



Doc. 11909

7 mai 2008

Interdiction des bombes à sous-munitions

Rapport

Commission de la commission des questions politiques

Rapporteur: M. Johannes PFLUG, Allemagne, Groupe socialiste

Résumé

En 2006, une étude menée par Handicap International dans les régions et pays touchés par les bombes à sous-munitions a conclu que 98% des victimes recensées étaient des civils. La récente adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions le 30 mai 2008 à Dublin par plus de 100 pays permet d'espérer qu'il pourra être mis fin au problème des sous-munitions avant qu'il ne s'aggrave davantage.

Cette convention offre une réponse globale au problème des sous-munitions en interdisant leur emploi, leur production, leur stockage et leur transfert, en demandant la destruction des stocks existants et en créant un cadre de coopération et d'assistance en vue d'atténuer leurs conséquences humanitaires dans les zones déjà touchées.

L'Assemblée parlementaire demande instamment à tous les Etats, qui ne l'ont pas déjà fait, de la signer et de la ratifier afin d'assurer son entrée en vigueur et sa mise en œuvre dans les plus brefs délais.

Les Etats qui ne sont pas encore en mesure d'accepter une interdiction complète doivent sans plus attendre prendre des mesures intérimaires pour minimiser l'impact humanitaire des bombes à sous-munitions.

A. Projet de résolution

1. De par leur conception, les bombes à sous-munitions ne font aucune distinction entre objectifs civils et militaires. En 2006, une étude menée par Handicap International dans les régions et pays touchés par ces bombes a conclu que 98 % de leurs victimes recensées étaient des civils. Les bombes à sous-munitions représentent, en effet, un danger à la fois immédiat et à long terme pour les civils en raison de trois caractéristiques principales : leur vaste portée, leur imprécision et leur manque de fiabilité.
2. Une bombe à sous-munitions consiste en un grand conteneur qui s'ouvre en l'air et disperse des sous-munitions dans une vaste zone. Bien que la majorité des bombes à sous-munitions soit conçue pour exploser au moment de l'impact, ou juste après, une forte proportion d'entre elles n'explosent pas comme prévu. Chaque bombe pouvant contenir des centaines de sous-munitions, elle peut en disséminer un nombre considérable en un temps très court. Des quantités massives de munitions non explosées demeurent ainsi sur le terrain et constituent un héritage dévastateur qui perdurera des années après l'issue du conflit.
3. La contamination du sol causée par des bombes à sous-munitions non explosées a en outre de graves répercussions socio-économiques, pour les individus comme pour les collectivités. Les munitions non explosées qui polluent des terres agricoles, des infrastructures ou des bâtiments vitaux, peuvent gêner l'approvisionnement en produits de première nécessité – nourriture, eau, carburant – et l'accès aux services publics comme les écoles et les hôpitaux.
4. Des millions de bombes à sous-munitions contenant des milliards de sous-munitions sont aujourd'hui encore stockés dans les arsenaux de nombreux pays dans le monde. Si elles prolifèrent dans un nombre toujours plus grand de pays, aux mains de protagonistes aux compétences diverses et à la volonté variable de respecter le droit humanitaire international, les conséquences peuvent être dévastatrices pour les civils dans les conflits à venir. L'Assemblée parlementaire considère donc que le problème des bombes à sous-munitions doit être traité de toute urgence, avant que ces armes ne se répandent davantage et que le problème ne s'aggrave encore.
5. En dépit de tous les efforts déployés par les organisations humanitaires et certains Etats pour faire du règlement de ce problème une priorité internationale, ce n'est que récemment que la communauté internationale y a prêté une réelle attention.
6. Lors du conflit armé qui s'est déroulé au Liban au cours de l'été 2006, l'utilisation des bombes à sous-munitions a suscité un regain d'intérêt politique et public s'agissant des conséquences humanitaires liées à l'utilisation de ces armes. Grâce à l'importante couverture médiatique de l'impact des bombes à sous-munitions sur la population civile du sud Liban, et aux nouveaux appels à l'action des Nations Unies, du Comité international de la Croix rouge (CICR) et de nombreuses organisations non gouvernementales, des pays toujours plus nombreux ont lancé des initiatives nationales et internationales pour s'attaquer à ce problème.
7. En février 2007, le Gouvernement norvégien a engagé un processus diplomatique international pour négocier un traité interdisant les bombes à sous-munitions «qui causent des souffrances inacceptables aux civils». Ledit Processus d'Oslo a conduit à l'adoption par 107 Etats, le 30 mai 2008 à Dublin, de la Convention sur les bombes à sous-munitions.
8. L'Assemblée se félicite vivement de l'adoption de ce traité historique qui offre une réponse globale au problème des bombes à sous-munitions en interdisant leur emploi, leur production, leur stockage et leur transfert, en exigeant la destruction des stocks existants ; et en établissant un cadre de coopération et d'assistance pour faire face aux conséquences humanitaires dans des zones déjà touchées.
9. Grâce à cette convention, les Etats participants ont confirmé que les bombes à sous-munitions, qui ont causé tant de pertes durant ces dernières décennies, ne sont pas seulement moralement répréhensibles, mais désormais considérées comme illégales. Cette réussite démontre que le monde s'est ému de la souffrance des victimes de ces armes et que la communauté internationale est capable de prendre des mesures efficaces pour prévenir de telles souffrances à l'avenir.

10. La convention a été ouverte à la signature lors d'une cérémonie qui s'est déroulée à Oslo le 3 décembre 2008, et elle entrera en vigueur six mois après que 30 Etats l'auront ratifiée. Pour l'instant, 96 Etats l'ont signée mais seuls 6 l'ont ratifiée, à savoir l'Autriche, l'Irlande, le Saint-Siège, le Laos, la Norvège et la Sierra Leone. L'Assemblée estime que la priorité principale est donc d'encourager l'ensemble des Etats à signer et ratifier le traité, pour assurer la rapidité de son entrée en vigueur et de sa mise en œuvre ultérieure. C'est en effet la seule manière dont les Etats peuvent empêcher le fléau des bombes à sous-munitions de se propager et réduire le nombre de nouvelles victimes causées chaque année par ces armes.

11. Une fois les Etats devenus parties à la Convention sur les bombes à sous-munitions, les parlements nationaux auront un rôle crucial à jouer, notamment en prenant des mesures législatives pour mettre en œuvre la convention, y compris des sanctions pénales pour réprimer toute activité interdite par le traité.

12. L'intervention des parlements sera indispensable pour que soient affectés des moyens permettant la mise en œuvre du traité, y compris concernant la destruction des stocks et l'enlèvement et la destruction de munitions abandonnées ou non explosées dans des territoires sous la juridiction ou le contrôle des Etats détenteurs de bombes à sous-munitions. Les ressources et les structures nécessaires doivent également être rendues disponibles pour offrir aux victimes des bombes à sous-munitions, conformément au droit humanitaire international, des soins médicaux adéquats, une réadaptation et un soutien psychologique, ainsi qu'une insertion sociale et économique. Il est en outre demandé à chaque Etat partie en mesure de le faire d'apporter un soutien technique, matériel et financier aux Etats parties touchés par ce problème, en mettant en œuvre le traité.

13. Alors que le nouveau traité offre la seule solution viable pour éliminer une arme ayant causé des pertes civiles considérables durant plusieurs décennies, l'Assemblée parlementaire regrette que plusieurs Etats, dont des puissances militaires de premier plan, n'aient pas pris part à son adoption et soient peu susceptibles d'y adhérer à court terme. En attendant, l'Assemblée estime qu'il sera néanmoins important de s'assurer qu'ils adoptent et mettent en œuvre d'autres normes juridiques pertinentes relatives aux bombes à sous-munitions, comme le Protocole V du 28 novembre 2003 sur les restes explosifs de guerre à la Convention des Nations Unies sur certaines armes classiques. Ces Etats sont également en train d'étudier d'autres options pour réglementer l'usage des bombes à sous-munitions qui – quand bien même elles restent en-deçà de l'interdiction stipulée dans le nouveau traité – pourraient contribuer à réduire leurs conséquences humanitaires.

14. En conséquence, l'Assemblée demande instamment aux Etats membres, aux Etats bénéficiant du statut d'observateur auprès de l'Organisation et aux Etats dont les parlements ont un statut d'observateur auprès de l'Assemblée :

14.1. d'entreprendre tous les efforts nécessaires afin d'obtenir une interdiction totale de la fabrication, de l'emploi, du transfert et du stockage des armes à sous-munitions à l'échelle mondiale ;

14.2. de détruire immédiatement les stocks existants de bombes à sous-munitions dans les territoires sous leur juridiction ou contrôle ;

14.3. sans plus attendre, s'ils ne l'ont pas déjà fait, de signer et ratifier la Convention sur les bombes à sous-munitions ;

14.4. d'assortir de sanctions pénales l'emploi des bombes à sous-munitions en violation des règles du droit humanitaire international ;

14.5. pour ceux qui ont utilisé des bombes à sous-munitions, d'accepter la responsabilité de l'enlèvement de ces munitions, et, en particulier, d'établir un relevé précis des endroits où elles ont été employées, afin de participer à leur enlèvement à l'issue des conflits ;

14.6. de contribuer aux programmes de réhabilitation et d'assistance pour les victimes des bombes à sous-munitions en Europe et dans le reste du monde, en vue de leur réinsertion sociale et de leur retour dans le monde du travail ;

14.7. d'encourager les médias à diffuser une information pertinente au sein des populations exposées au danger des bombes à sous-munitions afin d'éviter de nouvelles victimes ;

14.8. de sensibiliser leurs populations aux dangers des bombes à sous-munitions et à promouvoir des actions visant à mobiliser l'opinion publique internationale vis-à-vis des effets néfastes des bombes à sous-munitions.

