



FR

CD/09/8.1
Original: Anglais
Pour information

CONSEIL DES DELEGUES
DU MOUVEMENT INTERNATIONAL
DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Nairobi, Kenya
23-25 November 2009

Droit international humanitaire et Armes à sous-munitions
(Suivi de la résolution 8/2007)
(Point 8 du Projet d'ordre du jour provisoire annoté)

Rapport

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, octobre 2009

Rapport sur la mise en œuvre de la résolution 8 du Conseil des Délégués de 2007

Résumé

Dans sa résolution 8, le Conseil des Délégués de 2007 se disait profondément préoccupé « par les conséquences graves des armes à dispersion pour les populations civiles et l'action humanitaire pendant et après les conflits armés ». Au vu de ces conséquences, le Conseil des Délégués a chargé le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de traiter les questions liées aux armes à sous-munitions et autres restes explosifs de guerre, et de promouvoir des mesures nationales pour répondre aux préoccupations d'ordre humanitaire qui résultent de l'emploi de ces armes. Le présent rapport résume les principaux développements et activités depuis 2007, et met en lumière les occasions à venir dans ce domaine.

Le « processus d'Oslo », lancé par la Norvège en février 2007, a abouti le 30 mai 2008 à l'adoption de la **Convention sur les armes à sous-munitions**. Ce nouveau traité international interdit l'emploi, la mise au point, la production, le stockage et le transfert d'armes à sous-munitions. Il enjoint aux pays qui en possèdent de détruire leurs stocks. Les pays sur le territoire desquels subsistent des sous-munitions non explosées sont tenus de les enlever, les autres pays devant les aider à s'acquitter de cette obligation. Le traité contient également de nouvelles dispositions dynamiques prévoyant l'octroi d'une assistance aux victimes, à leurs familles et aux communautés touchées.

Depuis 2007, le CICR et de nombreuses Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont sensibilisé le public aux graves problèmes humanitaires causés par les armes à sous-munitions, et ont encouragé les gouvernements à examiner leurs politiques nationales en la matière et à soutenir l'interdiction des armes à sous-munitions imprécises et non fiables. Dans les communautés touchées, le Mouvement s'est employé à réduire les effets de ces armes et à venir en aide aux blessés. Le CICR, avec le concours de la Fédération internationale, a continué de porter assistance aux victimes des armes à sous-munitions et autres restes explosifs de guerre en fournissant un soutien aux services de premiers secours (souvent assurés par les Sociétés nationales, avec le concours de la Fédération internationale), de chirurgie et de réadaptation physique ainsi qu'aux activités visant à promouvoir l'intégration socio-économique.

Les États parties à la **Convention sur certaines armes classiques** (CCAC) ont eux aussi poursuivi leurs travaux sur les armes à sous-munitions. À leur réunion annuelle, en novembre 2007, ils ont décidé que le groupe d'experts gouvernementaux de la CCAC négocierait en 2008 une « proposition visant à traiter d'urgence la question de l'impact humanitaire des armes à sous-munitions ». Malheureusement, les États parties à la CCAC ne sont pas parvenus à trouver un accord sur ces armes en 2008. Ils ont chargé le groupe d'experts de poursuivre ses travaux sur les armes à sous-munitions en 2009, mais à ce jour, il semble que de profondes divergences subsistent sur un large éventail de questions clés. En outre, des doutes ont été exprimés quant à la capacité du projet de protocole actuel de résoudre effectivement les problèmes d'ordre humanitaire posés par les armes à sous-munitions.

