

La Convention sur les armes à sous-munitions est née Quand le désarmement va de pair avec l'action humanitaire

Par **Cédric Poitevin**, Chercheur au GRIP

5 juin 2008

Résumé

Le 30 mai 2008, 109 États réunis à Dublin se sont mis d'accord sur un projet de Convention sur les armes à sous-munitions.

Cette Convention, qui sera ouverte à la signature le 3 décembre 2008, interdit totalement ce type d'armes et organise leur enlèvement et leur destruction. En outre, elle prévoit qu'une assistance complète sera fournie aux victimes ainsi qu'à leur entourage.

Bien que certains États producteurs, dont les États-Unis, n'aient pas participé à ces négociations, la nouvelle Convention représente une condamnation internationale des armes à sous-munitions et réduit la possibilité qu'à l'avenir ce type d'armes, qui affecte principalement les populations civiles, ne soit utilisé sur les champs des batailles.

Abstract

When disarmament meets humanitarian action: The Convention on Cluster Munitions

On 30th May 2008, 109 States meeting in Dublin have agreed on a draft Convention on cluster munitions.

The Convention, which will be opened for signature on 3rd December 2008, totally prohibits such weapons and organizes their removal and destruction. Furthermore, it provides that assistance will be given to victims and their entourage.

Although some producing states, including the United States, did not participate in these negotiations, the new Convention represents an international condemnation of cluster munitions and reduces the possibility that, in the future, this type of weapons, which firstly harms the civilians, be used on battlefields.

1. Introduction

Ce 30 mai 2008, les 109 États participant à la Conférence de Dublin sur les armes à sous-munitions ont adopté à l'unanimité un projet de traité interdisant ces armes aux conséquences humanitaires particulièrement tragiques. Il s'agit d'un véritable succès non seulement pour les délégations présentes mais aussi pour les membres de la société civile réunis au sein de la Coalition internationale contre les sous-munitions¹. La nouvelle Convention, qui sera ouverte à la signature le 3 décembre 2008, répond en effet à deux de leurs préoccupations majeures : elle interdit la quasi-totalité des armes à sous-munitions et elle définit strictement de quelle manière les États doivent faire face aux conséquences humanitaires de leur utilisation².

2. Un processus rapidement mené

À l'image de ce qui avait été fait pour les mines antipersonnel durant les années 90³, les négociations en vue d'interdire les armes à sous-munitions se sont déroulées en dehors de la Convention sur certaines armes classiques en raison du refus de plusieurs États producteurs d'armes à sous-munitions, parmi lesquels la Chine, les États-Unis et la Russie, de négocier un accord spécifique dans le cadre de cet instrument⁴.

Prenant acte du blocage international, une quarantaine d'États ont décidé d'aller de l'avant même en l'absence de ces États ainsi que d'autres producteurs comme le Brésil, l'Inde, Israël et le Pakistan, tandis qu'au niveau national, en février 2006, après de difficiles débats politiques, la Belgique devenait le premier pays à interdire les armes à sous-munitions, ouvrant la voie à d'autres États⁵.

Ces 43 pays se sont réunis en février 2007 à Oslo à l'initiative de la Norvège et ont adopté une déclaration commune appelant à l'interdiction de l'utilisation, de la production, du transfert et du stockage des armes à sous-munitions d'ici à 2008. Le processus alors initié (aussi connu sous le nom de « Processus d'Oslo ») s'est conclu ce 30 mai après un dernier tour de négociations tenu à Dublin durant une dizaine de jours.

Pourtant, lors des premiers jours de la Conférence, les discussions entre États ont été âpres et difficiles. Ce n'est que progressivement que des signaux positifs sont apparus. Le 23 mai, la France annonçait le retrait du service opérationnel, avec effet immédiat, de plus de 90 % de ses armes à sous-munitions et se prononçait pour « l'interdiction de toutes les armes à sous-munitions définies comme inacceptables car causant des dommages humanitaires ». Cinq jours plus tard, le Royaume-Uni annonçait la mise hors service de l'ensemble de ses armes à sous-munitions⁶. Le revirement de ces deux pays producteurs et détenteurs d'armes à sous-munitions a vraisemblablement permis à la future Convention d'acquiescer une portée et une force que les observateurs de la société civile n'auraient osé espérer à la veille des négociations.

