèmes d'armes étaient le meilleur moyen d'engager le combat contre un ennemi dont les capacités étaient dispersées sur une zone, mais ceux qui étaient chargés de la neutralisation des explosifs et munitions commençaient à comprendre que les dommages dits collatéraux dus aux sous-munitions non explosées constituaient un grave problème humanitaire et que ces munitions représentaient un réel danger pour ceux d'entre nous qui devaient les enlever après les conflits.

En 1999, j'ai quitté l'armée pour travailler dans une société commerciale de déminage au Kosovo, où je fis ma première expérience de l'enlèvement de sous-munitions. En novembre, lorsque je suis arrivé, les sous-munitions non explosées avaient déjà fait de nombreuses victimes. Lors du court conflit au Kosovo, 1 765 armes à sous-munitions contenant plus de 295 000 sous-munitions furent utilisées. Avec des taux d'échec compris entre 5% et 30%, ces bombardements ont laissé dans la région entre 14 750 et 88 500 sous-munitions non explosées. Je dirigeais une équipe de neutralisation des explosifs et munitions pour une organisation de déminage ; nous devions éliminer

les munitions non explosées et établir des relevés des zones frappées par des armes à sous-munitions. Comme les accidents avec des sous-munitions étaient fréquents, nos petites équipes ne devaient pas simplement signaler les zones touchées mais détruire les sous-munitions visibles pour éviter d'autres accidents.

Début 2000, mon équipe fut envoyée au sud de Pristina. Une ferme isolée, qui se trouvait à plusieurs kilomètres de l'unité militaire serbe la plus proche, avait été frappée par des armes à sous-munitions. Nous rencontrâmes le fermier, qui nous raconta comment son fils de 13 ans avait été tué, un mois auparavant, par une « mine serbe ». En entendant l'explosion, le fermier s'était précipité vers son fils qui était dans un champ. Le garçon était mort dans les bras de son père avant que quelqu'un puisse lui porter secours. Je demandai au fermier des précisions sur la mine. Il alla chercher un morceau de shrapnel qu'il avait récupéré sur le lieu de l'accident. Je compris immédiatement que le garçon n'avait pas été tué par une mine, mais par une sous-munition BLU96 fabriquée par les États-Unis. Le fermier savait probablement d'où provenait le shrapnel mais ne pouvait se résoudre à l'idée que les forces qui étaient venues libérer son peuple avaient également provoqué la mort atroce de son fils... Il était plus facile de s'en prendre à l'ennemi. Après deux mois de travail intensif, toutes les munitions qui se trouvaient sur sa terre avaient été enlevées et les autres enfants étaient en sécurité.

Le 23 avril 2002, alors que je travaillais dans le sud du Liban, il y eut un accident dans un petit village, At Tiri : un jeune garçon fut tué, un autre grièvement blessé et un troisième légèrement touché. Il s'agissait de trois frères. Je me rendis dans le village pour mener une enquête et faire un rapport. L'oncle des garçons m'expliqua qu'au moment de l'accident, les trois garçons jouaient à une centaine de mètres de la maison familiale. Les autres membres de la famille prenaient un thé à l'extérieur lorsqu'une explosion fit trembler la maison. Ils se précipitèrent immédiatement vers les garçons. L'aîné avait été sérieusement touché et le plus jeune légèrement blessé par des fragments ; le troisième frère avait été déchiqueté. Après l'accident, le plus jeune expliqua à son oncle qu'ils avaient trouvé une « balle » en métal. Voyant qu'il s'agissait de deux sphères jointes, ils avaient voulu l'ouvrir. L'un des garçons avait pris cette « balle » et l'avait lancée de toutes ses forces sur un rocher. Comme rien ne s'était passé, il avait recommencé et cette fois, la « balle » avait explosé, le tuant sur le coup. Il s'agissait, bien évidemment, d'une sous-munition et vu les fragments, probablement d'une BLU63. Nous apprîmes plus tard que le village avait été bombardé en 1978 par l'armée de l'air israélienne et que depuis, plus de 300 sous-munitions avaient été trouvées. Chose incroyable, un grand nombre d'entre elles avaient été jetées dans un vieux puits pour éviter que des enfants ne jouent avec. Ces sous-munitions, larguées 24 ans auparavant, frappaient une nouvelle génération.