15. L'Assemblée demande également instamment aux parlements nationaux mentionnés ci-dessus :

15.1. d'encourager leurs gouvernements, s'ils ne l'ont pas déjà fait, à signer sans plus attendre la Convention sur les bombes à sous-munitions;

15.2. de ratifier ladite convention ;

15.3. de légiférer au plan national pour interdire totalement les bombes à sous-munitions sur leur territoire ou, comme premier pas vers une interdiction totale, d'instaurer des mesures nationales pour interdire, suspendre ou prendre d'autres mesures restrictives contre les bombes à sous-munitions, notamment concernant leur emploi, leur production et leur transfert, et imposer des sanctions pénales en rapport avec ces mesures.

16. Jusqu'à ce que les Etats deviennent parties à la Convention sur les bombes à sous-munitions, l'Assemblée les prie instamment de signer et ratifier le Protocole V du 28 novembre 2003 sur les restes explosifs de guerre de la Convention des Nations Unies sur certaines armes classiques, qui prévoit une réponse au moins partielle au problème des bombes à sous-munitions en réduisant les dangers menaçant les civils une fois que ces armes ont été employées.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution ... (2009) sur «l'interdiction des bombes à sous-munitions» et recommande que le Comité des Ministres :

1.1. transmette cette résolution aux gouvernements des Etats membres, en leur demandant d'en tenir compte lorsqu'ils soulèveront la question de l'interdiction des bombes à sous-munitions dans leurs pays;

1.2. invite, s'ils ne l'ont pas déjà fait, tous les Etats membres et observateurs à signer et ratifier immédiatement la Convention sur les bombes à sous-munitions;

1.3. jusqu'à ce que les Etats deviennent parties à la Convention sur les bombes à sous-munitions, les invite à signer et ratifier le Protocole V du 28 novembre 2003 sur les restes explosifs de guerre à la Convention des Nations Unies sur certaines armes classiques qui prévoit une réponse au moins partielle au problème des bombes à sous-munitions en réduisant les dangers menaçant les civils une fois que ces armes ont été employées.

C. Exposé des motifs M. Pflug, rapporteur

Sommaire

I.	Introduction	6
II.	Les bombes à sous-munitions : que sont-elles et comment sont-elles utilisées ?	7
III.	Pourquoi les bombes à sous-munitions posent-elles des inquiétudes au plan humanitaire ?	8
IV.	Les conséquences humanitaires des bombes à sous-munitions : un problème à l'échelle mondiale	9
V.	Prévenir les conséquences humanitaires inacceptables des bombes à sous-munitions	10
VI.	Résoudre le problème des bombes à sous-munitions : propositions d'actions pour les Etats membres du Conseil de l'Europe	15
VII.	Conclusion	16

I. Introduction

1. Vendredi 27 mars 2009, un enfant de 10 ans a été victime d'une sous-munition datant de la guerre du Liban de 2006. Le jeune Mohammed Jama Abdel Aal était sorti jouer dans le champ situé à proximité de sa maison, à Halta, lorsqu'il a été victime de l'accident. Transporté en urgence à l'hôpital, il a dû subir une amputation de sa jambe gauche et de sa main droite. Cette tragédie rappelle la menace permanente que courent les populations civiles qui vivent dans des zones touchées par des sous-munitions.

2. Il y a plus de 50 ans que les bombes à sous-munitions (quelquefois appelées aussi bombes à dispersion) ont été utilisées pour la première fois sur un champ de bataille. Depuis, chaque fois qu'elles sont utilisées à grande échelle, elles causent de graves dommages aux populations civiles et laissent un héritage dévastateur de munitions non explosées qui perdure pendant des années, voire des dizaines d'années, après la fin des conflits.

3. Les premières inquiétudes sur les conséquences humanitaires de l'utilisation des bombes à sous-munitions (BASM) se sont manifestées dès les années 1960 et 1970 à la suite de leur emploi massif dans les conflits armés en Asie du Sud-est. Leur emploi dans les conflits postérieurs, en Afghanistan, en Irak et au Kosovo, s'est accompagné de nouveaux appels soulignant les risques qu'elles posent pour les populations civiles. Malgré les efforts constants des organisations humanitaires et de certains Etats pour inscrire la question à l'ordre du jour international, ce n'est que récemment qu'elles ont reçu l'attention qu'elles méritent de la part de la communauté internationale. Leur utilisation pendant le conflit armé du Liban au cours de l'été 2006 a relancé l'attention publique et politique sur leurs conséquences humanitaires. A la suite de l'importante couverture médiatique dont a fait l'objet leur impact sur la population civile du Liban méridional et des appels renouvelés des Nations Unies, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et de nombreuses organisations non gouvernementales, un nombre croissant d'Etats ont lancé des initiatives tant au niveau national qu'international en vue de s'attaquer au problème.

4. En novembre 2006, le CICR a demandé aux Etats de cesser immédiatement d'utiliser les bombes à sous-munitions qui ne sont ni précises ni fiables et d'adopter un nouveau traité humanitaire international sur la question¹. En septembre 2007, les Nations Unies ont demandé aux Etats membres de s'attaquer aux problèmes humanitaires, des droits de l'homme et du développement causés par les BASM en adoptant un nouveau traité interdisant leur utilisation². Par ailleurs, grâce au rôle sans cesse croissant de la Coalition contre les sous-munitions (Cluster Munition Coalition, CMC) demandant l'interdiction des bombes à sous-munitions, les pressions de la société civile n'ont cessé d'augmenter à la fin de 2006 et en 2007. La CMC

¹ Comité international de la Croix-Rouge (CICR), 2006. *Une action internationale sur les bombes à dispersion s'impose d'urgence*. Déclaration de Philip Spoerri, Directeur du droit international et de la coopération au sein du Mouvement, 6 novembre, disponible sur le site <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/cluster-munition-statement-061106>.

² Nations Unies, 2007. *Position sur les bombes à dispersion*, adoptée le 17 septembre; voir le site [http://disarmament.un.org/library.nsf/95c7e7dc864dfc0a85256bc8005085b7/bb3f64f50bf61b6f852573f6006949f5/\\$FILE/CCW-MSP-2007-3.pdf](http://disarmament.un.org/library.nsf/95c7e7dc864dfc0a85256bc8005085b7/bb3f64f50bf61b6f852573f6006949f5/$FILE/CCW-MSP-2007-3.pdf).

est un réseau d'organisations non gouvernementales qui œuvre à protéger les civils des effets des bombes à sous-munitions ; à l'heure actuelle, elle rassemble plus de 300 organisations de plus de 80 pays³.

5. En février 2007, le Gouvernement norvégien a lancé un processus diplomatique international en vue de négocier un traité interdisant les BASM qui « provoquent des dommages inacceptables aux civils ». La Déclaration d'Oslo, qui demandait la conclusion d'un tel traité d'ici à 2008, a été approuvée par 46 gouvernements⁴. D'autres réunions visant à discuter le traité au Pérou, en mai 2007, en Autriche, en décembre 2007 et en Nouvelle-Zélande, en février 2008, ont permis de rassembler un nombre sans cesse croissant d'Etats en faveur de cette initiative : le « Processus d'Oslo » a débouché sur l'adoption par 107 Etats, à Dublin (Irlande) en mai 2008, de la Convention sur les BASM.

6. Dans le contexte des efforts actuels pour interdire les BASM et pour s'attaquer à leurs conséquences humanitaires, le présent exposé des motifs a pour objet :

6.1. de présenter les préoccupations humanitaires liées à l'utilisation des BASM ;

6.2. d'examiner les réactions au problème des BASM, y compris dans le contexte de la récente Convention sur l'interdiction des armes à sous-munitions, des développements en cours dans le domaine de la technologie militaire, et des initiatives par les parlements nationaux et les organes interparlementaires ;

6.3. de proposer des mesures susceptibles d'être prises par les Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe pour interdire les BASM et prévenir leurs conséquences humanitaires inacceptables.

