

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME

**Avis portant sur les systèmes d'armes à sous-munitions**

*(Adopté par l'Assemblée plénière du 21 septembre 2006)*

En amont de la conférence d'examen de la Convention de 1980 sur certaines armes classiques<sup>1</sup> en novembre 2006, la CNCDH s'est saisie de la question spécifique des systèmes d'armes à sous-munitions, régie par le droit international humanitaire.

A cette occasion, la CNCDH rappelle que le droit international humanitaire est fondé sur les principes de distinction, de précaution et de proportionnalité.

- **Le principe de distinction** impose aux belligérants de « faire en tout temps la distinction entre la population civile et les combattants ainsi qu'entre les biens de caractères civils et les objectifs militaires et, par conséquent, de ne diriger leurs opérations qu'à l'encontre des objectifs militaires » (art. 48 du Protocole I)<sup>2</sup>. Ce principe est complété par l'interdiction des attaques sans discrimination, c'est-à-dire « les attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens qui ne peuvent être dirigés contre un objectif militaire déterminé » (art. 51, 4b du Protocole I).
- **Les principes de précaution et de proportionnalité** obligent les parties à faire tout leur possible pour que les moyens utilisés ne produisent pas de dommages aux personnes et biens civils et si l'on ne peut pas les éviter, ceux-ci ne doivent pas être disproportionnés à l'avantage militaire attendu (art. 51, 5.b et art 57, 2.a du Protocole I).

De manière générique, un système d'arme à sous-munitions<sup>3</sup> est composé d'un conteneur qui, largué par voie aérienne ou lancé par voie terrestre, disperse de quelques unités à plusieurs centaines de sous-munitions explosant, en principe, au contact du sol ou de l'objectif visé. Ces armes ont été utilisées depuis les années 1950 par au moins 13 pays, dans au moins 21 pays<sup>4</sup>. On recense aujourd'hui 34 pays produisant 210 types de sous-munitions, et 73 pays stockant des sous-munitions<sup>5</sup>.

Pays producteur et stockant des sous-munitions, la France s'est montrée consciente du danger humanitaire que peut représenter pour les populations civiles l'emploi des systèmes d'armes à sous-munitions, et n'en a plus utilisé depuis 1991. Mais, face à la mobilisation grandissante de la société civile, et aux ravages causés par ces armes sur le terrain, la CNCDH estime que le gouvernement français devrait jouer un rôle plus actif sur cette question importante. Afin de montrer son engagement pour le respect du droit international humanitaire et éviter de nouvelles victimes civiles de ces armes, la CNCDH invite le gouvernement français à prendre une série de mesures.

<sup>1</sup> 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 », dite Convention de 1980.

<sup>2</sup> Protocole additionnel I de 1977 aux Conventions de Genève de 1949.

<sup>3</sup> Il n'existe pas de définition juridiquement admise pour les armes à sous-munitions.

Au niveau opérationnel, l'UNMAS (United Nations Mine Action Service), le PNUD et l'UNICEF ont défini de manière concise les systèmes d'armes à sous-munitions comme « des conteneurs conçus pour disperser ou libérer des sous-munitions en nombre multiple », et les sous-munitions comme « n'importe quelle munition qui, pour réaliser sa tâche, se sépare d'une munition mère ».

<sup>4</sup> Les pays utilisateurs sont : Arabie Saoudite, Erythrée, Etats-Unis, Ethiopie, ex-Yougoslavie, France (au Tchad et pendant la première guerre du Golfe), Israël, Maroc, Nigeria, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie, Soudan. Les pays affectés par les sous-munitions sont : Afghanistan, Albanie, Arabie Saoudite, Bosnie-Herzégovine, Cambodge, Croatie, Erythrée, Ethiopie, Irak, Koweït, Laos, Liban, Maroc (Sahara Occidental), Russie (Tchéchénie), Serbie Monténégro (dont le Kosovo), Sierra Leone, Soudan, Syrie, Tadjikistan, Tchad, Vietnam.

