

CD 2001/8.2/1
Original: anglais
Pour décision

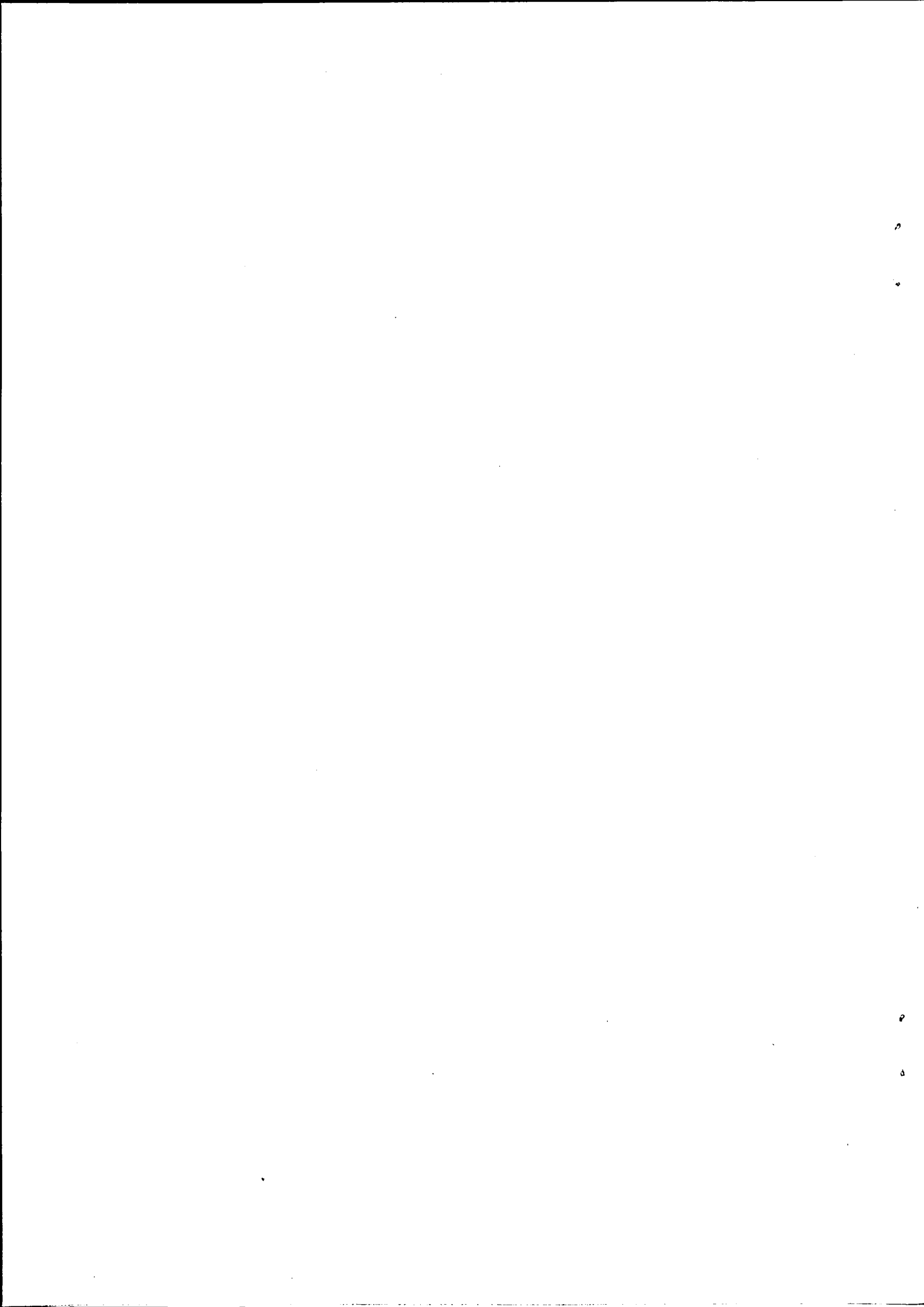
CONSEIL DES DÉLÉGUÉS
Genève, 11-14 novembre 2001