7. La commission des questions politiques a par ailleurs tenu une audition sur le sujet le 17 mars 2009 à Paris, avec la participation de M. Maresca, conseiller juridique au CICR, et de M^{me} Holopainen, directrice à l'Unité de contrôle des armes, de la non-prolifération et du désarmement du ministère des Affaires étrangères de Finlande. Cette audition a été extrêmement utile pour la préparation de ce rapport. Je tiens donc à les remercier pour leurs contributions d'une très grande qualité.

II. Les bombes à sous-munitions : que sont-elles et comment sont-elles utilisées ?

8. Les bombes à sous-munitions se présentent sous forme d'un conteneur qui s'ouvre en l'air pour laisser se déployer d'autres explosifs de taille plus réduite, ou sous-munitions, sur une grande surface. Cela leur permet de détruire des cibles multiples dans leur zone d'impact. Beaucoup d'entre elles sont « à double usage », c'est-à-dire qu'elles sont à la fois des munitions à fragmentation antichar et anti-personnel. Les BASM peuvent être larguées d'un avion ou lancées du sol par une pièce d'artillerie, une roquette ou un système lance-missiles.

9. Le nombre des sous-munitions larguées à partir d'un conteneur peut aller de quelques unes à plus de 600 en fonction du type de munition utilisé. La plupart sont conçues pour exploser au moment ou peu après le moment où elles touchent le sol. Beaucoup sont dotées de parachutes, rubans ou autres dispositifs qui freinent leur descente. Certains fabricants sont en train de développer une nouvelle génération de bombes « sensor-fuzed » (à détecteur) ou « à guidage de précision » : elles contiennent des sous-munitions guidées individuellement qui peuvent détecter et attaquer des cibles spécifiques. Elles ne représentent cependant qu'une faible proportion des stocks actuels.

10. Les BASM ont été utilisées pour la première fois par les forces soviétiques et allemandes pendant la deuxième guerre mondiale⁵. Depuis, au moins 34 pays en ont produit plus de 210 types différents⁶. Une grande partie des stocks actuels a été constituée dans le contexte de la guerre froide. Les BASM étaient avant tout destinées à attaquer des objectifs militaires multiples déployés sur une grande superficie – par exemple d'importantes formations de chars ou d'infanterie. Elles ont été utilisées pour la première fois à grande échelle par les Etats-Unis lors des conflits en Asie du Sud-est pendant les années 1960 et 1970. A ce jour, on a documenté l'utilisation de BASM dans 22 pays et 4 zones contestées d'Asie, d'Afrique et

³ Voir le site web de la Coalition : <http://www.stopclustermunitions.org/>

⁴ *Déclaration d'Oslo*, Conférence d'Oslo sur les sous-munitions, 22-23 février; voir le site: <http://www.clusterconvention.org/>

⁵ Mark Hiznay, 2006, « Operational and technical aspects of cluster munitions », *Disarmament Forum*, No.4, Genève, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), p. 17.

⁶ Mark Hiznay, 2007, « Survey of cluster munitions produced and stockpiled », présentation donnée lors de la Réunion d'experts « Défis humanitaires, militaires, techniques et juridiques des armes à dispersion », organisée par le CICR à Montreux, Suisse, 18-20 avril. Voir le site : <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/p0915>

d'Europe⁷. A l'heure actuelle, au moins 75 pays en détiennent des stocks⁸ et une quinzaine en ont utilisé pendant un conflit armé⁹. On sait aussi que des groupes armés non gouvernementaux en ont utilisé dans certaines circonstances¹⁰. Quelques pays qui en avaient produit ou entreposé ont cessé d'en fabriquer, voire ont commencé à détruire leurs stocks dans le cadre des efforts lancés pour s'attaquer au problème de leurs conséquences humanitaires.

III. Pourquoi les bombes à sous-munitions posent-elles des inquiétudes au plan humanitaire ?

11. Selon une enquête récente de Handicap International sur les pays et les régions touchés par des BASM, 98 % de leurs victimes étaient des civils¹¹. Les BASM posent des dangers dans l'immédiat et dans le plus long terme du fait de trois de leurs caractéristiques principales : elles couvrent de grandes superficies et elles ne sont ni fiables ni précises.

12. Les BASM constituent un danger immédiat pour les civils lorsqu'elles sont utilisées dans ou près des zones peuplées. Du fait de la grande superficie de leur zone d'impact – elles peuvent larguer un grand nombre de sous-munitions sur des superficies pouvant aller jusqu'à des dizaines de milliers de mètres carrés – il peut être difficile de les utiliser d'une manière qui différencie les objectifs militaires des biens civils comme le demande le droit humanitaire international.

13. Comme la plupart des sous-munitions tombent en chute libre – c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être guidées individuellement vers un objectif militaire précis – leur trajectoire peut être affectée par des facteurs environnementaux, tels que le vent. Cela affecte leur précision et elles peuvent tomber sur des zones autres que leurs objectifs militaires visés.

14. Bien que la majorité des sous-munitions soient conçues pour exploser au moment de leur impact ou juste après, une grande proportion d'entre elles ne le font pas comme prévu. Comme chaque bombe à dispersion peut contenir des centaines de sous-munitions, de grands nombres de celles-ci se trouvent dispersés en très peu de temps. Il reste donc de munitions non exploitées sur le sol, qui présentent chacune un danger mortel pour tous ceux qui s'en approcheraient. De plus, les sous-munitions non explosées sont souvent très instables : elles sont donc plus difficiles et plus dangereuses à enlever et à détruire que les mines anti-personnel.

15. Statistiquement, les bombes à sous-munitions sont aussi plus à même de tuer que les mines anti-personnel¹², et elles causent souvent des victimes multiples¹³. Les survivants souffrent souvent de blessures occasionnées par la force de l'explosion et par les fragments. Les blessures aux yeux et les amputations sont fréquentes causant souvent des handicaps permanents et requérant une prise en charge toute la vie. La majorité des tués ou des blessés sont des hommes ou des enfants : en effet ils se livrent souvent à des activités – agriculture ou collecte de bois de feu ou de ferraille – dans des zones contaminées. Les enfants sont plus particulièrement à risque car ils peuvent être attirés par la forme intéressante et la taille des sous-munitions et jouer avec elles sans réaliser le danger qu'elles présentent¹⁴.

16. Outre la menace directe que posent les sous-munitions non explosées, la contamination du terrain qu'elles causent a de graves répercussions socio-économiques pour les individus et les collectivités. Lorsque les champs ou les infrastructures vitales et les bâtiments sont jonchés de munitions non explosées, l'approvisionnement en produits de base – nourriture, eau, carburant – et l'accès aux services publics tels que les écoles et les hôpitaux peut s'en trouver perturbé.

⁷ Handicap International, 2007, *Cercle d'impact – L'empreinte fatale des sous-munitions sur les personnes et les communautés*, Bruxelles, Handicap International, mai, p. 9; et Human Rights Watch, 2008, *Georgia: Russian Cluster Bombs Kill Civilians* 15 août, sur le site : <http://hrw.org/english/docs/2008/08/14/georgi19625.htm>

⁸ Mark Hizmay, 2007.

⁹ Coalition contre les sous-munitions; généralités sur le problème des bombes à sous-munitions, voir <http://www.stopclustermunitions.org/the-problem/>; Human Rights Watch, *Timeline of Cluster Munition Use*, disponible sur le site : <http://hrw.org/campaigns/clusters/chart/index.htm#>

¹⁰ Human Rights Watch, *Timeline of Cluster Munition Use*.

¹¹ Handicap International, 2006, *L'empreinte fatale : L'impact mondial des armes à sous-munitions*, Rapport préliminaire, Bruxelles, Handicap International, Novembre.

¹² John Borrie and Rosy Cave, 2006, "The Humanitarian Effects of Cluster Munitions", *Disarmament Forum*, No. 4, Genève, UNIDIR, p. 7.

¹³ Voir par exemple : CICR, 2001, *Cluster Bombs and Landmines in Kosovo: Explosive Remnants of War*, juin, p. 9; et Handicap International, 2007, *Cercle d'impact - L'empreinte fatale des sous-munitions sur les personnes et les communautés*, Bruxelles, Handicap International, mai, p. 31.

¹⁴ CICR, 2008, *Cluster Munition Victims: What is Known and What is Needed?*, fiche d'information, février, sur le site <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/cluster-munitions-factsheet-010208>

17. A ce jour, si moins d'une quinzaine de pays ont utilisé des bombes à sous-munitions lors de conflits armés, les conséquences humanitaires sont déjà importantes. Il reste des stocks de millions de bombes à dispersion contenant des milliards de sous-munitions. La plupart d'entre elles sont des modèles anciens qui se sont révélés non fiables et imprécis lors de conflits antérieurs ; vu leur vieillissement, leur taux de ratage risque encore d'augmenter. L'utilisation ne serait-ce que d'une faible partie d'entre elles pourrait créer un problème humanitaire de vastes proportions et de longue durée dont la solution exigerait des ressources considérables. Et si les BASM venaient à proliférer dans un nombre croissant de pays et chez des acteurs souvent peu capables et soucieux de respecter le droit humanitaire international, les conséquences pour les civils pris dans des conflits armés pourraient être catastrophiques. Il est donc impératif de s'attaquer d'urgence au problème des BASM avant qu'elles ne soient déployées et que le problème ne devienne pire qu'il ne l'est aujourd'hui.