<sup>5</sup> Source: Human Rights Watch, "Cluster Munition Information Chart", <http://hrw.org/arms/pdfs/munitionChart.pdf>.

En France, plus d'une centaine de questions parlementaires ont été posées au gouvernement à propos des systèmes d'armes à sous-munitions, et trois propositions de loi ont été déposées à l'Assemblée nationale et au Sénat. Une mission d'information sur les systèmes d'armes à sous-munitions a également été créée par la Commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat, et présentera ses conclusions au gouvernement à l'automne 2006.

## I

1. Les armes à sous-munitions ont de graves conséquences sur les populations civiles, non seulement au moment de leur utilisation, mais aussi après le conflit. Au cours du conflit, l'effet de dispersion intrinsèque à l'utilisation de ces armes cause de nombreuses victimes parmi les civils lorsque les armes à sous-munitions sont utilisées en zone d'habitation ou à proximité. Mais des centaines de milliers de ces sous-munitions, non explosées, continuent ensuite à menacer la population. Les sous-munitions restent en effet dangereuses après leur utilisation, voire plusieurs années après un conflit. Entre 5 et 30 % d'entre elles n'explorent pas à l'impact<sup>6</sup> : ces sous-munitions non explosées deviennent alors des restes explosifs de guerre. De par leurs caractéristiques particulières, elles revêtent de facto les mêmes effets et conséquences sur les populations civiles que les mines antipersonnel. Elles restent sur le terrain sur un très large périmètre et constituent alors une menace mortelle en cas de manipulation ou de contact involontaire (travaux agricoles, déboisement, reconstruction etc.). Elles compromettent la reconstruction du pays après le conflit. Les sous-munitions non explosées constituent les restes explosifs de guerre les plus dangereux aujourd'hui<sup>7</sup> car elles présentent proportionnellement un risque plus important. Les sous-munitions sont petites, faciles à manipuler, attirantes et elles peuvent se déclencher à tout moment. De plus, la recherche montre que les sous-munitions sont encore plus dangereuses pour les enfants que d'autres restes explosifs de guerre<sup>8</sup>.
2. Pour apporter une réponse au problème général des restes explosifs de guerre un protocole international (Protocole V additionnel à la Convention de 1980) a été adopté le 28 novembre 2003. Ce protocole exige des Etats parties qu'ils procèdent après le conflit à l'enlèvement de toutes les munitions non explosées, dont font partie les sous-munitions, qui menacent la population civile sur le territoire qu'ils contrôlent. Il est également prévu que les Etats parties qui en ont la possibilité fournissent une assistance technique, financière et matérielle et mettent en garde les populations civiles par rapport au danger que constituent les sous-munitions.

**La CNCDH considère que la ratification imminente du protocole V par le gouvernement français est une étape nécessaire pour répondre aux problèmes posés par les sous-munitions non explosées. Elle recommande de prévoir rapidement des moyens adéquats, en particulier financiers, à la mise en œuvre de ses dispositions, notamment de l'article 8 sur la coopération et l'assistance.**

<sup>6</sup> Ce chiffre a été estimé par les spécialistes du déminage et dépollution, notamment de la KFOR depuis la guerre au Kosovo. (voir General Hugh Beach, « Cluster Bombs : the Case for new controls », mai 2001, Handicap International, « Les systèmes d'armes à sous-munitions », août 2003, Human Rights Watch, "Fatally Flawed", <http://hrw.org/english/docs/2001/11/16/afghan3365.htm>).

<sup>7</sup> Au Kosovo, par exemple, sur le nombre total de victimes par type de munition recensé de juin 1999 à mai 2000, les accidents ayant pour cause avérée les sous-munitions non explosées ont représenté plus de la moitié des décès, CICR, « Les pièges explosifs de l'après-guerre », 2000.