En 2008, les États parties au Protocole V de la CCAC relatif aux **restes explosifs de guerre** ont recherché des méthodes qui aideraient les États dans leurs efforts de mise en œuvre du Protocole. Par exemple, des modèles ont été créés pour les pays touchés qui recherchent une assistance à l'enlèvement des restes explosifs de guerre, pour la soumission des rapports nationaux sur l'application du Protocole V et la mise en commun

des informations relatives aux munitions explosives et aux restes explosifs de guerre. De plus, à la réunion de 2008, les États parties au Protocole V ont adopté un plan d'action politiquement contraignant pour venir en aide aux victimes des restes explosifs de guerre. Outre ces outils administratifs, il est à espérer que les États parties mettront à profit les réunions annuelles portant sur le Protocole V pour examiner plus spécifiquement les problèmes qui se posent actuellement dans les pays touchés. En juin 2009, le CICR et la Croix-Rouge de Norvège ont organisé une réunion d'experts venus de divers pays touchés par des mines et des restes explosifs de guerre ; les participants ont discuté de la façon d'améliorer la qualité de vie des victimes de mines terrestres, d'armes à sous-munitions et d'autres restes explosifs de guerre dans ces pays. La réunion a permis de déterminer les meilleurs moyens de concrétiser ces engagements.

Introduction

Dans sa résolution 8, le Conseil des Délégués de 2007 se disait profondément préoccupé « par les conséquences graves des armes à dispersion pour les populations civiles et l'action humanitaire pendant et après les conflits armés ». La résolution soulignait quelques défis particuliers, ainsi que les occasions qu'aura le Mouvement de promouvoir ses objectifs humanitaires dans ce domaine pendant la période 2007-2009.

Ces défis et ces occasions comprenaient notamment le « processus d'Oslo », lancé par la Norvège en 2007 pour élaborer un traité international qui interdise les armes à sous-munitions, ainsi que les réunions des États parties à la Convention sur certaines armes classiques (CCAC), visant à poursuivre les efforts déployés pour créer des règles juridiquement contraignantes sur les armes à sous-munitions. La résolution encourageait les travaux déjà en cours destinés à alléger les souffrances des victimes des armes à sous-munitions, et à enlever les sous-munitions et autres restes explosifs de guerre dans les pays touchés. En outre, elle priait instamment toutes les composantes du Mouvement de promouvoir l'adhésion au Protocole V de la CCAC relatif aux restes explosifs de guerre et sa mise en œuvre intégrale, de promouvoir des mesures nationales efficaces pour répondre aux préoccupations d'ordre humanitaire qui résultent de l'emploi des armes à sous-munitions, d'attirer l'attention sur le coût considérable, sur le plan humain, de l'emploi de ces armes et de contribuer à obtenir l'appui des gouvernements pour un nouveau traité efficace interdisant les armes à sous-munitions imprécises et non fiables.

Le présent rapport résume les mesures prises par le CICR et d'autres composantes du Mouvement pour mettre en œuvre ces engagements. Il décrit aussi les faits nouveaux les plus importants – principalement dans le domaine juridique – depuis 2007 concernant les thèmes abordés par la résolution 8. Il comprend une section sur les armes à sous-munitions et une autre sur les restes explosifs de guerre, qui couvre également les sous-munitions non explosées.

1. Armes à sous-munitions

Principaux développements

Convention sur les armes à sous-munitions

Au vu des souffrances endurées par les civils pendant des décennies à chaque fois que des armes à sous-munitions ont été utilisées, et constatant que les différentes instances n'avaient pas pris de mesures adéquates contre ce phénomène, la Norvège a lancé le « processus d'Oslo » en février 2007. Ce processus visait à élaborer un traité international interdisant les armes à sous-munitions, qui causent des souffrances inacceptables aux civils. Il était ouvert à tous les États déterminés à adopter un tel traité de toute urgence. Après des conférences de suivi à Lima, Vienne et Wellington, et des réunions régionales en Afrique, en Asie, en Europe et en Amérique latine, la Convention sur les armes à sous-munitions a été négociée lors d'une conférence diplomatique à Dublin et adoptée le 30 mai 2008. Plus de 100 États, le CICR, la Fédération internationale et cinq Sociétés nationales accréditées par elle, les Nations Unies et de nombreuses organisations non gouvernementales ont participé à ce processus.