IV. Les conséquences humanitaires des bombes à sous-munitions : un problème à l'échelle mondiale

18. A l'heure actuelle, les BASM ont été utilisées dans au moins 22 pays et quatre régions contestées. Si certains pays souffrent des conséquences de leur utilisation à grande échelle et sur une longue durée, les effets de leur emploi plus limité dans d'autres conflits n'en sont pas moins sévères.

19. Le Laos est un exemple frappant de la persistance de la contamination causée par le recours à grande échelle des bombes à dispersion. Il reste un des pays les plus affectés par les sous-munitions des dizaines d'années après les bombardements aériens massifs lancés par les Etats-Unis entre 1964 et 1973. Selon le Programme national laotien d'élimination des munitions non explosées (UXO Lao), au moins 266 millions de bombes à sous-munitions, avec un taux de ratage de 30 %¹⁵, ont été larguées entre autres explosifs sur le pays. S'il est impossible de déterminer avec la moindre certitude le nombre des sous-munitions qui n'ont pas explosé, il est probable que des dizaines de millions d'entre elles sont restées sur le terrain lorsque les hostilités ont pris fin. Elles continuent à tuer et constituent toujours un obstacle important au développement socio-économique du pays. Aujourd'hui encore, les restes explosifs de la guerre, dont un bon nombre de sous-munitions, font quelque 200 victimes par an¹⁶, et beaucoup d'autres ne sont probablement pas recensées. Les données sont incomplètes mais une enquête de Handicap International a identifié au moins 4 837 personnes tuées ou blessées par des sous-munitions non explosées entre 1965 et 2007¹⁷. La plupart d'entre elles se livraient à des activités agricoles ou autres de subsistance au moment de leur accident. Bien que les victimes soient conscientes des risques qu'elles courent, les impératifs économiques sont souvent plus forts que les préoccupations sécuritaires. Un autre risque spécifique au Laos vient du fait que les munitions non explosées sont collectées pour leur valeur comme déchets de métaux, activité à laquelle participent de nombreux enfants. L'augmentation sensible du nombre des victimes enregistrée par UXO Lao en 2004 a coïncidé avec l'expansion du commerce des déchets de métaux¹⁸. De fait de l'ampleur de la contamination du sol laotien, il est probable que les populations civiles vont continuer à devoir vivre sous la menace des sous-munitions non explosées pendant encore des dizaines d'années.

20. Des conflits beaucoup plus courts ont aussi causé une contamination importante : après le conflit au Kosovo et la campagne «Opération forces alliées» de bombardements par les forces de l'OTAN, entre le 24 mars et le 10 juin 1999, la région a été gravement contaminée par des munitions non explosées. Une grande partie du problème vient des BASM utilisées par l'OTAN. L'Organisation a confirmé en avoir largué plus de 234 000 pendant les 78 jours qu'a duré l'opération mais les chiffres varient et certaines sources de l'OTAN avancent celui de 290 000¹⁹. D'autres sources secondaires, y compris des rapports de pays de l'OTAN participant à l'opération, donnent des chiffres très supérieurs²⁰. L'OTAN estime à 10 % le taux de ratage de ses bombes²¹ ce qui permet d'évaluer, de manière très conservatrice, à quelque 23 000 – 29 000 le nombre des sous-munitions non explosées. Selon le Centre de coordination de la lutte anti-mines des Nations Unies (UNMACC) au Kosovo, elles ont tué ou blessé 142 personnes entre le 16 juin 1999 et avril 2001 et fait encore au moins 10 victimes supplémentaires depuis avril 2001²². Selon les données recueillies par le CICR au Kosovo entre juin 1999 et le 31 mai 2000, les sous-munitions auraient fait autant de victimes que les mines antipersonnel et parmi les victimes, tués ou blessés, il y a 4,9 fois plus de risques que ce soient des

¹⁵ Lao National Unexploded Ordnance Programme (UXO Lao), sur le site <http://www.uxolao.org>

¹⁶ Centre international de déminage humanitaire de Genève (CIDHG), 2007, *Lao PDR Risk Management and Mitigation Model*, février, p. 3.

¹⁷ Handicap International, 2007, pp. 30-31.

¹⁸ CIDHG, p. 4.

¹⁹ CICR, 2001, p. 6.

²⁰ Landmine Action, 2007, *Cluster munitions in Kosovo: Analysis of use, contamination and casualties*, octobre, pp. 9-11.

²¹ CICR, 2001, p. 8.

²² Landmine Action, 2007, p. 46

enfants de moins de 14 ans²³. Selon les statistiques de l'UNMACC, 67 % des victimes des sous-munitions avaient 19 ans ou moins²⁴.

21. Le Liban est un autre exemple de la gravité du problème que peuvent causer les bombes à sous-munitions en très peu de temps et des ressources énormes et du temps qu'il faut pour y remédier. La guerre entre Israël et le Hezbollah dans le sud du Liban, en juillet et août 2006, n'a duré que 33 jours. Le nombre total des bombes à sous-munitions utilisées est encore inconnu mais le Centre de coordination de la lutte anti-mines des Nations Unies pour le Liban du Sud (UNMACC SL) estime que le conflit a laissé environ un million de sous-munitions non explosées sur le terrain²⁵. Les Nations Unies disent que près de 90 % des bombes à sous-munitions utilisées par Israël ont été larguées pendant les 72 heures qui ont précédé le cessez-le-feu du 14 août²⁶. Au 11 juillet 2008, 20 civils avaient été tués et 192 blessés par des sous-munitions²⁷. Si la majorité des incidents se sont produits pendant la période qui a immédiatement suivi le conflit, lorsque les réfugiés rentraient chez eux, on continue à enregistrer des victimes tous les mois depuis la fin du conflit. Les zones agricoles ont été fortement contaminées par les BASM : l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) estime qu'au moins 26 % des terres en culture sont affectées²⁸. Au 30 juin 2008, l'UNMACC SL a confirmé 1 026 impacts de bombes à sous-munitions couvrant une superficie de 40 678 714 mètres carrés de terrain²⁹. Ce même mois, le Centre a rapporté que 146 306 sous-munitions non explosées avaient été enlevées³⁰. Human Rights Watch a également confirmé que le Hezbollah avait utilisé des bombes à sous-munitions contre les populations civiles en Israël pendant le conflit³¹. Dans la mesure où il s'agit d'un des rares exemples d'utilisation avérée de BASM par un groupe armé non gouvernemental, il suscite de grandes préoccupations concernant la prolifération future de cette arme tant dans les Etats que chez des acteurs non gouvernementaux.

22. Plus proche de nous, dans le cadre de la guerre qui a eu lieu en août dernier entre la Géorgie et la Russie, le Parlement européen, dans sa Résolution du 3 septembre 2008 sur la situation en Géorgie, a indiqué que les «experts des organisations internationales de défense des droits de l'homme et les analystes militaires ont établi, documents à l'appui, l'usage par les troupes russes de bombes à sous-munitions en Géorgie, qui a laissé des milliers d'engins non-explosés sur les zones de conflit». La Géorgie a également admis avoir fait l'usage de bombes à sous-munitions en Ossétie du Sud, près du tunnel de Roki. Dans sa Résolution 1633 (2008) sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie, l'Assemblée a affirmé que «l'usage d'armes lourdes et de bombes à sous-munitions comportant des risques graves pour les populations civiles constitue une utilisation disproportionnée de la force par la Géorgie – bien que ce soit sur son propre territoire – et, en tant que telle, une violation du droit international humanitaire. Dans le même temps, la contre-attaque de la Russie, comportant des actions militaires d'envergure dans le centre et l'ouest de la Géorgie et en Abkhazie, n'a pas respecté non plus le principe de proportionnalité et le droit international humanitaire.»

V. Prévenir les conséquences humanitaires inacceptables des bombes à sous-munitions

i. Interdire et limiter les bombes à sous-munitions par le biais du droit humanitaire international

23. L'utilisation des bombes à sous-munitions au sud du Liban a montré une fois de plus le danger inacceptable qu'elles présentent pour la population civile et souligné à quel point il est urgent de s'attaquer au problème qu'elles posent. Depuis 2006, des gouvernements se demandent comment répondre aux préoccupations humanitaires liées à l'utilisation des BASM tant dans le cadre de la Convention sur l'emploi de certaines armes conventionnelles que de celui du Processus d'Oslo. Cela a mené à la récente adoption par 107 pays participant au Processus d'Oslo d'un nouveau traité international interdisant l'emploi des armes à sous-munitions. La Convention n'interdit pas seulement l'utilisation de ces bombes, elle établit aussi un large cadre de réaction à leurs conséquences humanitaires : nettoyage des zones contaminées, mesures

²³ CICR, 2001, p. 9

²⁴ Landmine Action, 2007, p. 47.