**LA CONVENTION DES NATIONS UNIES
SUR CERTAINES ARMES CLASSIQUES DE 1980:
LES DÉBRIS DE GUERRE EXPLOSIFS ET LES
CONFLITS ARMÉS DE CARACTÈRE NON
INTERNATIONAL**

(Point 8.2 de l'ordre du jour provisoire)

Document préparé par le
Comité international de la Croix-Rouge
en consultation avec la
Fédération internationale des
Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Genève, juillet 2001



Résumé

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'a cessé de jouer un rôle important dans l'action visant à limiter les effets des armes en période de conflit armé. Il a notamment participé activement à la lutte menée pour débarrasser le monde du fléau des mines terrestres antipersonnel et, conformément à la *Stratégie du Mouvement concernant les mines*, adoptée par le Conseil des Délégués en 1999, il poursuit ces efforts aujourd'hui. Il convient toutefois de relever que, dans de nombreux pays ravagés par la guerre, les mines antipersonnel ne sont pas seules en cause. Un grand nombre de civils sont victimes d'autres armes. Sous-munitions de bombes à dispersion, obus d'artillerie, bombes, grenades et autres munitions non explosées sont autant de « pièges explosifs de l'après-guerre » dont la menace plane pendant de longues années (parfois des décennies) après la fin des hostilités et qui ont de lourdes conséquences pour la population civile, sur le plan social et sur le plan humain. En décembre 2001, les États parties à la Convention des Nations Unies de 1980 sur certaines armes classiques tiendront la deuxième Conférence d'examen de ce traité. Cette conférence offrira une importante occasion de renforcer et développer le droit international humanitaire réglementant les armes qui sont de nature à causer des maux superflus ou qui frappent sans discrimination. Le CICR demande aux États parties d'adopter un nouveau protocole pour résoudre les problèmes posés par les « restes explosifs des guerres ». Il leur propose en outre d'élargir le champ d'application de la Convention de 1980 aux conflits armés de caractère non international pour que les dispositions de la Convention s'appliquent à toutes les situations de conflit armé.

Le Mouvement – qui a notamment pour mandat d'atténuer les souffrances des victimes de la guerre – devrait saisir l'occasion offerte par le Conseil des Délégués de 2001 pour exprimer sa préoccupation face à ces problèmes humanitaires urgents. Le Conseil des Délégués est invité à adopter une résolution demandant aux États de se pencher sur ces problèmes lors de la prochaine Conférence d'examen. Le Mouvement pourra ainsi montrer qu'il entend contribuer à l'action visant à résoudre les problèmes posés par les « pièges explosifs de l'après-guerre » et à élargir le champ d'application de la Convention de 1980.

PROJET DE RESOLUTION**La Convention des Nations Unies sur certaines armes classiques :
Les débris de guerre explosifs et les conflits armés de caractère
non international**

Le Conseil des Délégués,

alarmé par le nombre de personnes qui sont victimes – pendant et après les conflits armés – de débris de guerre explosifs ne servant plus aucun but militaire, alors que ces décès et ces blessures pourraient être évités,

profondément inquiet des conséquences à long terme, pour les populations civiles, de la présence de munitions non explosées qui, notamment, empêchent les réfugiés et les déplacés internes de rentrer chez eux, entravent les opérations d'aide humanitaire et les autres actions en faveur des populations vulnérables et freinent le processus de reconstruction et le développement économique,

soulignant qu'il est indispensable que les dispositions du droit international humanitaire relatives à certaines armes spécifiques soient applicables dans toutes les situations de conflit armé,

sachant que la deuxième Conférence d'examen de la Convention des Nations Unies sur certaines armes classiques se déroulera du 11 au 21 décembre 2001,

rappelant la Stratégie du Mouvement concernant les mines, adoptée par le Conseil des Délégués d'octobre 1999 (résolution 10),