L'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions constitue une reconnaissance du fait que les armes à sous-munitions ont des conséquences terribles et inacceptables pour les populations civiles. Le traité interdit l'emploi, la production, le stockage et le transfert de tous les types d'armes à sous-munitions qui, de par leur nature, ont fait un nombre considérable de victimes civiles ces 50 dernières années, et impose des délais aux États parties pour détruire leurs stocks (huit ans) et débarrasser leur territoire des sous-munitions

non explosées (dix ans). Grâce aux efforts énergiques du CICR, de nombreux États et de la Coalition contre les armes à sous-munitions, le traité n'autorise pas les États parties à reporter l'application de l'interdiction d'emploi fondamentale, autorisation que de nombreux États avaient demandée, car cela aurait permis l'emploi d'armes à sous-munitions pendant une période de transition. Un article spécifique traite de la question de « l'interopérabilité militaire ».

Par ailleurs, la Convention sur les armes à sous-munitions contient de nouvelles dispositions dynamiques régissant l'assistance aux victimes, à leur famille et aux communautés touchées. Les États parties sur le territoire desquels se trouvent des victimes d'armes à sous-munitions sont tenus de leur fournir des soins médicaux, une réadaptation et un soutien psychologique, et de permettre leur insertion sociale et économique sur une base non discriminatoire. Les États parties doivent élaborer et mettre en œuvre toutes les politiques et tous les plans nécessaires pour pouvoir fournir une telle assistance ; ils doivent en outre prendre des mesures pour mobiliser les ressources requises. Ces dispositions – et le fait que le terme de « victimes » s'applique non seulement aux personnes touchées mais aussi à leur famille et à leur communauté – créent, en matière d'assistance aux victimes, les obligations les plus étendues qui aient jamais figuré dans un traité de droit international humanitaire.

Du fait des obligations rigoureuses prévues en matière d'enlèvement des armes à sous-munitions et d'assistance aux victimes, les dispositions de la Convention qui ont trait à la coopération internationale revêtent une importance particulière. En effet, il est évident que l'aide internationale et d'autres ressources seront nécessaires si l'on veut que la Convention atteigne ses buts. Les États parties qui sont en mesure de le faire sont tenus d'apporter une assistance technique, matérielle et financière dans les domaines du déminage, de la destruction des stocks et de l'assistance aux victimes. Cette assistance peut être fournie par le système des Nations Unies, les composantes du Mouvement, les organisations internationales, régionales, nationales ou non gouvernementales, ou directement par les États eux-mêmes.

La Convention sur les armes à sous-munitions peut contribuer de manière importante à mettre un terme aux décès, aux blessures et aux autres souffrances causés par ces armes. Elle évitera de futurs dommages en interdisant l'emploi des dizaines de millions d'engins actuellement stockés et en prévoyant leur destruction. Une fois ce traité largement ratifié et mis en œuvre, les communautés touchées profiteront directement de ses bienfaits grâce aux efforts accrus visant à débarrasser les zones polluées des sous-munitions non explosées qui s'y trouvent. Ainsi, des vies seront épargnées et les terres seront rendues à l'agriculture et à d'autres activités productives. Les victimes des armes à sous-munitions bénéficieront également de la Convention grâce à un engagement plus déterminé en matière de soins médicaux, de réadaptation physique, d'intégration socio-économique et d'autres formes de soutien.

Convention sur certaines armes classiques

Les États parties à la CCAC ont eux aussi poursuivi leurs travaux sur les armes à sous-munitions. À leur réunion annuelle en novembre 2007, les États parties ont décidé que le groupe d'experts gouvernementaux de la CCAC négocierait en 2008 une « proposition visant à traiter d'urgence la question de l'impact humanitaire des armes à sous-munitions ».

En 2008, les réunions du groupe d'experts visaient principalement à élaborer une définition des armes à sous-munitions et à recenser les règles existantes du droit international humanitaire relatives à ces armes. Les États possédant des stocks importants d'armes à sous-munitions ont participé de manière active aux réunions, durant lesquelles des présentations ont été données sur l'utilité militaire de ce type d'armes, la façon de choisir les cibles et la mise au point de nouvelles armes à sous-munitions à allumage par capteur. Les

participants aux réunions ont examiné des propositions d'interdiction et de restriction des armes à sous-munitions, ainsi que des solutions techniques potentielles qui pourraient améliorer leur fiabilité. Durant les discussions, des divergences marquées se sont manifestées entre les États sur la meilleure façon de traiter les problèmes causés par ces armes.