²⁵ Centre de coordination de la lutte anti-mines des Nations Unies pour le Liban du Sud (UNMACC SL), 2006, fiche d'information, 4 novembre, sur le site <http://www.maccsl.org/>

²⁶ Human Rights Watch, 2008, *Flooding South Lebanon: Israel's Use of Cluster Munitions in Lebanon in July and August 2006*, Volume 20, No. 2 (E), février, p. 6.

²⁷ UNMACC SL, 2008, *Casualties of (Civilians) in South Lebanon from 14 August 2006 to 11 July 2008*, 11 juillet, sur le site <http://www.maccsl.org/>

²⁸ Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), 2006, *Lebanon: Damage and Early Recovery Needs Assessment of Agriculture, Fisheries and Forestry*, novembre, p.10.

²⁹ UNMACC SL, 2008, *Cluster Bomb Strikes Map*, 20 juin, disponible sur le site : <http://www.maccsl.org/>

³⁰ UNMACC SL, *June 2008 Report*, 5 juillet 5, 2008, sur le site <http://www.maccsl.org/>

³¹ Human Rights Watch, 2007, *Civilians under Assault: Hezbollah's Rocket Attacks on Israel in the 2006 War*, Volume 19, No. 3 (E), août, p. 44-48.

visant à protéger les civils des effets des sous-munitions et octroi d'une aide aux personnes et collectivités affectées. Si ce nouveau traité représente la seule manière viable d'éliminer une arme qui cause des dommages considérables aux populations civiles depuis des dizaines d'années, de nombreux Etats, y compris de grandes puissances militaires telles que la Chine, les Etats-Unis, l'Inde, Israël, le Pakistan et la Russie, n'ont pas participé à son adoption et il est peu probable qu'ils y adhèrent à court terme. Dans l'intérim, il va toutefois être important d'assurer qu'ils suivent et mettent en œuvre les autres dispositions juridiques concernant les bombes à sous-munitions. Ces Etats étudient aussi des solutions alternatives visant à réglementer ces bombes qui, même si elles ne vont pas jusqu'à la proscription incluse dans le nouveau traité, pourraient contribuer à réduire leurs conséquences humanitaires.

24. S'agissant des Etats-Unis, le 11 mars 2009, le Président Obama a signé un texte législatif interdisant d'exporter les sous-munitions américaines ayant un taux d'échec supérieur à 1 %. De facto, cela signifie que la quasi totalité des BASM américaines ne pourront plus être exportées. Il est toutefois paradoxal que les Etats-Unis s'autorisent à utiliser des armes dont ils interdisent l'exportation. Depuis juillet 2008, une directive du Département de la Défense américain prévoit en effet que les Etats-Unis puissent continuer d'utiliser tous les types de sous-munitions jusqu'en 2018. Par la suite, celles ayant un taux d'échec supérieur à 1 % seront interdites d'utilisation.

25. La Convention sur les armes à sous-munitions, adoptée le 30 mai 2008 contient la première série de règles spécifiques de droit humanitaire concernant ces armes³². Elle cherche à mettre fin aux dommages causés aux civils par les BASM en interdisant complètement leur utilisation, leur production, leur stockage et leur transfert et en demandant la destruction des stocks. Elle engage les Etats Parties à prendre des mesures concrètes pour éliminer la menace de ces bombes ; à protéger les civils dans les zones touchées ; et à s'entraider et à coopérer les uns avec autres à cette fin. Ces mesures incluent le nettoyage et la destruction de toutes les bombes à sous-munitions abandonnées ou non explosées, des activités visant à protéger la population (marquage des zones dangereuses et éducation à la réduction des risques) et la fourniture d'une aide aux survivants des BASM. La Convention définit l'arme à sous-munition comme «une munition classique conçue pour disperser ou libérer des sous-munitions explosives dont chacune pèse moins de 20 kilogrammes, et comprend ces sous-munitions explosives.» (article 2). Certaines munitions contenant des sous-munitions sont exclues de cette définition par le traité. Elles doivent satisfaire un ensemble cumulatif de critères visant à les empêcher d'avoir des effets indiscriminés dans une zone donnée et minimiser les risques posés par des munitions non explosées : elles doivent donc contenir moins de dix sous-munitions, chaque sous-munition doit peser plus de quatre kilos, être conçue pour détecter et attaquer une cible constituée d'un objet unique et être équipée d'un mécanisme électronique d'autodestruction et d'autodésactivation. Sont également exclues de cette définition les sous-munitions qui ne sont pas explosives telles que celles conçues pour lancer des artifices éclairants, des fumigènes, ou des munitions conçues exclusivement à des fins de défense anti-aérienne. La Convention sur les armes à sous-munitions a été ouverte à la signature lors d'une cérémonie qui s'est tenue à Oslo le 3 décembre 2008. Elle entrera en vigueur 6 mois après sa ratification par 30 Etats. Par la suite, les Etats Parties organiseront des réunions annuelles destinées à superviser sa mise en œuvre. A l'heure actuelle, 96 Etats l'ont signée et seuls 6 Etats l'ont ratifiée : l'Autriche, l'Irlande, le Laos, la Norvège, le Saint-Siège et le Sierra Leone. L'Allemagne finalisera son processus de ratification avant la fin du premier semestre 2009.

26. L'emploi des bombes à sous-munitions, comme celle des autres armes, est soumis aux règles du droit humanitaire international. Ce droit – aussi nommé droit des conflits armés – régit la conduite des hostilités (méthodes et moyens de guerre) et protège ceux qui ne prennent pas part aux hostilités, dont les civils. Les règles générales du droit humanitaire concernant la conduite des hostilités fixent des limites quant à la manière d'utiliser les armes et prévoient des mesures spécifiques en vue de la protection des civils. Les règles les plus pertinentes concernant les bombes à sous-munitions incluent celle qui demande que les parties au conflit fassent la distinction entre les civils et les combattants et les biens civils et les objectifs militaires ; l'interdiction des attaques indiscriminées ; la règle de la proportionnalité qui dispose que les effets d'une attaque contre des civils et des biens civils ne doivent pas être supérieurs aux avantages militaires attendus ; et l'obligation de prendre des mesures de précaution pour éviter ou réduire au minimum les dommages causés à la population civile lors d'opérations militaires³³. Ces règles font partie du droit humanitaire international et sont donc contraignantes pour tous les utilisateurs de BASM qu'ils soient ou non signataires de traités humanitaires spécifiques³⁴. Il n'en reste que l'application de ces règles n'a pas permis de prévenir un nombre important de victimes des bombes à sous-munitions chaque fois qu'elles ont été

³² *Convention sur les armes à sous-munitions*, sur le site <http://www.clusterconvention.org/>

³³ Lou Maresca, 2006, "Cluster Munitions: Moving toward Specific Regulation", *Disarmament Forum*, Issue 4, UNIDIR: Genève, pp. 28-29.

³⁴ Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (ed.), 2005, *Customary International Humanitarian Law*, Vol. 1: Rules, Cambridge, CICR et Cambridge University Press.

employées. Le CICR a déclaré qu'il pensait que les règles générales du droit humanitaire international n'étaient pas suffisantes pour protéger les civils des effets des BASM et il a soutenu l'interdiction spécifique de ces armes³⁵.

27. La Convention de 1980 sur l'emploi de certaines armes conventionnelles (CCW) contient aussi des règles concernant les bombes à sous-munitions. Le Protocole de 2003 relatif aux restes explosifs de guerre (Protocole V) essaie de résoudre la menace post-conflit posée par tous les types de munitions non explosées et abandonnées en établissant un cadre en vue de l'enlèvement rapide, après la fin des hostilités, de tous ces restes explosifs, y compris des bombes à sous-munitions. Il demande notamment à chaque partie d'enlever ou de coopérer à l'enlèvement de tous les restes explosifs de guerre résultant de ses opérations ; de fournir rapidement aux organismes de nettoyage toutes les informations sur les types et les emplacements des munitions utilisées ; et de prendre des mesures intérimaires pour protéger les civils, par exemple en marquant les zones contaminées ou en dispensant des avertissements et une éducation à la réduction des risques. Le Protocole V est entré en vigueur en novembre 2006 et, au 1^{er} septembre 2008, il comptait 46 Etats Parties. Cependant, il ne traite pas directement du problème des bombes à sous-munitions, pas plus qu'il ne restreint l'emploi de ces bombes ou d'aucune autre arme, et il ne fait aucune obligation aux Etats de réduire la contamination par munitions explosives. De plus, et à la différence de la nouvelle Convention sur les armes à sous-munitions, il ne s'applique qu'aux conflits à venir et ne s'attaque pas à la menace que ces bombes posent pour les civils dans les pays qui étaient déjà contaminés par des restes explosifs de guerre avant de signer le traité.