<sup>8</sup> Une étude menée par Clear Path International dans les provinces centrales du Vietnam entre 2000 et 2005 a montré que 62 % des victimes de sous-munitions non explosées étaient des enfants, contre 49 % pour les autres résidus explosifs de guerre, "Cluster Munitions and Children in Central Vietnam 2000-2005", a note for Unicef by Richard Moyes, Landmine Action, mai 2006.

## II

3. Si la ratification de ce protocole par le gouvernement français constitue une avancée, la CNCDH considère qu'il ne suffira pas à répondre à l'ampleur du problème. En effet, ce protocole, non spécifique aux sous-munitions, régit seulement l'enlèvement des restes explosifs de guerre, et ne règle pas l'aspect non discriminant et non proportionné de l'utilisation des sous-munitions. D'autre part, il n'est pas contraignant sur les solutions à mettre en œuvre afin que les sous-munitions ne se transforment pas en restes explosifs de guerre. De plus, ce protocole, qui entrera en vigueur en novembre 2006<sup>9</sup>, ne concerne que les restes explosifs de guerre des conflits futurs, et non ceux affectant déjà les Etats, et ne soulève pas la question de la responsabilité des Etats ayant utilisé des armes à sous-munitions.
4. En outre, les opérations de déminage et de dépollution demandent à la fois du temps, des moyens importants et supposent une situation post-confliktuelle suffisamment stabilisée ; autant de facteurs qui augmentent la durée d'exposition des populations civiles au danger des sous-munitions non explosées et donc le nombre de victimes.
5. C'est pourquoi la CNCDH estime que le gouvernement français doit s'engager plus avant pour protéger les populations civiles des effets de ces armes, tant en situation de conflit que de post conflit. La CNCDH s'inquiète de ce que l'utilisation de ces armes viole les principes du droit international humanitaire, en portant atteinte à la règle de distinction entre les combattants et les civils, et au principe de précaution et de proportionnalité, trois fondements du droit international humanitaire. En effet, la plupart des systèmes d'armes à sous-munitions, par leur effet de dispersion, frappent de larges zones et ne sont pas des armes de précision capables de viser spécifiquement une cible militaire. Les effets de l'attaque ne peuvent être limités aux seules cibles légitimes et peuvent alors causer des dommages aux personnes et aux biens civils.
6. Depuis quelques années, un mouvement de prise de conscience de la spécificité des effets humanitaires de ces armes émerge au niveau international. Les organisations internationales et non gouvernementales travaillant sur le terrain ont constaté les dégâts causés sur les civils par ces armes. La société civile s'est mobilisée sur la question<sup>10</sup>, et l'ONG Handicap International a recueilli en Europe près de 230.000 signatures pour sa pétition « Non aux bombes à sous-munitions ». Le Parlement européen a voté une résolution en janvier 2006<sup>11</sup> qui soutient l'éradication des sous-munitions. Des Etats ont commencé à s'engager sur le sujet<sup>12</sup>. La Belgique a adopté en 2006 une législation<sup>13</sup> d'interdiction des sous-munitions, et la Norvège a décidé la mise en place d'un moratoire sur ces armes.

---

<sup>9</sup> Liste des Etats ayant ratifié au 16 juin 2006 : Albanie, Allemagne, Bulgarie, Croatie, Danemark, Salvador, Finlande, Inde, Liberia, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Nicaragua, Norvège, Pays-Bas, République Tchèque, Saint-Siège, Sierra Leone, Slovaquie, Suède, Suisse, Tadjikistan et Ukraine

<sup>10</sup> Plus de 170 associations ou ONG se sont regroupées dans la Coalition contre les sous-munitions (Cluster Muniton Coalition, ou CMC).