1. *accueille favorablement* les propositions présentées par le CICR en vue de la Conférence d'examen, relatives aux débris de guerre explosifs et à l'extension de la portée de la Convention aux conflits armés de caractère non international ;
2. *demande instamment* à tous les États parties à la Convention de participer à la Conférence d'examen ;
3. *invite* la Conférence d'examen à entamer des négociations, au début de 2002, en vue de l'adoption d'un nouveau protocole visant à résoudre les problèmes causés par les débris de guerre explosifs ;
4. *demande* aux États parties à la Convention de parvenir le plus rapidement possible à un accord sur l'élargissement du champ d'application de la Convention ;

5. *exhorte* tous les États qui ne sont pas encore parties à la Convention d'adhérer le plus vite possible à ce traité et de participer à la Conférence d'examen ;
6. *réaffirme* la volonté du Mouvement de mettre en œuvre sa Stratégie concernant les mines, et de poursuivre l'action engagée en faveur des victimes des mines terrestres et des munitions non explosées (soins et rééducation physique) ainsi que dans le domaine de la prévention contre les dangers des mines terrestres et des munitions non explosées, tout en continuant à promouvoir l'adhésion aux instruments pertinents du droit international humanitaire et la mise en œuvre de ces traités ;
7. *encourage* toutes les composantes du Mouvement à mener auprès du public et des gouvernements une action de sensibilisation sur les coûts humains des débris de guerre explosifs, et à promouvoir, afin de résoudre ce problème, la négociation d'un nouveau protocole efficace, à adjoindre à la Convention des Nations Unies sur certaines armes classiques ;
8. *prie le CICR* de présenter au Conseil des Délégués, à sa session de 2003, un rapport sur les progrès accomplis dans les domaines des débris de guerre explosifs et de l'élargissement du champ d'application de la Convention des Nations Unies sur certaines armes classiques.

**Rapport présenté au Conseil des Délégués
concernant la Convention des Nations Unies
sur certaines armes classiques:
Les débris de guerre explosifs et
les conflits armés de caractère non international**

1. INTRODUCTION

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'a cessé de jouer un rôle éminent dans l'action menée en vue de limiter les effets des armes déployées en période de conflit armé. Le Mouvement a participé activement à l'élaboration de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel (traité d'Ottawa) ainsi que du Protocole IV, annexé à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques, qui interdit les armes à laser aveuglantes. Par le biais de ses programmes de prévention et d'assistance aux victimes, le Mouvement apporte une contribution importante aux efforts visant à atténuer les souffrances des victimes des mines et des communautés touchées par ce fléau. La volonté du Mouvement de participer à ces diverses initiatives se traduit aujourd'hui par l'action menée conformément à *la Stratégie du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge concernant les mines*, adoptée par le Conseil des Délégués en 1999.

En décembre 2001, la deuxième Conférence d'examen de la Convention de 1980 sur certaines armes classiques offrira l'occasion de renforcer et de développer les règles qui protègent tant les civils que les combattants contre les effets des armes. Le CICR a demandé aux États parties d'adopter un nouveau protocole pour résoudre les problèmes posés par les « restes explosifs des guerres ». Il leur a également proposé d'étendre aux conflits armés de caractère non international la portée de cet instrument. Les examens périodiques n'étant pas prévus, la prochaine conférence constituera une occasion exceptionnelle d'améliorer la protection conférée par la Convention de 1980. Le présent rapport expose les propositions que le CICR présentera à la Conférence d'examen et indique les éléments pouvant figurer dans le projet de résolution que le Conseil des Délégués pourrait adopter concernant les débris de guerre explosifs et l'extension du champ d'application de la Convention de 1980.