Les sous-munitions non explosées ne menacent pas seulement les populations civiles. Elles ont également fait de nombreuses victimes parmi les soldats et les démineurs, en particulier lors d'opération d'enlèvement des sous-munitions après les conflits. Au Kosovo, deux soldats gurkhas de l'armée britannique ont été pulvérisés le 21 juin 1999 en voulant éliminer les sous-munitions qui se trouvaient dans une école du village d'Orlate ; et le 6 avril 2001, lors d'opérations d'enlèvement des sous-munitions dans la ville de Grebnik, une sous-munition BLU97 a explosé, tuant sur le coup un démineur et handicapant un autre à vie.

Le problème des sous-munitions

Les difficultés que pose l'enlèvement des sous-munitions non explosées sont liées aux problèmes inhérents à ce type d'armes. Des comparaisons entre mines terrestres et sous-munitions ont mis en évidence des points communs, mais aussi des différences fondamentales. Les mines sont essentiellement des armes de « défense de zone » : elles sont généralement mises en place délibérément et dissimulées.

Les « dangers cachés » entretiennent la peur, car nous redoutons naturellement ce que nous ne voyons pas. Les gens évitent les zones où des mines sont cachées (mais ce n'est souvent qu'après un accident). D'un autre côté, les sous-munitions sont mises en place à distance, sans discrimination et beaucoup n'explorent pas. Elles sont, en général, visibles et restent en surface, mais selon les circonstances – lorsque le terrain est mou, sablonneux ou mouillé –, certaines se retrouvent enfouies sous terre. Lorsqu'elles sont visibles, elles peuvent susciter la curiosité. Les formes inhabituelles, les dimensions et les couleurs des sous-munitions exacerbent tout simplement la curiosité, et plus particulièrement celle des enfants. (Il est d'ailleurs choquant de voir que la conception des sous-munitions n'a pas changé alors que ce phénomène d'attraction a été décrit dès 1942.) Contrairement à ce qui se passe pour les mines terrestres, les gens ne vont pas cesser d'emprunter une zone même après un accident avec des sous-munitions car comme elles sont visibles ils croient pouvoir éviter ce danger. Malheureusement, ils ne savent pas forcément que des sous-munitions peuvent être enfouies dans le sol et qu'elles constituent une menace pour ceux qui pourraient labourer, creuser, chasser, ramasser du bois ou entreprendre d'autres activités simples.

Malgré les problèmes qu'elles posent, les armes à sous-munitions vont probablement être encore plus utilisées à l'avenir. Lors de récents conflits, les armes à sous-munitions ont été plus souvent lancées par artillerie ou par roquette que par avion : c'est moins dangereux (et coûte moins cher) que d'envoyer un avion survoler un champ de bataille. Les munitions peuvent ainsi être lancées plus rapidement à distance. Par exemple, avec son artillerie située à une trentaine de kilomètres, le Royaume-Uni a lancé environ 2 000 armes à sous-munitions L20 lors de la bataille de Basra, soit 98 000 sous-munitions M85. Lors de cette même bataille, les avions britanniques ont largué 66 bombes à sous-munitions BL755 contenant 9 702 sous-munitions. Le taux d'échec des armes à sous-munitions lancées par artillerie est de 2%, cela signifie qu'il restait au moins 2 000 sous-munitions M85 non explosées après l'attaque.

Les pays qui possèdent des armes de ce genre affirment qu'elles sont nécessaires pour mener des opérations militaires efficaces et déterminantes. Ce n'est pas tout à fait vrai. Des conflits récents, et notamment au Kosovo, montrent que ces armes ne sont pas très concluantes pour éliminer une force ennemie bien organisée. Les armes à sous-munitions ne visent pas une cible précise et ne sont ni guidées ni dirigées. Il s'agit en fait d'armes simples pouvant être lancées dans la direction générale de l'ennemi ; lorsque les sous-munitions sont éjectées c'est le hasard qui fait qu'elles touchent ou non une cible. Leur utilisation, qui correspond à un bombardement de zone, est inutile et inefficace.