Malheureusement, les États parties à la CCAC ont achevé leurs travaux sur les armes à sous-munitions en 2008 sans trouver d'accord, ni sur le contenu d'un nouveau protocole visant à limiter l'emploi des armes en question, ni sur la nécessité d'élaborer un protocole plutôt qu'un document non contraignant. Toutefois, ils étaient résolus à continuer de chercher les moyens d'obtenir des résultats.

À leur réunion de 2008, les États parties à la CCAC ont chargé le groupe d'experts gouvernementaux de poursuivre ses travaux sur les armes à sous-munitions en 2009. Cependant, bien que le président du groupe ait distribué un nouveau projet de protocole, il semble que des divergences subsistent sur diverses questions clés telles que les définitions, les spécifications techniques des armes à sous-munitions dont l'emploi serait autorisé, les périodes de transition, l'autorisation éventuelle du transfert des armes à sous-munitions (certaines catégories ou la totalité), et les délais fixés pour la destruction de certaines armes actuellement stockées.

Enfin, nombre d'États et d'organisations, dont le CICR, ont émis des réserves sur la capacité du projet de protocole de résoudre les problèmes posés par les armes à sous-munitions. Plusieurs acteurs craignent que l'approche adoptée dans la CCAC n'autorise, pendant des années encore, l'emploi d'armes à sous-munitions connues pour causer des problèmes spécifiques sur le plan humanitaire.

Action du Mouvement pendant la période 2007-2009

Convention sur les armes à sous-munitions

Avec le soutien du CICR, plusieurs Sociétés nationales ont sensibilisé le public aux préoccupations d'ordre humanitaire causées par les armes à sous-munitions et ont encouragé leur gouvernement à interdire les armes à sous-munitions imprécises et non fiables, comme demandé dans la résolution 8. La Croix-Rouge de Norvège a joué un rôle majeur au sein du Mouvement.

Afin de réduire les dommages causés par les armes à sous-munitions, le Mouvement a promu de nouvelles normes, s'est employé à réduire les effets de ces armes dans les communautés touchées et a porté assistance aux personnes blessées par ces armes. Le CICR a participé activement à toutes les discussions multilatérales relatives aux armes à sous-munitions, et a joué un rôle de chef de file dans les négociations de Dublin. Il a ainsi pu considérablement influencer le cours des négociations sur des questions essentielles.

En outre, le CICR et les Sociétés nationales ont mené diverses activités pour réduire l'impact sur les civils de la contamination par les armes, notamment par les sous-munitions non explosées. Ils ont aussi collecté des données sur les accidents, sensibilisé aux dangers et facilité l'accès en toute sécurité aux vivres, à l'eau et au carburant dans les zones contaminées.

Le CICR, avec le concours de la Fédération internationale, a continué de porter assistance aux victimes des armes à sous-munitions et autres restes explosifs de guerre en fournissant un soutien aux services de premiers secours (souvent assurés par les Sociétés nationales, avec le concours de la Fédération internationale), de chirurgie et de réadaptation physique ainsi qu'aux activités visant à promouvoir l'intégration socio-économique. Par ailleurs, la

Fédération internationale a tiré parti de toutes les possibilités d'attirer l'attention sur les conséquences néfastes des armes à sous-munitions sur le développement des pays touchés. Elle s'est aussi employée à intégrer des préoccupations liées aux victimes de ces armes dans d'autres programmes menés en faveur des personnes handicapées, notamment en s'appuyant sur les dispositions de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, entrée en vigueur en mai 2008, qui contient un large éventail de dispositions applicables à la situation des victimes des armes à sous-munitions et d'autres restes explosifs de guerre.