2. LES DÉBRIS DE GUERRE EXPLOSIFS

Chaque année, de nombreux civils sont tués ou blessés par l'explosion de diverses munitions, longtemps après que ces armes aient cessé d'avoir une utilité militaire. Les accidents se produisent en général lorsque la victime pose le pied sur une pièce de munition non explosée ou la « déränge » d'une autre manière. De fait, une fois les hostilités terminées, les « débris de guerre explosifs » sont souvent le plus grand danger qui menace la population civile. Non seulement les munitions non explosées peuvent blesser ou tuer à tout moment, mais leur présence entrave les actions d'assistance humanitaire, rend dangereuse la culture des terres agricoles et freine la reconstruction du pays. La plupart des conflits contemporains ont laissé dans leur sillage des quantités considérables de ces dangereux vestiges. Or, diverses avancées technologiques permettent désormais de disperser des quantités massives de munitions. Le problème risque donc de s'aggraver rapidement si aucune action n'est engagée à bref délai.

La situation prévalant aujourd'hui au Laos illustre de manière particulièrement frappante l'ampleur du problème. Ce pays subit aujourd'hui encore les effets de bombes et de munitions larguées il y a près de 30 ans : quelque 9 millions de pièces de munitions non explosées seraient disséminées sur le territoire lao. Selon le principal organisme de déminage opérant dans le pays¹, environ 11 000 personnes ont été tuées ou blessées depuis 1973 lors d'accidents dus aux munitions non explosées. Au-delà de son coût tragique sur le plan humain, la présence de ces vestiges de la guerre a de lourdes conséquences socio-économiques qui exacerbent la pauvreté du pays.

Le Kosovo offre un autre exemple, plus récent. Au cours de l'année qui a suivi la fin du conflit dans la région, les accidents dus aux munitions non explosées ont fait 492 victimes. Selon les données recueillies dans l'ensemble du Kosovo par le personnel du CICR chargé des programmes de prévention contre les dangers des mines et des munitions non explosées, environ 1/3 des personnes tuées ou blessées ont été victimes des mines antipersonnel, 1/3 des sous-munitions de bombes à dispersion et 1/3 d'autres types d'engins non explosés.

Les munitions non explosées font également des victimes en Afghanistan, en Angola, en Tchétchénie, en Irak et dans bien d'autres zones de conflit. Il faudra notamment des années pour nettoyer les vastes zones infestées de munitions non explosées, laissées par la récente guerre entre l'Éthiopie et l'Érythrée. En Pologne, plus de 12 800 personnes ont été tuées ou blessées par des munitions non explosées depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale². Aucune région de la planète n'est épargnée, et chaque nouveau conflit vient encore aggraver la situation.

2.1. La source du problème

Dans les situations d'après-conflit, toute une gamme d'engins non explosés menacent les civils : mines terrestres, sous-munitions de bombes à dispersion lancées par un aéronef ou par des systèmes basés à terre, mais aussi obus d'artillerie, grenades à main, roquettes ou autres munitions. À l'exception des mines terrestres, ce sont en général les engins qui n'explorent pas, comme ils devraient le faire, au moment du tir ou du lancement qui posent un problème. Les civils qui découvrent ces « ratés » les croient inoffensifs, alors que ce sont des engins au fort pouvoir meurtrier ; comme ils sont instables, il suffit souvent de les « déranger », d'une manière ou d'une autre, pour provoquer leur explosion.

Les bombes à dispersion et autres sous-munitions suscitent des inquiétudes particulières. D'une part, elles sont souvent utilisées en grosses quantités et, d'autre part, un pourcentage élevé d'entre elles n'éclatent pas à l'impact. Selon des sources dignes de foi, leur taux de non-fonctionnement aurait été de l'ordre de 25 à 30 % dans certaines régions du Laos, pays où la moitié des quelque 11 000 victimes d'engins non éclatés auraient été tuées ou blessées par des sous-munitions. Un taux de défaillance tout aussi élevé (20 à 40 %) a été indiqué au sujet des sous-munitions utilisées lors de la guerre du Golfe, alors que, selon l'OTAN, il aurait avoisiné 10 % lorsque ces armes ont été employées au Kosovo. Dans ces différentes régions du monde, comme partout où elles ont été déployées, les sous-munitions de bombes à dispersion restées au sol ont fait – et font encore – un grand nombre de victimes civiles.