1. Voir le site de la Coalition : <http://www.stopclustermunitions.org/>

2. Le texte de la Convention est disponible en français sur http://www.grip.org/bdg/pdf/20080530-Convention_sous-munitions.pdf et en anglais sur http://www.grip.org/bdg/pdf/20080530-Convention_Cluster_Munitions.pdf

3. Pour un aperçu historique sur la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel, voir notamment la note réalisée par Marc Jeanotte pour le Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix sur <http://www.operationspaix.net/-Convention-d-Ottawa-sur-l->

4. Pour plus de détails sur la Convention sur certaines armes classiques, voir C. Poitevin, *Vers une révision de la Convention sur les armes inhumaines ?*, Note d'analyse du GRIP, 14 juillet 2006, disponible sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4603.pdf>

5. L'interdiction des armes à sous-munitions est entérinée dans l'article 3 de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes. Disponible sur http://www.grip.org/bdg/pdf/060609_Moniteurbelge.pdf Pour un aperçu des débats préalables à l'adoption de la loi, voir L. Mampaey, *op. cit.*, et L. Mampaey, *Armes à sous-munitions : enjeu important et évolution inéluctable*, Note d'analyse du GRIP, 30 janvier 2006, disponible sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0994.pdf>

6. « La France s'engage à geler l'utilisation de 90 % de ses armes à sous-munitions », *Le Monde*, 23 mai 2008 et « La Grande-Bretagne renonce aux bombes à sous-munitions », *Le Monde*, 28 mai 2008.

Armes à sous-munitions : de quoi s'agit-il ?⁷

Les armes à sous-munitions (ou bombes à sous-munitions) sont la traduction du terme « *cluster weapons* » en anglais, parfois mal traduit par « bombes à fragmentation » dans les médias francophones. Selon la terminologie des Nations unies, l'arme à sous-munitions est définie par deux éléments :

1. La munition à dispersion, qui est un conteneur – également appelé « munition mère » – conçu pour disperser ou éjecter des sous-munitions multiples. Il peut être largué ou lancé de plates-formes aériennes (avions, hélicoptères, etc.) ou tiré de systèmes au sol ou en mer (missiles, roquettes, canons d'artilleries, etc.).
2. Les sous-munitions, qui recouvrent toutes les munitions ou charges explosives conçues pour exploser à un moment donné après avoir été lancées ou éjectées de la « munition mère ». Ces sous-munitions peuvent être appelées bombes de petit calibre ou « bomblets » (« *bomblets* » en anglais) lorsqu'elles sont éjectées d'une munition à dispersion larguée par air ; grenades lorsqu'elles sont lancées par un canon, une roquette ou un missile ; ou encore mines terrestres mises en place à distance.



Une « munition-mère » américaine CBU-87...

... et l'une de ses 202 sous-munitions BLU-97

À une altitude déterminée, la « munition mère » s'ouvre et disperse les *bomblets* sur une surface variant d'un terrain de football à plusieurs hectares. C'est la raison pour laquelle elles sont aussi appelées « armes de saturation de zone ». Les effets des sous-munitions varient selon la nature de la cible à détruire : anti-personnel, anti-infrastructures, anti-véhicules, incendiaires, toxiques, etc.

Selon des chiffres admis par les autorités militaires et en fonction des conditions climatiques et environnementales, 5 à 30 % de ces *bomblets* n'explorent pas à l'impact (*failure rate*) et constituent dès ce moment un danger permanent pour les populations, même longtemps après la fin des hostilités. Ce danger est d'autant plus grand pour les enfants que ces sous-munitions non explosées se présentent sous la forme attrayante d'un petit cylindre, semblable à une canette de soda. Gisant sur le sol, dans les arbres ou sur le toit des maisons, elles ont donc *de facto* des effets identiques à ceux des mines anti-personnel, prêtes à exploser au moindre contact.

Selon le rapport d'Handicap International de mai 2007 intitulé « *Circle of Impact : The Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities* », 98 % des victimes recensées des armes à sous-munitions sont des civils et 27 % des enfants. Plus de 440 millions de sous-munitions ont été dispersées dans de nombreuses régions du monde où vivent actuellement 400 millions de personnes. En tenant compte du taux d'échec de ces *bomblets*, entre 22 et 132 millions d'entre elles n'ont pas explosé. Leur présence fragilise les populations locales et entrave leur développement économique et social alors même qu'elles doivent faire face aux difficultés « classiques » d'une situation d'après-conflit. Aujourd'hui, les 5 États les plus touchés par les sous-munitions non explosées sont l'Afghanistan, le Cambodge, l'Irak, le Laos et le Vietnam⁸.