Afin d'attirer l'attention sur le coût humain des armes à sous-munitions, le CICR a distribué du matériel de communication dont une brochure, des fiches d'information et un DVD. Il a aussi organisé pour la presse internationale une visite au Laos, le pays le plus durement touché par ces armes. Suite à l'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions, le CICR a rapidement mis à jour son matériel de communication et a élaboré un livret contenant le texte intégral de la Convention, une fiche d'information résumant les dispositions adoptées, et, pour faciliter la ratification de la Convention et sa mise en œuvre au niveau national, un dossier de ratification et un modèle de loi pour les États qui appliquent la *common law*. Ces supports ont été mis à la disposition du public et de toutes les Sociétés nationales en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe. Le CICR a également diffusé sur Internet des séances d'information sur la Convention à l'intention de la presse et des Sociétés nationales, ainsi que des séquences destinées aux médias. Il a participé à des dizaines de séminaires et d'ateliers régionaux et nationaux pour promouvoir la Convention et l'expliquer à des représentants gouvernementaux importants.

Convention sur certaines armes classiques

Le CICR a continué de participer aux réunions des États parties à la CCAC afin de débattre des propositions visant à répondre d'urgence aux préoccupations d'ordre humanitaire suscitées par les armes à sous-munitions. À plusieurs reprises, il a exprimé son point de vue sur le contenu et les incidences des différentes propositions. Plus particulièrement, il a souligné que tout protocole établi dans le cadre de la CCAC devrait répondre de façon adéquate aux problèmes posés par les armes à sous-munitions, et compléter les dispositions de la Convention sur les armes à sous-munitions adoptée récemment.

Occasions et défis futurs

Convention sur les armes à sous-munitions

La communauté internationale continue de déployer de sérieux efforts pour promouvoir la Convention. Plusieurs réunions sont prévues en 2010 pour mieux faire connaître ce traité et améliorer la compréhension des obligations qu'il implique.

Le premier objectif sera d'atteindre aussitôt que possible les 30 ratifications, nombre nécessaire pour que la Convention entre en vigueur et devienne un instrument contraignant du droit international humanitaire. La prochaine étape consistera à favoriser l'universalisation et la mise en œuvre intégrale du traité.

La Convention sur les armes à sous-munitions représente une avancée capitale, mais la mise en œuvre de ses nouvelles règles exigera encore beaucoup de temps, d'énergie et de ressources. Les délégations du CICR et les Sociétés nationales du monde entier doivent faire tout leur possible pour que les promesses de la Convention deviennent des réalités sur le terrain dans les plus brefs délais.

La Convention sur les armes à sous-munitions n'est que l'une des étapes sur la voie devant mener à une élimination globale des armes qui continuent de tuer après la fin des conflits

armés. Dans bien trop de pays, les civils continuent de vivre sous la menace des mines antipersonnel et de toute une gamme de munitions non explosées ou abandonnées. Les Sociétés nationales, le CICR et de nombreuses autres organisations s'emploient, dans les pays touchés, à nettoyer les zones contaminées, sensibiliser aux dangers, assister les victimes et promouvoir le droit international humanitaire (particulièrement l'adhésion à la Convention sur les armes à sous-munitions, au Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre et à la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel). L'ampleur des besoins qui subsistent est telle que ces efforts restent toutefois trop modestes. Seuls un engagement politique accru et la mise à disposition des ressources nécessaires permettront de lutter efficacement contre le fardeau toujours plus lourd que constituent les restes explosifs de guerre dans le monde entier, ainsi que l'héritage meurtrier des armes à sous-munitions et des mines terrestres.

Convention sur certaines armes classiques

La CCAC pourrait fournir des règles et des normes efficaces pour les États qui ne sont pas encore prêts à signer ou adhérer à la Convention sur les armes à sous-munitions. Cependant, il faudra suivre avec attention les négociations en cours dans le cadre de la CCAC pour veiller à ce qu'elles débouchent sur de nouvelles règles qui protègent les civils à court terme et complètent les normes prévues par la Convention sur les armes à sous-munitions.

Convention relative aux droits des personnes handicapées

Les États parties à cette Convention doivent rendre compte au Comité des droits des personnes handicapées, créé récemment, des mesures qu'ils ont prises pour mettre en œuvre la Convention. La Fédération internationale conseillera les Sociétés nationales sur la façon dont les besoins des victimes et les programmes d'assistance en leur faveur pourraient être intégrés dans les rapports gouvernementaux ainsi prévus par le traité.