¹ Programme national lao d'élimination des munitions non explosées

² Boguslaw A. Molaski et Jan Pajak, « Explosive Remnants of World War II in Poland » in *Explosive Remnants of War : Mitigating the Environmental Effects*, Arthur H. Westing éd. Publication du SIPRI et de l'UNEP, Taylor & Francis, Londres 1985. Statistiques basées sur des renseignements communiqués par le ministère polonais de la Défense nationale, Varsovie (archives non publiées).

En situation de conflit, l'emploi des sous-munitions contre des objectifs militaires situés dans des zones habitées est un motif d'inquiétude particulier. De par leur conception, les sous-munitions sont des armes à grande surface d'action. Lorsqu'elles sont déployées à l'aide de bombes à dispersion, de roquettes ou d'obus d'artillerie, elles sont disséminées dans une zone qui peut atteindre plusieurs milliers de mètres carrés. Comme les autres munitions à gravitation, les sous-munitions sont mises en place avec plus ou moins de précision selon les conditions météorologiques (vent et densité de l'air) ainsi que selon l'altitude et la vitesse de l'aéronef au moment du largage. En cas d'imprécision – ou d'erreur – de tir, le fait d'avoir manqué un objectif militaire situé dans une zone civile risque d'avoir des conséquences bien plus graves qu'en cas d'utilisation de munitions traditionnelles. En outre, un grand nombre d'entre elles n'explosent pas comme prévu, les sous-munitions font peser une menace à long terme sur les civils, pour qui des activités aussi essentielles que se procurer de la nourriture, de l'eau et des soins médicaux peuvent devenir dangereuses.

Alors que les autres dispositifs ne font courir des risques à la population civile qu'en cas de dysfonctionnement, c'est quand elles fonctionnent comme prévu que les **mines terrestres** tuent ou mutilent des civils ; de plus, elles restent actives, prêtes à exploser, pendant des années après la fin d'un conflit. Outre les mines antipersonnel, les **mines antivéhicules** constituent un problème majeur dans de nombreux contextes. Elles ont, elles aussi, de lourdes conséquences pour les populations civiles car elles entravent les opérations humanitaires⁴, limitent la circulation des personnes et freinent la reconstruction des pays touchés.

Les problèmes posés par les débris de guerre explosifs sont à la fois prévisibles et évitables. L'adoption, en 1997, du traité d'Ottawa interdisant les mines antipersonnel, de même que la large adhésion à cette convention, ont permis de lutter contre les terribles conséquences de ces armes. Par contre, les traités en vigueur aujourd'hui ne cherchent pas à limiter les effets à long terme des autres munitions non explosées qui, pourtant, font courir de graves dangers aux populations civiles. Les forces armées disposent de capacités croissantes qui leur permettent de disséminer des quantités énormes de munitions sur de grandes distances. Il est donc probable que le problème deviendra de plus en plus aigu si des mesures ne sont pas prises d'urgence.

2.2. Que peut-on faire ?

L'ampleur de la tragédie humaine causée par les « pièges explosifs de l'après-guerre » peut être nettement réduite. Pour cela, de nouvelles normes internationales régissant la conception et l'enlèvement des engins explosifs doivent être adoptées. Afin de réduire au minimum les risques que les munitions non explosées font courir aux civils, le CICR a proposé d'annexer à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques un **nouveau protocole** visant à :

- établir la **responsabilité, pour tous ceux qui utilisent des engins explosifs**, de procéder à l'enlèvement de toutes les munitions restées en place une fois les hostilités terminées ou, s'ils ne contrôlent pas le territoire, de fournir l'assistance technique et matérielle requise pour que de telles opérations puissent avoir lieu. Cette responsabilité pourrait s'accompagner de toute une gamme de mesures techniques, au nombre desquelles figureraient, par exemple, à la fois l'obligation d'équiper toutes ces munitions (y compris les sous-munitions) d'un mécanisme d'autodestruction et l'obligation de les rendre détectables ;

⁴ Au cours des années 1990, 20 accidents dus à des mines antivéhicules, survenus dans 11 pays, ont coûté la vie à 16 membres du personnel du CICR ou des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et blessé 63 autres. Chacun de ces incidents a entraîné la suspension des opérations de secours en faveur de populations déjà vulnérables.