<sup>11</sup> « [Le Parlement européen] soutient pleinement la lutte mondiale visant à éradiquer les mines terrestres antipersonnel et d'autres systèmes d'armes connexes controversés, comme les sous-munitions à fragmentation, compte tenu de leurs conséquences en particulier pour les enfants qui en sont victimes » (Résolution « Handicap et développement », 16 janvier 2006).

<sup>12</sup> Des actions parlementaires sont en cours en Allemagne, en Australie, en Autriche, en Suède, en Suisse et en Uruguay. Parallèlement, le Danemark, le Mexique, la Norvège, la Suède et le Saint-Siège ont souligné la nécessité de s'emparer de la question des systèmes d'armes à sous-munitions au niveau international.

<sup>13</sup> La loi belge (loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes) déclare à propos des sous-munitions : « Nul ne peut fabriquer, réparer, exposer en vente, vendre, céder ou transporter des armes prohibées, en tenir en dépôt, en détenir ou en être porteur ». Une sous-munition est définie comme « toute munition qui, pour remplir sa fonction, se sépare d'une munition mère. Cela recouvre toutes les munitions ou charges explosives conçues pour exploser à un moment donné après avoir été lancées ou éjectées d'une munition à dispersion mère, à l'exception :

-des dispositifs à dispersion qui contiennent uniquement du matériel fumigène, ou du matériel éclairant, ou du matériel exclusivement conçu pour créer des contre-mesures électriques ou électroniques;

- des dispositifs qui contiennent plusieurs munitions uniquement destinés à percer et détruire des engins blindés, qui ne sont utilisables qu'à cette fin sans possibilité de saturer indistinctement des zones de combat, notamment par le contrôle obligatoire de leur trajectoire et

7. En s'appuyant sur l'article 9 du Protocole V de la Convention de 1980 qui invite les Etats Parties à prendre des mesures préventives générales pour réduire les restes explosifs de guerre<sup>14</sup>, le gouvernement français a choisi de s'engager dans un travail d'amélioration technique de la fiabilité des sous-munitions. Mais la CNCDH craint que cette voie soit insuffisante, étant donné l'ampleur du problème causé par les sous-munitions non explosées. Même avec un taux d'échec très bas, il persistera un nombre conséquent de sous-munitions non explosées à l'issue des combats, du fait du nombre élevé de sous-munitions pouvant être contenues dans une munition mère. De plus, pour diminuer le taux d'échec, les producteurs accroissent généralement la sensibilité des systèmes d'allumage des sous-munitions, avec pour conséquence de rendre ces sous-munitions non explosées encore plus dangereuses lorsqu'elles sont manipulées par des civils - en particulier des enfants - et par les démineurs : elles risqueraient de provoquer au moins autant d'accidents que les sous-munitions non équipées de ces dispositifs. La question du devenir de ces milliards de sous-munitions détenues dans les stocks mondiaux reste également posée. Enfin, l'article 9 du Protocole V est non contraignant, et ne concerne pas les problèmes posés au moment même de l'utilisation des armes à sous-munitions. La CNCDH estime donc que les mesures à prendre pour apporter une réponse satisfaisante aux dangers spécifiques des armes à sous-munitions doivent être d'un tout autre ordre que des améliorations techniques.

**La CNCDH demande au gouvernement français :**

- **Au niveau national, d'interdire l'utilisation, la production, le stockage et le transfert de ce type d'armes dès lors que les problèmes humanitaires qu'elles posent ne seront pas résolus**
- **Au niveau international, d'agir en faveur d'un instrument juridique contraignant, spécifique aux armes à sous-munitions**

---

de leur destination, et qui, le cas échéant, ne peuvent exploser qu'au moment de l'impact, et en tout état de cause ne peuvent exploser du fait du contact, de la présence ou de la proximité d'une personne ».

<sup>14</sup> « En fonction des différentes circonstances et de ses capacités, chaque Haute Partie contractante est encouragée à prendre des mesures préventives générales visant à réduire autant que faire se peut le nombre de restes explosifs de guerre. »