7. Adaptation de l'encadré issu de L. Mampaey, *Les armes à sous-munitions ne sont pas un enjeu économique pour la Wallonie*, Note d'analyse du GRIP, 15 décembre 2005, disponible sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0995.pdf>

8. Pour plus de détails, voir « *Circle of Impact : The Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities* », Rapport d'Handicap International, mai 2007, disponible sur http://en.handicapinternational.be/download/Circle_of_Impact_2007.pdf

Un résumé en français est disponible sur http://en.handicapinternational.be/download/Col_3.pdf

3. Les principaux éléments de la Convention

La Convention interdit l'emploi, la mise au point, la production, l'acquisition, le stockage, la conservation ou le transfert d'armes à sous-munitions (article 1er). De plus, leur définition reprise à l'article 2 englobe toutes les armes jusqu'à présent utilisées. Seules certaines munitions qui, comme le *Bonus* franco-suédois et le *SMARt* allemand, sont destinées à la neutralisation de blindés et répondent à des normes très strictes « afin d'éviter les effets indiscriminés sur une zone et les risques posés par les sous-munitions non explosées » (article 2, §2), ne sont pas considérées comme des armes à sous-munitions.

À la satisfaction de la société civile et des ONG impliquées dans les négociations, la Convention accorde une grande importance aux conséquences humanitaires de l'utilisation de ces armes en établissant des normes précises en matière d'enlèvement et de destruction des armes ainsi qu'en matière d'assistance aux victimes.

Ainsi, les États parties sont tenus de détruire leurs stocks au plus tard 8 ans après l'entrée en vigueur du traité, en veillant « à ce que les méthodes de destruction respectent les normes internationales applicables pour la protection de la santé publique et de l'environnement » (article 3)⁹. Par ailleurs, tout État ayant des armes à sous-munitions dans sa juridiction se doit de les retirer et les détruire. Dans le cas où un État partie a utilisé ou abandonné des armes à sous-munitions sur le territoire d'un autre État, le premier est « vivement encouragé » à aider financièrement et techniquement le second à enlever et détruire les armes en question (articles 3 et 4).

Par ailleurs, la Convention assure qu'une assistance complète sera fournie aux victimes des sous-munitions ainsi qu'à leur famille. Il s'agit là assurément d'une grande victoire pour la Coalition internationale contre les sous-munitions. Premièrement, la Convention prévoit une définition très large des victimes qui englobe « les personnes directement touchées par les armes à sous-munitions ainsi que leur famille et leur communauté affectées ». Deuxièmement, elle détaille le champ de l'assistance à fournir, à savoir « une assistance prenant en considération l'âge et les sexospécificités, y compris des soins médicaux, une réadaptation et un soutien psychologique, ainsi qu'une insertion sociale et économique ». Enfin, cette aide aux victimes devra se faire en conformité avec l'article 5, §2 qui dresse la liste des étapes concrètes et mesurables, ce qui permettra aux observateurs de vérifier dans le temps les actions entreprises par les États concernés en vue de soulager leur population.

Un autre aspect intéressant de la Convention est l'exigence pour les États parties de fournir au plus tard 180 jours après l'entrée en vigueur du traité, et par la suite annuellement, un rapport détaillant, entre autres, le total d'armes à sous-munitions dont il dispose, leurs caractéristiques techniques, les progrès des programmes de reconversion et de mise hors service des installations de production, l'état des stocks et des programmes de destruction ou encore « les mesures prises pour dispenser une éducation à la réduction des risques » (article 7).

La Convention comporte cependant une faiblesse qui porte sur le principe d'interopérabilité introduit en dernière minute par des pays occidentaux sous la pression des États-Unis. En vertu de ce principe, « les États parties, leur personnel militaire ou leurs ressortissants peuvent s'engager dans une coopération et des opérations militaires avec des États non-parties à la Convention, qui pourraient être engagés dans des activités interdites à un État partie » (article 21)¹⁰. Plusieurs observateurs ont souligné que cette disposition faisait partie des « package » des négociations et qu'un traité aussi fort n'aurait pas été possible sans elle. Par ailleurs, la existence-même de cette clause donne au principe d'interopérabilité une visibilité que, sans cela, il n'aurait pas eu et permettra donc à la société civile et à l'opinion publique d'exercer une certaine vigilance quand cela sera nécessaire¹¹.