- exiger la **fourniture rapide d'informations techniques** à l'ONU et aux organismes de déminage pour accélérer les opérations d'enlèvement de ces munitions et réduire au minimum les risques courus par les artificiers ;
- exiger de ceux qui utilisent des munitions susceptibles d'avoir des effets à long terme qu'ils fournissent des **informations aux organisations qui déploient des activités de prévention contre les dangers des mines et des munitions non explosées**, et qu'ils fassent en sorte que les populations civiles soient dûment averties du danger que représentent ces munitions ;
- interdire l'emploi de sous-munitions contre tout objectif militaire situé à l'intérieur d'une concentration de civils.

2.3. La deuxième Conférence d'examen de la Convention de 1980

La Convention de 1980 sur certaines armes classiques établit des règles importantes, réglementant l'emploi des armes qui sont de nature à causer des maux superflus ou qui frappent sans discrimination. La Convention de 1980 et ses quatre Protocoles visent à réduire au minimum les souffrances des combattants et à protéger les civils contre les effets, immédiats et à long terme, de certaines catégories spécifiques d'armements. Nombre de règles proposées par le CICR s'appliquent déjà à d'autres types d'armes couvertes par la Convention de 1980.

La deuxième Conférence d'examen de la Convention de 1980 se tiendra à Genève du 11 au 21 décembre 2001. Le CICR a proposé que les États parties adoptent un **nouveau protocole sur les débris de guerre explosifs**. Un tel protocole rendrait les règles proposées par le CICR applicables aux mines antivéhicules, aux sous-munitions de bombes à dispersion et aux autres munitions non explosées. Le CICR ne pense pas que l'adoption d'un tel protocole puisse intervenir lors de la Conférence d'examen de 2001, mais il demande l'adoption d'un mandat permettant que des **négociations débutent en 2002 en vue de la conclusion du nouveau protocole dans un ou deux ans**. Un tel protocole pourrait réduire de manière significative l'ampleur des pertes humaines et des conséquences socio-économiques dues à la présence des mines antivéhicules, des sous-munitions de bombes à dispersion et d'autres types de munitions non explosées.

Cette proposition a reçu un large soutien depuis qu'elle a été présentée aux États à l'occasion d'une réunion d'experts gouvernementaux, organisée par le CICR en septembre 2000 à Nyon (Suisse). Lors de la deuxième session du Comité préparatoire de la Conférence d'examen, qui s'est tenue à Genève du 2 au 6 avril 2001, 28 États se sont prononcés en faveur de la poursuite des travaux sur les « restes explosifs des guerres » dans le cadre de la prochaine Conférence d'examen. Aucun État ne s'est opposé à cette initiative.

3. EXTENSION DE LA PORTÉE DE LA CONVENTION DE 1980 AUX CONFLITS ARMÉS DE CARACTÈRE NON INTERNATIONAL

Outre l'adoption d'un protocole sur les débris de guerre explosifs, le CICR propose aux États d'étendre aux conflits armés de caractère non international la portée de la Convention de 1980. La plupart des conflits armés contemporains se déroulent en effet à l'intérieur des frontières d'un seul État et, bien trop souvent, ce sont les populations civiles qui en subissent le plus durement les graves conséquences. Or, en l'état actuel, la Convention de 1980 et ses Protocoles ne couvrent pas de telles situations. La seule exception réside dans le Protocole II, qui réglemente l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs (de fait, cet instrument a été expressément modifié en 1996 pour être également applicable aux conflits

armés de caractère non international). Il est donc urgent de faire en sorte que la Convention de 1980 soit adaptée à la nature des conflits qui se déroulent aujourd'hui et que les normes humanitaires fondamentales qu'elle contient protègent également les victimes de ce type de situations.