Des efforts ont été faits pour améliorer les sous-munitions : les modèles plus récents de sous-munitions sont plus efficaces avec un taux d'échec d'environ 1% (mais n'oublions pas que ce taux est calculé lors d'essais et non à l'occasion d'opérations réelles). Il a fallu pour cela accroître la sensibilité des dispositifs d'amorçage : par conséquent, les sous-munitions non explosées récentes (correspondant au taux d'échec de 1%) ont des détonateurs plus sensibles et sont encore plus dangereuses que les 5% à 30% des munitions non explosées des armes plus vieilles. De toute évidence, l'« amélioration » des sous-munitions n'a pas réduit le risque des munitions non explosées.

Les sous-munitions les plus récentes peuvent être équipées de mécanismes d'autoneutralisation ou d'autodestruction, mais ils peuvent devenir défectueux au moment de la fabrication, du stockage ou de l'emploi (comme les sous-munitions sont lancées au sol à très grande vitesse depuis une altitude très haute, si elles n'explorent pas, elles seront probablement endommagées). Seul un expert peut déterminer si le mécanisme d'autoneutralisation a été endommagé ; une personne non formée peut facilement saisir une munition croyant qu'elle est neutralisée. Ce type de sous-munition est donc doté d'un double mécanisme pouvant provoquer son explosion au cours d'une manipulation.

La BLU97 était également une sous-munition dite « améliorée » : elle était dotée d'un dispositif d'amorçage qui devait toujours fonctionner, quelle que soit la façon dont elle arrivait sur le sol. Nous

savons aujourd'hui que pour 100 sous-munitions éjectées, entre 5 et 30 n'explosent pas, mais nous l'avons appris aux dépens des populations, une fois que ces munitions avaient été utilisées contre des cibles réelles.

Le défi de l'enlèvement des sous-munitions

La plupart des démineurs se méfient des munitions non explosées, et plus particulièrement de celles dotées de détonateurs très sensibles. Le déminage manuel est une activité qui prend du temps et qui coûte cher. Pour renforcer les opérations de déminage, nous utilisons des machines et des chiens pour compléter le déminage manuel ou pour réduire la taille de la zone devant être déminée. La plupart des mines que nous trouvons ont été posées manuellement et cachées sous terre. Très peu sont mises en place à distance. Cela peut d'une certaine façon simplifier l'étude des zones que nous soupçonnons d'être minées. Par une réflexion « tactique », nous pouvons deviner l'objectif poursuivi par ceux qui ont posé les mines et avoir ainsi une idée de l'endroit où elles se trouvent. Les zones minées sont systématiquement déminées par des méthodes rodées et reconnues. Lorsque des mines sont repérées, elles sont soigneusement dégagées. Ensuite, elles sont neutralisées ou détruites (une charge explosive étant placée juste à côté puis mise à feu à distance).

Il nous est, par contre, impossible de suivre une logique tactique pour enlever des armes à sous-munitions ; nous pouvons suivre les informations communiquées par les militaires (s'ils sont disposés à les partager et si elles sont exactes) ou des renseignements obtenus localement. Les relevés sont généralement beaucoup plus faciles à établir que pour une zone minée car les indices sont généralement plus nombreux. Il s'agit, entre autres, de morceaux de conteneurs, d'emballages, de cratères et même de sous-munitions non explosées « en surface ». Il est aussi moins dangereux d'établir des relevés (même s'il faut prendre soin de ne pas déranger de sous-munitions non explosées) car les sous-munitions non explosées qui se trouvent sous terre n'explosent généralement pas sous la pression d'un pas, ce qui permet aux équipes chargées d'établir les relevés de se déplacer plus facilement. Il y a bien sûr des exceptions et l'établissement de relevés peut être extrêmement dangereux. Au Kosovo, les relevés devaient souvent être établis pour des terrains boisés où le feuillage était dense. Les sols jonchés de feuilles étaient très pentus ; il n'était pas réjouissant de glisser sur une pente mouillée et de risquer à tout moment de toucher une sous-munition armée de type BLU97 ou BL755.