9. Il est toutefois permis aux États de conserver un nombre limité d'armes à des fins d'entraînement au déminage sans pour autant que cette quantité ne dépasse « le nombre minimum absolument nécessaire à ces fins ».

10. « Handicap International condamne le chantage des États-Unis », communiqué d'Handicap International du 28 mai 2008. Disponible sur <http://www.sousmunitions.org/grandes-conferences/conference-de-dublin-mai-200/linadmissible-chantage-des-etats-unis/>

11. J. Borrie, « Cluster ban treaty : interoperability in context », *Disarmament Insight*, 3 juin 2008, disponible sur <http://disarmamentinsight.blogspot.com/2008/06/cluster-ban-treaty-interoperability-in.html>

4. Quelles perspectives ?

Si l'on peut déplorer que plusieurs États clés n'aient pas participé aux négociations et ne ratifieront vraisemblablement pas la Convention dans un avenir proche, celle-ci représente bel et bien un grand pas en avant en matière de désarmement. De par sa force et le grand nombre d'États qui l'ont ralliée (dont plus de 50 % des pays producteurs), elle crée aujourd'hui les conditions pour une condamnation internationale des armes à sous-munitions et réduit, de ce fait, la possibilité que des civils, au premier rang desquels figurent les enfants, n'en soient les victimes.

Pour reprendre les termes du chef de la délégation norvégienne lors du dernier jour de la Conférence de Dublin, la nouvelle Convention a réellement fait « du désarmement un instrument d'action humanitaire »¹². En effet, plus encore que la Convention sur les mines antipersonnel de 1997, elle prend en compte de manière détaillée et vérifiable tant l'enlèvement et la destruction des armes que l'assistance aux victimes. Elle s'érige ainsi en véritable exemple pour de futures négociations de traités et démontre le lien indéfectible entre le désarmement et l'action humanitaire.

En outre, un point capital de la Convention est l'importance accordée à la transparence et à la vérification des actions de désarmement et d'assistance aux populations que les États parties devront entreprendre. Ceux-ci seront soumis à l'examen attentif non seulement des autres États parties mais aussi de la société civile et de l'opinion publique.

Par ailleurs, malgré les pressions de Washington, les États participant aux négociations, parmi lesquels de nombreux membres de l'OTAN, ont tenu bon et ont conclu une Convention particulièrement ambitieuse. Aujourd'hui, comme c'est le cas depuis 1997 en ce qui concerne les mines antipersonnel, les armes à sous-munitions sont désormais stigmatisées internationalement et l'on voit difficilement les États-Unis, malgré leurs déclarations, les utiliser à nouveau¹³. Mieux, on peut espérer que le nouveau président américain, désireux de remettre le multilatéralisme à l'honneur au sein de sa politique de désarmement, fasse un geste de bonne volonté en ratifiant la nouvelle Convention.

Enfin, si l'heure est aujourd'hui à la satisfaction au sein de la société civile, il est bon de rappeler que le chemin reste malgré tout encore long avant l'entrée en vigueur du traité. En effet, celui-ci ne sera officiellement ouvert à la signature que le 3 décembre 2008 à Oslo et il entrera en vigueur six mois après la trentième ratification. Au vu du soutien apporté par les 109 délégations participant aux négociations, on peut espérer que cela sera fait dans le courant de l'année 2009.

Par la suite, beaucoup de travail restera encore à faire, entre l'adhésion de nouveaux États parties et le bon déroulement des campagnes de destruction des armes et d'assistance aux victimes, afin que plus jamais les armes à sous-munitions ne puissent être utilisées sur les champs de bataille.

* * *

12. Notre traduction de « disarmament as humanitarian action ». Cité dans J. Borrie, « Cluster Munition Convention : Disarmament as humanitarian action », *Disarmament Insight*, 30 mai 2008, disponible sur <http://disarmamentinsight.blogspot.com/2008/05/cluster-munition-convention-disarmament.html>

13. Pour Washington, « les armes à sous-munitions ont fait preuve de leur utilité militaire » et leur interdiction mettrait en péril la vie des soldats américains et de leurs alliés. « Accord sur un projet de convention interdisant les bombes à sous-munitions », *Le Monde*, 29 mai 2008.

Mots clés :

Armes à sous-munitions, convention, Dublin, Oslo, Handicap international

Citation :

POITEVIN Cédric, *La Convention sur les armes à sous-munitions est née. Quand le désarmement va de pair avec l'action humanitaire*, Note d'Analyse du GRIP, 5 juin 2008, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0920.pdf>