

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 INFLUENT 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.