2. Restes explosifs de guerre

Principaux développements

En 2008, les États parties au Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre ont conçu des moyens pour aider les États dans leurs efforts de mise en œuvre de cet instrument. Par exemple, des modèles ont été créés pour les pays touchés par des restes explosifs de guerre qui recherchent une assistance au déminage, pour la soumission des rapports nationaux sur l'application du Protocole V et la mise en commun des informations relatives aux munitions explosives et aux restes explosifs de guerre. De plus, lors de la réunion de 2008, les États parties au Protocole V ont adopté un plan d'action politiquement contraignant pour venir en aide aux victimes des restes explosifs de guerre. Outre ces outils administratifs, il est à espérer que les États parties mettront à profit les réunions annuelles portant sur le Protocole V pour examiner plus spécifiquement les problèmes qui se posent actuellement dans les pays touchés. L'ensemble de ces questions sera pris en compte dans la poursuite des travaux en 2010.

Action du Mouvement pendant la période 2007-2009

Du 23 au 25 juin 2009, des experts venus de différents pays touchés par des mines et des restes explosifs de guerre se sont réunis à Oslo pour discuter de la façon d'améliorer la qualité de vie des victimes de mines terrestres, d'armes à sous-munitions et d'autres restes explosifs de guerre dans ces pays. Cette réunion a été organisée par le CICR et accueillie par la Croix-Rouge de Norvège. Parmi les participants figuraient des professionnels des soins médicaux, de la réadaptation physique et du soutien socio-économique en faveur des

victimes, des représentants d'organisations internationales contribuant à fixer des normes en la matière et des survivants d'accidents causés par des armes de ce type.

La réunion d'Oslo a permis de déterminer les meilleurs moyens de concrétiser ces engagements. Les participants ont élaboré un Appel aux États parties à la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel et formulé des recommandations pratiques à l'intention des États et des organisations concernées, pour veiller à ce que les personnes touchées par ces armes, leur famille et leur communauté ainsi que d'autres personnes handicapées voient leurs conditions d'existence s'améliorer considérablement dans les années à venir. Pour ce faire, les participants ont reconnu que les États devront donner une priorité nettement supérieure à l'assistance fournie aux victimes des armes et aux personnes handicapées de manière générale. Les États devront intégrer leurs engagements dans les plans nationaux de développement et fournir des ressources suffisantes pour améliorer les services sanitaires et sociaux et garantir l'égalité d'accès à la formation et à l'emploi.

Occasions et défis futurs

En 2010 et au-delà, il est à espérer que les États parties mettront à profit les réunions annuelles portant sur le Protocole V pour résoudre les problèmes qui se posent actuellement dans les pays touchés par des restes explosifs de guerre et pour trouver de nouveaux moyens de faire du Protocole V un instrument efficace, répondant rapidement aux préoccupations d'ordre humanitaire suscitées par les restes explosifs de guerre. Le CICR poursuivra ses efforts pour soutenir les États dans leurs entreprises. Il peut aussi aider les Sociétés nationales à collaborer avec les gouvernements dans le but d'assurer une réelle mise en œuvre du Protocole.

Aujourd'hui, dans la plupart des régions du monde, les civils continuent de vivre sous la menace des mines antipersonnel, des armes à sous-munitions et de toute une série de munitions non explosées ou abandonnées. Les Sociétés nationales, le CICR et la Fédération internationale devront continuer d'œuvrer dans les pays touchés pour sensibiliser le public aux dangers des restes explosifs de guerre, contribuer à la réduction des risques, porter assistance aux victimes et promouvoir le droit international humanitaire, particulièrement l'adhésion à la Convention sur les armes à sous-munitions, au Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre et à la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. La poursuite de l'action menée par le Mouvement, un engagement politique accru et une augmentation des ressources sont indispensables pour mettre fin aux souffrances causées par les armes à sous-munitions, les mines terrestres et d'autres munitions.