Une zone ayant fait l'objet d'une attaque avec des sous-munitions peut être délimitée sans trop de dangers. Le procédé est à peu près le même que pour un champ de mines : la zone est divisée en plusieurs petites surfaces qui font l'objet d'une fouille systématique par des démineurs qui suivent chacun une ligne. Le travail est plus rapide que pour une zone minée car il n'y a généralement pas le risque de toucher un fil-piège (selon les sous-munitions présentes) et, en raison de leur forte teneur en métal, les sous-munitions non explosées sont faciles à découvrir avec un détecteur. Un grand nombre de sous-munitions sont rapidement repérées car elles sont en surface ou partiellement enfouies dans la terre.

Il n'est toutefois pas possible de neutraliser des sous-munitions non explosées. Elles sont marquées puis détruites avec une charge explosive placée juste à côté. Le principal problème vient des munitions qui sont juste sous la surface car il faut les dégager avec beaucoup de prudence. Cette opération est particulièrement dangereuse si la munition se trouve dans un sol qui a durci car elle risque d'exploser au moindre mouvement en raison de la sensibilité du détonateur. Le fait de frapper accidentellement une sous-munition avec un outil utilisé pour les fouilles peut également la faire exploser. En raison de la position du corps du démineur lors des fouilles, la moindre explosion a généralement des

conséquences graves, voire fatales, pour le démineur. De plus, certaines sous-munitions non explosées peuvent être endommagées ou dans un état critique dangereux. En plus des sous-munitions qui sont sur le sol ou sous terre, les démineurs peuvent en trouver dans les branches des arbres, dans la végétation ou coincées dans des bâtiments ou des constructions. Certaines peuvent être sensibles aux conditions météorologiques et il n'est pas impossible qu'elles explosent soudainement, sous l'effet de la chaleur, alors que des démineurs font des recherches.

Selon mon expérience, il est bien plus dangereux d'enlever des sous-munitions non explosées que des mines.

des dispositifs très sensibles, notamment sur certains fusils, des roquettes lancées par avions, des missiles et de grosses bombes. Mais on ne trouve jamais sur de petites zones de grandes quantités d'armes de ce type et comme elles sont généralement peu nombreuses, elles sont traitées par des experts de la neutralisation des explosifs et munitions, qui sont extrêmement qualifiés et qui ont suivi une formation spécialisée.

Tous les démineurs ne partagent pas mon point de vue sur les difficultés que représente l'enlèvement des sous-munitions non explosées ; certains diront qu'ils préfèrent enlever ces munitions plutôt que des mines. En fait, certains démineurs pourraient même estimer que l'enlèvement des sous-munitions est plus sûr. Mon opinion découle d'une longue réflexion que j'ai eue après mon accident. Il n'est pas de pire expérience pour un démineur ou un technicien de la neutralisation des explosifs et munitions de découvrir, un jour, qu'il n'est pas à l'épreuve des bombes. Sur mon lit d'hôpital, j'ai beaucoup réfléchi au passé ainsi qu'à mon travail au Kosovo et au Liban. J'ai profondément analysé les actions que j'avais menées et je ne ressentais rétrospectivement aucune peur en pensant aux centaines de mines que j'avais neutralisées ou détruites – alors qu'une mine m'avait arraché le membre inférieur de la jambe gauche – ni aux nombreuses munitions non explosées et pièges sophistiqués éliminés. Mais en repensant aux sous-munitions que j'avais enlevées, je me suis rendu compte à quel point j'avais eu de la chance ; j'ai repensé au jour où, perdant pied, j'avais glissé sur une pente mouillée recouverte de feuilles, avant de me retrouver avec une sous-munition BL755 entre les jambes ; et au jour où ma truelle avait touché le détonateur d'une munition BLU97 armée alors que je creusais dans une terre dure comme de la pierre.

Un jour, un collègue m'a dit : « Si un jour, tu es victime d'une mine, tu auras l'espoir de t'en sortir ..., mais si tu es victime d'une sous-munition, tu regretteras certainement d'avoir survécu ». Il m'a fallu plusieurs années pour comprendre à quel point cette affirmation est vraie et je m'estime heureux d'avoir encore mes mains, la vue, toute ma tête et le cœur qui bat.