28. Après l'adoption du Protocole sur les restes explosifs de guerre en 2003, le Groupe d'experts gouvernementaux de la Convention sur certaines armes classiques a continué à examiner les mesures préventives possibles susceptibles de réduire les conséquences humanitaires des restes explosifs de guerre. Cependant, ce n'est qu'en novembre 2007 que les Etats Parties lui ont donné un mandat portant spécifiquement sur les bombes à sous-munitions. Il a été chargé de négocier «une proposition permettant de s'attaquer d'urgence au problème des bombes à sous-munitions tout en préservant l'équilibre entre les considérations civiles et militaires»³⁶. Le Groupe devait se réunir sept fois en 2008 et présenter un compte rendu des progrès réalisés à la réunion des Etats Parties prévue pour novembre 2008. Les réunions ont porté sur les éléments possibles d'un nouveau protocole sur les armes à sous-munitions, y compris des dispositions sur la protection des civils, l'enlèvement des sous-munitions, l'aide aux victimes et la coopération internationale. La plupart de ces éléments reprennent ceux existant déjà dans les règles générales du droit humanitaire sur l'emploi des armes ou dans d'autres protocoles de la CCW, et notamment le Protocole V. L'inclusion de nouvelles règles, par exemple restreignant ou interdisant l'emploi de certains types de bombes à sous-munitions ou imposant des normes techniques de précision et de fiabilité, n'a jusqu'à présent pas reçu le soutien d'un grand nombre d'Etats Parties. Si un accord peut intervenir sur ces éléments, ils pourraient aussi être simplement inclus comme exemples non contraignants de meilleures pratiques dans tout nouvel instrument susceptible d'être adopté.

ii Approches techniques et militaires au problème des bombes à sous-munitions

29. La possibilité de réduire des conséquences humanitaires des bombes à sous-munitions grâce à la mise au point de technologies améliorées a fait l'objet de longues discussions dans le cadre du Processus d'Oslo et de la Convention sur certaines armes classiques. Plusieurs gouvernements voient dans des progrès techniques visant à améliorer la fiabilité et la précision des BASM la meilleure manière de s'attaquer au problème des conséquences humanitaires liées à leur emploi. Si les améliorations techniques font partie de la solution, comme le montrent les exceptions inscrites dans la Convention sur les armes à sous-munitions, il est aussi évident qu'aucune «solution» technique ne permettra d'éliminer les conséquences humanitaires de l'emploi des BASM. C'est la raison pour laquelle cette nouvelle Convention prévoit un ensemble cumulatif de prescriptions techniques destinées à éliminer toutes les armes à sous-munitions qui ont causé des dommages aux civils et à n'autoriser que celles ne présentant pas ces caractéristiques. A l'interdiction de ces armes s'ajoute toute une série de mesures techniques destinées à en minimiser les conséquences humanitaires dans les zones où elles ont déjà été utilisées.

30. Les solutions techniques les plus souvent avancées incluent la réduction du taux de ratage grâce à l'amélioration des mécanismes de détonation primaire et à l'inclusion de mécanismes d'autodestruction et d'autodésactivation destinés à garantir l'élimination des sous-munitions non explosées en cas de défaillance

³⁵ CICR, 2008, *Why do we Need a New Treaty?*, fiche d'information. Février, sur le site : <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/cluster-munitions-factsheet-010208>

³⁶ Rapport, 2007, Réunion des Etats Parties à la Convention sur les armes classiques, Genève, 7-13 novembre 2007, CCW/MSP/2007/5, 3 décembre, sur le site : [http://www.onug.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/700BD7373A1FE2BCC12573CF005AFC00](http://www.onug.ch/80256EE600585943/(httpPages)/700BD7373A1FE2BCC12573CF005AFC00)

du détonateur principal. Or, en pratique, les tentatives d'améliorer la fiabilité des sous-munitions par de telles mesures n'ont pas apporté une solution appropriée au problème des munitions non explosées. Les sous-munitions contiennent souvent des mécanismes de détonation très complexes et les causes du ratage sont nombreuses et variées. Et s'il est possible d'améliorer la fiabilité des mécanismes détonateurs, il est très difficile, voir impossible, de fiabiliser tous les facteurs susceptibles de causer le ratage des sous-munitions³⁷. S'agissant des taux de ratage, un autre problème concerne les grandes différences entre les assertions des producteurs et des stockeurs de bombes à sous-munitions concernant les taux de ratage obtenus lors d'essais contrôlés et les résultats obtenus par les mêmes munitions sur le champ de bataille. De nombreuses raisons ont été avancées par des experts pour expliquer ces différences, y compris des facteurs liés au transport et au stockage des munitions, les conditions environnementales lors de leur emploi (altitude, terrain, météo), leur âge et les erreurs humaines lorsqu'elles sont utilisées dans des situations stressantes et dangereuses de combat³⁸.

31. Il est aussi possible d'améliorer la précision des bombes à sous-munition en remplaçant les sous-munitions existantes par des sous-munitions guidées susceptibles de viser des objectifs militaires spécifiques. Pour cela, il faut les doter de détecteurs ou d'autres mécanismes capables de reconnaître et de localiser les cibles³⁹. La mise au point de sous-munitions plus précises pourrait permettre à leur utilisateur de mieux faire la différence entre les biens civils et les objectifs militaires et ainsi contribuer à réduire certaines des préoccupations causées par les modèles actuels. Avec le développement de bombes guidées avec précision il serait aussi possible de réduire le nombre des sous-munitions qu'elles contiennent, ce qui diminuerait le potentiel de vaste contamination du terrain par un grand nombre de munitions non explosées. Cependant, dans le court terme, il est peu probable que la plupart des forces armées dans le monde arrivent à se procurer de telles armes.

32. Vu ces limitations, il ne serait pas réaliste de penser que le problème des bombes à sous-munitions puisse être résolu uniquement en améliorant leur fiabilité et leur précision. S'il faut évidemment encourager la poursuite des améliorations techniques qui peuvent réduire les risques que ces engins font courir aux civils, il n'existe pas aujourd'hui de solution technique simple qui éliminerait les préoccupations humanitaires liées à ces bombes. De plus, les solutions techniques sont généralement coûteuses et elles n'ont donc pas la préférence des Etats moins riches ou de ceux qui n'ont pas de capacité de production propre. Il faut aussi se souvenir que la plus grande partie des bombes à sous-munitions en stock sont des modèles anciens, qui ont un fort taux de ratage et qui contiennent des quantités importantes de sous-munitions tombant en chute libre. Il est probable que ces bombes vont devenir encore moins fiables avec le passage du temps. De plus, seul un petit nombre d'entre elles sont dotées de sous-munitions guidées. Les améliorations techniques dont bénéficieront les futures armes à sous-munitions ne préviendraient donc en aucune manière les conséquences humanitaires massives qui pourraient découler de l'emploi d'une seule petite partie des stocks actuels.

33. Il importe de réévaluer le rôle militaire recherché et l'utilité perçue – ainsi que les limitations – des bombes à sous-munitions maintenant que des armes plus précises et plus fiables sont disponibles et que les besoins opérationnels ont changé sur les théâtres d'opérations. Du fait des progrès de la technologie militaire – par exemple en matière de conception des détonateurs et des systèmes de guidage – il est maintenant possible de confier les fonctions autrefois attribuées aux bombes à sous-munitions à des armes qui ne causent pas les mêmes effets sur une vaste surface ou qui ne créent pas de problèmes semblables à ceux de la contamination des munitions non explosées.

34. Sans même parler des limitations des bombes à sous-munitions, les stocks actuels de ces armes ont été conçus pour des scénarios de bataille que l'on ne rencontre plus que rarement dans les conflits actuels, à savoir le bombardement d'importantes formations de véhicules blindés ou d'infanterie. Les hostilités sont de plus en plus menées dans ou près de zones peuplées où les objectifs militaires et les biens civils sont proches les uns des autres. L'utilisation d'armes de ce type dans ce genre de conditions ne soulève pas seulement de graves préoccupations pour ce qui est de l'application du droit humanitaire international : les

³⁷ Voir par exemple Lee Springer, 2007, "Designing fuzes", présentation donnée lors de la réunion d'experts « Défis humanitaires, militaires, techniques et juridiques des armes à dispersion », organisée par le CICR à Montreux, Suisse, 18-20 avril.

³⁸ Voir par exemple Chris Clark, 2007, "Unexploded Cluster Bombs and Submunitions in South Lebanon: Reliability from a Field Perspective" et Ove Dullum, 2007, "Reliability of Cargo (Cluster) Munition Tests", présentations données lors de la réunion d'experts « Défis humanitaires, militaires, techniques et juridiques des armes à dispersion », organisée par le CICR à Montreux, Suisse, 18-20 avril.; Colin King, Ove Dullum et Grethe Ostern, 2007, *M85: An Analysis of Reliability*, Oslo, Norwegian People's Aid.