La proposition visant à étendre aux conflits armés non internationaux le champ d'application de *tous* les Protocoles annexés à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques bénéficie déjà d'un large soutien. Cet élargissement pourrait se faire soit par le biais de l'adoption d'un nouveau protocole, soit par le biais d'une modification de la Convention « cadre ». L'une et l'autre de ces deux approches présente des avantages et des inconvénients méritant d'être examinés. L'extension de la portée de la Convention de 1980 à l'ensemble des situations de conflit armé constituerait un développement important du droit international humanitaire. Il convient par conséquent d'encourager toute action permettant d'atteindre cet objectif global.

4. QUE PEUT FAIRE LE MOUVEMENT INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE ?

Bien que l'existence du problème ait été reconnue par les gouvernements, l'efficacité de la solution qui lui sera apportée dépendra du niveau d'engagement de l'ensemble du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des organisations internationales, de la communauté du déminage et des organisations non gouvernementales spécialisées. Le Mouvement a joué un rôle clé dans l'élaboration et la promotion du traité d'Ottawa (interdisant les mines antipersonnel) et du Protocole IV annexé à la Convention de 1980 (interdisant les armes à laser aveuglantes). Le temps est maintenant venu de relancer ces efforts.

Le Mouvement est invité à saisir l'occasion offerte par la deuxième Conférence d'examen de 2001 pour montrer qu'il entend contribuer à l'action visant à résoudre les problèmes humanitaires posés par les débris de guerre explosifs et à élargir le champ d'application de la Convention de 1980. Afin de démontrer cet engagement, il serait utile que le Conseil des Délégués – qui aura lieu un mois seulement avant la Conférence d'examen – adopte une résolution.

Le but d'une telle résolution serait de :

- mettre en lumière les problèmes humanitaires posés par les débris de guerre explosifs ;
- demander aux États de commencer des négociations en vue de l'adoption d'un nouveau protocole pour tenter d'apporter une solution à ce problème dans le cadre de la Conférence d'examen de la Convention de 1980 et de prendre d'autres mesures d'ordre pratique ;
- convaincre le Mouvement de s'engager pour assurer le succès des négociations au cours de ces prochaines années ;
- réaffirmer les engagements pris par le Mouvement, tels qu'ils figurent dans la *Stratégie du Mouvement concernant les mines*, prévoyant des mesures d'ordre pratique, c'est-à-dire soins et rééducation/réadaptation des victimes des mines et des munitions non explosées et programmes communautaires de prévention contre les dangers des mines et des munitions non explosées.
- demander aux États d'élargir le champ d'application de la Convention de 1980 aux conflits armés de caractère non international ; et

- demander instamment aux États, s'ils ne l'ont pas encore fait, de ratifier la Convention de 1980 et les quatre Protocoles qui y sont annexés.

5. CONCLUSION

Tant l'adoption d'un nouveau protocole relatif aux débris de guerre explosifs que l'élargissement du champ d'application de la Convention de 1980 constitueraient des contributions importantes à l'action visant à réduire l'ampleur des souffrances humaines engendrées par les conflits armés. De plus, la Convention de 1980 resterait ainsi un instrument dynamique, adapté aux réalités des régions ravagées par la guerre. Les propositions présentées par le CICR s'appuient sur les efforts déjà engagés par le public et par les gouvernements afin de limiter les dommages inutiles causés par les armes. Les traités qui ont interdit récemment les mines antipersonnel et les armes à laser aveuglantes démontrent qu'il est possible de prendre des mesures énergiques pour limiter les conséquences des conflits et éviter de nouvelles catastrophes humanitaires.

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a contribué de manière déterminante aux succès enregistrés récemment dans ce domaine du droit. Fort de son engagement vis-à-vis des victimes de la guerre, de son expérience en matière de programmes de prévention contre les dangers des mines et des munitions non explosées ainsi que du succès de l'action menée contre les mines antipersonnel, le Mouvement peut maintenant montrer la voie à suivre pour résoudre les problèmes posés par les débris de guerre explosifs et pour élargir le champ d'application de la Convention de 1980 aux conflits armés de caractère non international.