

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.