³⁹ Voir par exemple Franz Jüptner, 2007, "Achieving Higher Accuracy", présentation donnée lors de la réunion d'experts « Défis humanitaires, militaires, techniques et juridiques des armes à dispersion », organisée par le CICR à Montreux, Suisse, 18-20 avril.

fortes probabilités de causer des victimes parmi les civils peuvent être contre-productives dans une perspective politico-militaire. La nouvelle génération de projectiles guidés avec précision peut donc être mieux adaptée à ces contextes d'un point de vue militaire et, s'ils sont utilisés de manière responsable et conformément au droit humanitaire, sans doute causer moins de dommages aux civils.

iii. Initiatives parlementaires

35. Dans de nombreux pays, les parlements nationaux ont joué un rôle central en inscrivant les préoccupations humanitaires liées à l'emploi des bombes à sous-munitions à l'ordre du jour politique de leur pays et en adoptant de nouvelles politiques et de nouvelles lois pour y répondre. On compte parmi eux les parlements d'un certain nombre de pays européens tels que l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Hongrie, la Norvège, le Royaume-Uni, la Serbie, la Suède et la Suisse⁴⁰.

36. A ce jour, deux pays ont adopté des lois interdisant les bombes à sous-munitions. La Belgique a été la première à le faire. La loi belge a été adoptée par la Chambre des représentants en février 2006 et elle est entrée en vigueur en juin de la même année. Elle stipule l'interdiction complète des bombes à sous-munitions et prévoit que les stocks existants doivent être détruits dans les trois ans. Le Parlement belge a aussi été le premier à voter, en mars 2007, une loi interdisant les investissements dans la production des bombes à sous-munitions et des mines antipersonnel. L'Autriche a été le second pays à passer une loi interdisant les bombes à sous-munitions : elle est entrée en vigueur le 7 janvier 2008⁴¹.

37. Dans d'autres pays, les initiatives parlementaires, entre autres, ont débouché sur la proclamation de moratoires nationaux sur l'emploi des bombes à sous-munitions tant que les problèmes humanitaires n'auront pas été résolus ; sur l'interdiction ou des limitations de l'emploi des BASM dans les zones peuplées ; et sur la mise hors service ou la destruction des stocks de certains types de BASM connues pour leur manque de précision ou leur fort taux de ratage. Dans plusieurs cas, les parlements ont aussi fait pression sur leurs gouvernements respectifs pour qu'ils soutiennent une interdiction internationale des armes à sous-munitions et qu'ils participent aux efforts internationaux visant à atteindre cet objectif.

38. Les forums parlementaires régionaux ont aussi soutenu les efforts internationaux déployés pour interdire les bombes à sous-munitions et demandé que les Etats prennent des mesures pour s'attaquer à leurs conséquences humanitaires. Lors de sa 16^e réunion annuelle à Kiev (Ukraine) en juillet 2007, l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a adopté une résolution en vue de l'interdiction des armes à sous-munitions. Elle a demandé aux Etats participants d'adopter des législations interdisant l'emploi, la production, le transfert et le stockage des bombes à sous-munitions qui causent de graves dommages aux civils. Elle a également mis l'accent sur l'importance de l'adoption de la Déclaration d'Oslo et a encouragé ses Etats participants à soutenir un effort au plan mondial visant à interdire ces armes⁴². Le 25 octobre 2007, le Parlement européen a adopté une résolution intitulée «Vers un traité global interdisant toutes les armes à sous-munitions»⁴³. Il y réaffirme la nécessité de renforcer la loi humanitaire internationale en adoptant au niveau international une interdiction de l'utilisation, de la production, du transfert et du stockage des armes à sous-munitions, et il soutient sans réserve le Processus d'Oslo ; il demande aussi aux Etats membres d'adopter des mesures nationales interdisant totalement les bombes à sous-munitions ; il demande par ailleurs aux Etats qui ont utilisé des armes à sous-munitions et des armes comparables d'accepter la responsabilité du nettoyage des restes des explosifs de guerre, de prendre des mesures pour protéger la population civile et les travailleurs humanitaires de leurs effets et d'aider les communautés touchées. De plus, la résolution demande à tous les Etats d'adhérer au Protocole V sur les restes explosifs de guerre, salue les efforts faits par l'Union européenne pour négocier un nouveau protocole dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques qui traitera les problèmes humanitaires associés à l'utilisation des armes à sous-munitions ; il regrette enfin que des progrès n'aient pas encore été réalisés à ce sujet. La résolution de 2007 fait suite à une résolution antérieure d'octobre 2004 du Parlement européen qui demandait un moratoire immédiat sur l'emploi, le stockage, la production, le transfert ou l'exportation des armes à sous-munitions jusqu'à la conclusion d'un accord

⁴⁰ Voir par exemple, Coalition contre les sous-munitions, 2008, *Overview of Global Parliamentary Action on Cluster Munitions*, février ; Human Rights Watch, 2007, *Survey of Cluster Munition Policy and Practice*, Numéro 1, Février, sur le site <http://www.hrw.org/backgrounder/arms/cluster0207/index.htm>

⁴¹ Pour plus d'information sur la législation belge et autrichienne, consulter les deux sources citées ci-dessus.

⁴² *Résolution sur l'interdiction des armes à sous-munitions*, 2007. Déclaration de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et Résolutions adoptées lors de la 16^e session annuelle, Kiev, 5-9 juillet, sur le site : [http://www.oscepa.org/Activities/Annual %20Sessions/36-Annual %20Session/207-Sixteenth %20Session %20in %20Kyiv, %202007](http://www.oscepa.org/Activities/Annual%20Sessions/36-Annual%20Session/207-Sixteenth%20Session%20in%20Kyiv,%202007)

⁴³ *Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2007*: « Vers un traité global interdisant toutes les armes à sous-munitions », sur le site <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0484+0+DOC+XML+V0//FR>

international visant à les réguler, limiter ou interdire⁴⁴. Hors de l'Europe, le Forum parlementaire Asie-Pacifique a adopté en janvier 2008 une résolution qui prend acte du travail mené dans le cadre du Processus d'Oslo et de la CCW sur les armes à sous-munitions⁴⁵.

VI. Résoudre le problème des bombes à sous-munitions : propositions d'actions pour les Etats membres du Conseil de l'Europe

39. La Convention sur les armes à sous-munitions offre une réponse globale au problème des sous-munitions en interdisant leur emploi, leur production, leur stockage et leur transfert, en demandant la destruction des stocks existants et en créant un cadre de coopération et d'assistance en vue d'atténuer leurs conséquences humanitaires dans les zones déjà touchées. La Convention est le seul cadre existant capable d'éliminer réellement les préoccupations humanitaires liées à l'emploi des BASM. La priorité des priorités est donc d'encourager tous les Etats à la signer et à la ratifier afin d'assurer son entrée en vigueur et sa mise en œuvre rapides. C'est seulement ainsi que les Etats pourront empêcher le problème des bombes à sous-munitions de prendre des proportions encore plus importantes et réduire le nombre des nouvelles victimes touchées par ces armes chaque année.

40. Une fois qu'ils seront devenus parties à la Convention sur les armes à sous-munitions, les Etats devront s'efforcer de mettre rapidement en œuvre ses principales dispositions. Les parlements nationaux devront jouer un rôle clé, notamment en approuvant les textes d'application voulus y compris les sanctions pénales en cas de poursuite des activités interdites par le traité. Les actions des parlements seront aussi cruciales pour l'affectation des ressources requises pour la mise en œuvre de la convention, y compris pour la destruction des stocks dans les Etats en possédant ainsi que pour le nettoyage et la destruction des sous-munitions abandonnées ou non explosées dans les zones sous leur juridiction ou leur contrôle. Les ressources et les structures nécessaires devront également être mises en place pour offrir, conformément à la législation humanitaire internationale, les soins médicaux, les dispositifs de réadaptation et le soutien psychologique nécessaires aux victimes de BASM et pour garantir leur inclusion sociale et économique. Les Etats Parties qui seront en mesure de le faire devront également offrir une assistance technique, matérielle et financière pour aider les Etats Parties affectés par des BASM à mettre le traité en application.

41. Les futurs Etats Parties devront veiller à promouvoir la Convention sur les armes à sous-munitions auprès des autres Etats qui ne l'auront pas encore signée. Les parlementaires peuvent jouer un rôle incitatif important dans ce domaine en œuvrant par le biais de leurs contacts bilatéraux avec leurs homologues d'autres pays et les travaux d'organes interparlementaires tels que l'Assemblée.