NOUVELLE ACTIVITÉ

Le protocole pour l'évaluation des besoins de sécurité

Le protocole pour l'évaluation des besoins de sécurité, développé à l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, est un système qui doit permettre de fournir, en temps utile, des connaissances spécifiques sur les cultures concernées pour accroître la sécurité. Ce système devrait aider les responsables sur le terrain chargés de l'élaboration et de la planification d'activités humanitaires et de développement liées à la sécurité. Il doit compléter les travaux des missions d'évaluation conjointe conduites par les Nations Unies et la Banque mondiale et pourrait être utile à la commission des Nations Unies sur la consolidation de la paix. Il s'agit d'un projet de développement et de sécurité qui va dans le sens des nouvelles lignes directrices d'aide publique au développement du Comité d'aide au développement de l'OCDE, de mars 2005.

Après une période de 24 mois consacrée à l'élaboration conceptuelle, à la coopération avec différents organismes et à un processus d'essai sur le terrain, le protocole final servira à générer des connaissances sur les besoins réels de sécurité d'une communauté tels que les perçoivent ses membres ; à trouver un moyen d'interpréter en toute transparence ces connaissances afin d'améliorer l'élaboration et la planification de projets ; et à concilier les conclusions avec les pratiques et les programmes des organismes pour fournir des informations essentielles qui permettraient d'élaborer des projets liés à la sécurité. Toutes ces informations seront accessibles au public et permettront, au fil du temps, de créer un ensemble de connaissances concernant les pratiques de sécurité des communautés dans le monde.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Derek B. Miller

Chef de projet

Tél. : + 41 (0)22 917 18 90

Fax : + 41 (0)22 917 01 76

E-mail : dmiller@unog.ch

Dans cette rubrique, nous mettons en avant une activité pour en présenter la méthodologie, les dernières avancées ou les résultats. Nous vous proposons également une description détaillée d'une nouvelle publication de l'Institut. N'oubliez pas que toutes les activités de l'UNIDIR sont présentées sur notre site web, avec les coordonnées des personnes responsables, et des extraits de nos publications, que vous pouvez commander en ligne <www.unidir.org>.

NOUVELLE PUBLICATION

European Action on Small Arms and Light Weapons and Explosive Remnants of War: Final Report

Le commerce illicite, l'accumulation et l'emploi d'armes légères ainsi que la présence de restes explosifs de guerre exacerbent les conflits, menacent la vie humaine, compromettent le développement et entravent la reprise des sociétés déchirées par les guerres. La prolifération des armes légères et leur utilisation abusive sont souvent liées au cercle vicieux de la pauvreté, de l'insécurité et du sous-développement. Tout cela compromet la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, une priorité majeure de l'Union européenne. En renforçant son action contre les armes légères et les restes explosifs de guerre, l'Union européenne pourrait contribuer davantage à la réalisation de ces objectifs.

Ce rapport présente à l'Union européenne les principaux problèmes que posent les armes légères et les restes explosifs de guerre, précise les stratégies adoptées aujourd'hui, analyse certaines actions européennes menées dans ces domaines et évalue leur efficacité. Ce rapport propose des recommandations, basées sur des observations factuelles, pour une future action européenne, en soulignant la valeur ajoutée que permet l'Union européenne. Des options sont proposées pour une meilleure prise en compte de la question des armes légères et des restes explosifs de guerre dans les politiques de l'Union européenne, pour une meilleure coordination interne au sein de l'Union et pour une coopération accrue avec des partenaires extérieurs.

Le projet a été financé principalement par la Commission européenne à la demande du Parlement européen. Il a également reçu un financement du Gouvernement du Royaume-Uni.

European Action on Small Arms and Light Weapons and Explosive Remnants of War: Final Report

UNIDIR, 2006

92 pages

ISBN 92-9045-186-6

No de vente : G.V.E.06.0.15

US\$ 18 (plus frais de traitement et d'expédition)

Disponible uniquement en anglais