

Convention sur les armes à sous-munitions

9 août 2012
Français
Original: anglais

Troisième Assemblée des États parties

Oslo, 11-14 septembre 2012

Point 10 de l'ordre du jour provisoire

État et fonctionnement d'ensemble de la Convention

Renforcement du droit international humanitaire

Document soumis par le Président*

La troisième Assemblée des États parties à la Convention sur les armes à sous-munitions se tiendra à Oslo en septembre 2012. La première et la deuxième Assemblées se sont tenues l'une et l'autre dans deux pays fortement affectés et leurs travaux ont donc eu comme axe principal les obligations exécutoires au titre de la Convention. La Norvège, en tant que Présidente de la troisième Assemblée maintiendra cet axe essentiel, mais elle accroîtra l'accent mis sur la contribution de la Convention à l'amélioration de la protection des civils et donc au renforcement du corps de règles en vigueur constituant le droit international humanitaire.

Historique

1. Les incidences de la Convention et ses effets à long terme liés à sa fonction d'*instrument de prévention* venant renforcer le corps de règles en vigueur constituant le droit international humanitaire sont moins visibles et moins concrets que les incidences et les effets à long terme des dispositions relatives à l'enlèvement des armes à sous-munitions, à la destruction des stocks et à l'assistance aux victimes. L'exécution des obligations découlant de la Convention d'enlever les armes à sous-munitions dans les zones contaminées et d'aider les victimes de ces armes est essentielle pour éviter qu'il n'y ait de nouvelles victimes et garantir les droits des victimes, mais ces tâches ont une ampleur limitée quand on les considère dans une perspective globale. Les pays fortement affectés par les armes à sous-munitions sont relativement peu nombreux et, dans beaucoup d'entre eux, des programmes ont été solidement mis en place pour faire face au problème de contamination. L'exécution des obligations de détruire les stocks nécessite des efforts considérables de la part des États parties où ces stocks sont importants, et cette destruction sera essentielle pour éviter qu'il n'y ait de nouvelles victimes.

2. Ce peut être une gageure que de vérifier que la Convention est efficace comme norme de prévention parce que cette notion est fondée sur la preuve par l'absence de preuves du contraire. Il est cependant établi que les armes à sous-munitions ont été

* Soumission tardive.

beaucoup employées dans des conflits armés durant les années qui ont précédé l'adoption de la Convention en 2008 et que leur utilisation a fortement baissé depuis et a été largement condamnée. L'adoption de la Convention semble donc avoir marqué un tournant historique. Ceci a été accentué par les réactions de ceux qui ont fait l'objet d'allégations d'emploi d'armes à sous-munitions ainsi que par les condamnations de tels emplois par la communauté internationale.

3. À long terme, la force de la Convention réside dans sa contribution au cadre normatif international conçu pour protéger les civils contre les effets des conflits armés, parce qu'elle a interdit une catégorie spécifique d'armes qui, encore quelques années avant, étaient considérées comme des moyens de guerre acceptables. Si la Convention n'avait pas été adoptée, on peut raisonnablement penser que l'emploi de ces armes aurait augmenté, ce qui aurait eu de graves conséquences sur les civils à l'échelle mondiale.

Pourquoi mettre l'accent sur le droit international humanitaire?

4. La troisième Assemblée est une occasion d'étudier et d'accroître le rôle et l'impact de la Convention au sein du cadre normatif du droit international humanitaire. La Norvège, en tant que Présidente de la troisième Assemblée, souhaiterait mettre l'accent sur la façon dont les données d'expérience des États parties et des autres parties prenantes (en matière d'application de la Convention) peuvent être exploitées pour promouvoir ce cadre face aux menaces actuelles ou nouvelles pesant sur les civils affectés par des conflits armés et, de manière générale, pour renforcer leur protection dans les situations de violence armées à grande échelle. La Norvège encouragera par ailleurs les discussions qui viseront à cerner les questions connexes actuelles ou nouvelles et les débats qui porteront sur le parti à tirer d'une approche fondée sur les conséquences humanitaires pour évaluer l'utilité et l'acceptabilité des armes. La Norvège voudrait inciter les États parties et les autres participants à la troisième Assemblée à axer leurs déclarations générales sur les aspects normatifs de la Convention.

Les objectifs humanitaires avant tout

5. L'objectif du processus d'Oslo était de parvenir à un accord sur un instrument qui ferait vraiment la différence du point de vue humanitaire, sur une réduction considérable du nombre de nouvelles victimes, sur la prévention de la prolifération des armes et sur l'assistance aux rescapés ainsi qu'aux personnes et pays affectés.

6. Cet objectif a eu des incidences sur la façon de définir les armes à sous-munitions dans la Convention. Au lieu d'être établie selon une approche purement technique, avec l'accent mis sur les caractéristiques, la définition a été établie sur la base des effets, considérés du point de vue humanitaire. Ceci a conduit à identifier deux problèmes principaux posés par les armes à sous-munitions: le fait qu'elles frappent sans discrimination lors d'une attaque parce qu'elles ont des effets sur une grande surface et le fait que les sous-munitions non explosées frappent aussi sans discrimination après une attaque. Ces éléments ont donc été abordés sur cette base dans la définition des armes à sous-munitions, ce à quoi on a associé une interdiction d'emploi et les obligations de nettoyer les zones contaminées et de détruire les stocks. D'autres définitions moins restrictives fondées sur des prescriptions techniques ont été rejetées parce que le problème humanitaire n'y était pas pris en compte.