42. Les pays qui ne sont pas encore en mesure de devenir parties à la Convention sur les armes à sous-munitions devront avoir pour objectif de se mettre à même de la signer dans les meilleurs délais. Dans l'entre-temps, il faudra les encourager à prendre des mesures susceptibles de réduire ou de minimiser le problème des BASM. Elles pourront inclure le passage de moratoires nationaux sur l'emploi, l'acquisition, la production et le transfert d'armes à sous-munitions ou, au minimum, l'imposition de limites sur l'utilisation de ces armes, par exemple en interdisant leur emploi dans ou près des zones peuplées. Les pays possédant des armes à sous-munitions devront aussi s'engager à détruire celles causant les problèmes humanitaires les plus graves et commencer à orienter leur doctrine et leur déploiement militaires vers des modalités causant moins de dommages aux civils. Lors de l'achat ou de la mise au point de nouvelles armes, il faudra chercher des alternatives aux bombes à sous-munitions, notamment parmi celles qui remplissent les critères cumulatifs d'exception inscrits dans la Convention sur les armes à sous-munitions. Comme le montrent les nombreuses initiatives parlementaires récentes sur les BASM, les parlements nationaux sont seuls à même d'apporter de tels changements dans la législation et les politiques nationales régissant les armes à sous-munitions.

43. Au cas où, en dépit du fait que la plupart des pays sont convenus d'interdire les armes à sous-munitions, un Etat viendrait quand même à en utiliser à l'avenir, il faudra absolument veiller à ce qu'il suive et respecte les autres règles de la législation humanitaire internationale s'y appliquant, et notamment avec la plus grande rigueur en cas de recours à ces armes, celles concernant la distinction, la proportionnalité, les précautions et les attaques indiscriminées. Dans le cadre de ces règles, il conviendra d'examiner la légalité de l'emploi de telles armes dans ou à proximité des zones habitées et les menaces à long terme que posent les munitions non explosées pour les civils. Les parlementaires devront suivre la conduite de leurs gouvernements et faire part de leurs préoccupations en cas d'utilisation d'armes à sous-munitions.

⁴⁴ Résolution du Parlement européen du 28 octobre 2005 : Résolution du Parlement européen sur les armes à sous-munitions, sur le site <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2004-0048+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

⁴⁵ Coalition contre les sous-munitions, 2008, p. 5.

44. Tous les Etats sont instamment encouragés à adhérer au Protocole relatif aux restes explosifs de guerre (ERW) qui cherche à minimiser les menaces post-conflit posés non seulement par les sous-munitions abandonnées ou non explosées mais aussi tous les restes explosifs de guerre. Tant que tous les Etats ne seront pas devenus parties à la Convention sur les armes à sous-munitions, il faudra promouvoir la mise en application intégrale du Protocole V sur les ERW qui offre au moins une réponse partielle au problème des BASM en minimisant les dangers que courent les civils après l'emploi de ces armes.

45. Les Etats qui participent aux travaux sur les armes à sous-munitions dans le cadre du Groupe des experts gouvernementaux de la CWW doivent faire en sorte que le résultat de ses travaux constitue une vraie contribution à la solution du problème des conséquences humanitaires des BASM. Si un nouvel instrument peut être adopté dans ce contexte, il n'aura d'impact positif que s'il ajoute quelque chose au droit humanitaire actuel en imposant de nouvelles interdictions, restrictions ou obligations en matière d'armes à sous-munitions. Il devra également compléter sans les contredire les normes déjà inscrites dans la Convention sur les armes à sous-munitions. Les Etats qui soutiennent cette Convention ont une responsabilité particulière à cet égard. Pour qu'elles soient intégralement mises en œuvre par les Etats parties à la CCW, toutes les nouvelles normes devront être contraignantes : les Parlements devront veiller à ratifier rapidement toute nouvelle règle qui serait adoptée.

VII. Conclusion

46. La réaction aux conséquences humanitaires des armes à sous-munitions a déjà beaucoup tardé. Pour les milliers de civils, dans les cinquante dernières années, qui ont perdu la vie, un membre ou un être cher à cause de ces armes, elle arrive trop tard. Cependant la récente adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions par plus de 100 pays permet d'espérer qu'il pourra être mis fin au problème des sous-munitions avant qu'il ne s'aggrave. A cette fin, les pays doivent de toute urgence ratifier et mettre en œuvre le traité. Même les Etats qui ne sont pas encore en mesure d'accepter une interdiction complète ne doivent pas tarder à prendre des mesures intérimaires pour minimiser l'impact humanitaire des sous-munitions. Maintenant qu'une norme internationale définit les armes à sous-munitions comme des armes interdites, elles vont se trouver stigmatisées en tant qu'armes à ne pas utiliser : il sera donc plus difficile à tout Etat de les utiliser à l'avenir et cela pourra mener à une remise à plat de leur rôle et de leur utilité militaires, y compris par les Etats qui n'ont pas signé le traité.

47. La question que chaque Etat doit se poser n'est pas de savoir si les armes à sous-munitions continuent à être utiles d'un point de vue militaire : toutes les armes le sont. La question est de savoir si leurs conséquences humanitaires dépassent leur utilité militaire et s'il n'existe pas d'alternative qui serait moins dommageable pour les civils. Plus de la moitié des Etats du monde entier ont déjà répondu par l'affirmative.

48. J'encourage vivement tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à suivre leur exemple en interdisant les bombes à sous-munitions et en mettant fin à leurs conséquences humanitaires inacceptables.

Commission chargée du rapport : commission des questions politiques

Renvoi en commission : Renvoi n°3364 du 25 juin 2007

Projets de résolution et de recommandation adoptés à l'unanimité le 28 avril 2009

Membres de la commission : M. Göran **Lindblad** (président), M. David Wilshire (vice-président) (remplaçant : M. Nigel **Evans**), M. Björn **Von Sydow** (vice-président), M^{me} Kristina Ojuland (vice-présidente), M^{me} Fátima **Aburto Baselga**, M. Francis Agius, M. Alexandre Babakov (remplaçant : M. Sergey **Markov**), M. Viorel **Badea**, M. Denis Badré, M. Ryszard Bender, M. Andris Bērziņš, M^{me} Gudfinna Bjarnadóttir, M. Pedrag Bošković, M. Luc Van den Brande, M. Mevlüt **Çavuşoğlu**, M. Lorenzo Cesa (remplaçant : M. Pietro **Marcenaro**), M. Titus Corlăţean (remplaçant : M. Ioan **Mang**), M^{me} Anna Čurďová, M. Rick Daems, M. Dumitru Diacov, M^{me} Josette **Durrieu**, M. Frank Fahey, M. Joan Albert Farré Santuré, M. Pietro Fassino (remplaçant : M. Andrea **Rigoni**), M. Per-Kristian Foss, M. György Frunda, M. Jean-Charles Gardetto, M. Marco Gatti, M. Charles Goerens, M. Andreas **Gross**, M. Michael **Hancock**, M. Davit Harutiunyan (remplaçant : M. Avet **Adonts**), M. Joachim Hörster (remplaçant : M. Johannes **Pflug**), M^{me} Sinikka **Hurskainen**, M. Tadeusz Iwiński, M. Bakir Izetbegović, M. Michael Aastrup Jensen (remplaçant : M. Mogens **Jensen**), M. Miloš Jevtić (remplaçant : M. Miloš **Aligrudic**), M^{me} Birgen **Keleş**, M. Victor Kolesnikov, M. Konstantion Kosachev (remplaçant : M. Alexander **Pochinok**), M. Jean-Pierre Kucheida, M^{me} Darja Lavtižar-Bebler (remplaçant : M. Zmago **Jelincic Pleminiti**), M. René van der Linden (remplaçant : M. Tuur **Elzinga**), M. Dariusz **Lipiński**, M. Juan Fernando López Aguilar, M. Younal Loutfi, M. Gennaro Malgieri, M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Dragoljub Mićunović (remplaçant : M. Branko **Ružić**), M. Jean-Claude Mignon, M^{me} Nadezhda Mikhailova, M. Aydin Mirzazada (remplaçant : M. Sabir **Hajiyev**), M. João Bosco **Mota Amaral**, M. Gebhard Negele, M^{me} Miroslava Nemcova, M. Zsolt Németh, M. Fritz Neugebauer, M. Hryhoriy **Omelchenko**, M. Theodoros Pangalos, M. Aristotelis Pavlidis, M. Ivan **Popescu**, M. Christos Pourgourides, M. John Prescott (remplaçant : M. Rudi **Vis**), M. Gabino Puche, M. Ilir Rusmali, M. Oliver Sambevski (remplaçant : M. Zoran **Petreski**), M. Ingo Schmitt, M. Samad Seyidov, M. Leonid Slutsky, M. Rainer **Steenblock**, M. Zoltán **Szabó**, M. Mehmet **Tekelioğlu**, M. Han Ten Broeke, Lord Tomlinson (remplaçant : M. Denis **MacShane**), M. Petré Tsiskarishvili, M. Mihai Tudose, M. Ilyas Umakhanov, M. José **Vera Jardim**, M. Luigi **Vitali**, M. Wolfgang **Wodarg**, M^{me} Gisela Wurm, M. Boris Zala, M. Emanuelis Zingueris.

Ex-officio: MM. Mátyás Eörsi, Tiny Kox

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en **caractères gras**

Secrétariat de la commission : M. Perin, M^{me} Nachilo, M. Chevtchenko, M^{me} Sirtori-Milner, M^{me} Alleon