La Convention en tant qu'expression du droit international humanitaire

7. Le dernier alinéa du préambule de la Convention est libellé comme suit:

«*Se fondant* sur les principes et les règles du droit international humanitaire, en particulier le principe selon lequel le droit des parties à un conflit armé de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité, et les règles qui exigent que les parties à un conflit doivent en tout temps faire la distinction entre la population civile et les combattants ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires et, par conséquent, ne diriger leurs opérations que contre des objectifs militaires; que les opérations militaires doivent être conduites en veillant constamment à épargner la population civile, les personnes civiles et les biens de caractère civil; et que la population civile et les personnes civiles jouissent d'une protection générale contre les dangers résultant d'opérations militaires,».

L'une des principales obligations énoncées dans le droit international humanitaire est celle qu'a toute partie à un conflit, en tout temps, de faire la distinction entre les objectifs militaires et les civils et biens de caractère civil, en d'autres termes, de respecter le *principe de distinction*.

8. Le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève énonce des règles qui indiquent de manière plus détaillée ce qu'implique l'obligation de faire la distinction entre les objectifs militaires et les civils et biens de caractère civil. Il est donc interdit de diriger des attaques contre des civils ou des biens de caractère civil ainsi que de lancer des attaques sans discrimination. L'expression «attaques sans discrimination» s'entend par exemple des attaques dans lesquelles on utilise des moyens de combat (une arme ou une munition) qui ne peuvent pas être dirigés contre un objectif militaire déterminé. Le principe de distinction constitue l'une des principales justifications d'une interdiction des armes à sous-munitions. La reconnaissance du fait que les règles générales sur la distinction énoncées dans le Protocole additionnel I ne suffisent pas pour empêcher l'emploi d'armes à sous-munitions a constitué globalement un élément moteur de la négociation et de la conclusion de la Convention. Il a été jugé important de développer encore le droit international humanitaire pour répondre au besoin de règles spécifiques applicables à certaines armes et munitions.

9. Par ailleurs, le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève interdit les attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient *excessifs* par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu. Les caractéristiques spécifiques des armes à sous-munitions et le fait que de telles armes non explosées subsistent des années et des décennies après une attaque sont importantes pour l'application de ce critère de juste proportion. Une attaque qui continuerait à causer un préjudice longtemps *après* la fin d'un conflit semblerait toujours «excessive» parce qu'on ne pourrait raisonnablement pas considérer que ce préjudice constituait un avantage militaire.

10. Lorsque des civils sont tués ou blessés en lien avec un conflit armé, c'est à la fois à cause de l'absence de législation spécifique et à cause du respect insuffisant des règles existantes. Nonobstant les règles générales susmentionnées du droit international humanitaire, certaines armes ont été ainsi explicitement interdites. C'est le cas des armes chimiques et biologiques, des mines antipersonnel, des armes à sous-munitions, des armes à laser aveuglantes et des fragments indétectables. Il peut être autorisé, dans certaines circonstances, d'utiliser de telles armes sans violer le principe de distinction, mais il est reconnu que le risque d'un emploi interdit serait grand si elles figuraient dans les armements militaires disponibles.

11. Dans la Convention, on a donc réaffirmé et développé encore les principes généraux de distinction et de juste proportion, contribuant ainsi au respect des normes humanitaires. L'article 2 de cet instrument, contenant la définition des armes à sous-munitions, fait explicitement référence à la justification de leur interdiction en mentionnant les effets indiscriminés ainsi que les risques que font peser les sous-munitions non explosées.

12. Nous souhaitons encourager le débat sur la façon dont la Convention a contribué jusqu'ici et contribuera à l'avenir au renforcement et au développement des principes du droit international humanitaire relatifs à la distinction et à la juste proportion.

Franchir le seuil d'application du droit international humanitaire

13. Dans la règle susmentionnée figurant à l'article 2 de la Convention, en appelant l'attention sur le risque que font peser les sous-munitions non explosées pour justifier l'interdiction des armes à sous-munitions, on tient compte du fait que, même dans les cas où le droit international humanitaire peut ne plus s'appliquer, lorsque le conflit est terminé par exemple, les populations doivent être protégées contre les conséquences de la guerre.

14. En outre, la Convention sur les armes à sous-munitions, comme certains autres traités interdisant des armes contraires au principe de distinction (les armes biologiques et chimiques et les mines antipersonnel par exemple) s'applique, conformément à son article 1, dans *toutes les circonstances*, que la situation soit qualifiée de conflit armé ou non. Il s'agit là d'une protection supplémentaire dans les situations de troubles et d'agitation quand il est difficile de savoir si le seuil d'application du droit international humanitaire a été atteint, par exemple dans les situations de violence armée généralisée dans des États défaillants.

15. Nous souhaitons encourager le débat sur la question de savoir si et de quelle façon la Convention, du fait qu'elle s'applique dans toutes les circonstances, a des incidences sur la manière dont les normes pourraient être interprétées et appliquées dans d'autres situations que celles qui peuvent être qualifiées de conflit armé.

Conclusion

16. Les mesures pratiques d'application concernant l'enlèvement des armes à sous-munitions, la destruction des stocks et l'assistance aux victimes restent des éléments fondamentaux, mais il est important de placer la Convention dans le cadre normatif du droit international humanitaire dont elle relève. Les États parties et les autres participants à la troisième Assemblée sont donc encouragés à réfléchir à la façon de tirer parti de la Convention pour renforcer l'accent mis sur ces règles de base du droit international humanitaire et sur la façon de mieux les appliquer.
