



Le projet de protocole autorisant l'usage de certaines armes à sous-munitions rejeté grâce à la mobilisation internationale

Par **Bérangère Rouppert**, chercheure au GRIP

Le 25 novembre, la IV^{ème} Conférence de révision de la [Convention sur certaines armes classiques](#) (CCAC) qui interdit ou limite l'emploi de certaines armes susceptibles de produire « des effets traumatiques excessifs » ou de frapper « sans discrimination », s'est achevée à Genève sur une victoire du droit humanitaire international. Mais pour combien de temps encore ?

Pendant dix jours, deux camps se sont affrontés sur la question de l'intégration au sein de la CCAC d'un [protocole](#) portant sur la réglementation de l'usage des armes à sous-munitions. Or, ces dernières sont déjà l'objet, depuis 2008, d'une Convention à part entière portant sur l'interdiction de leur usage, de leur production, de leur stockage et de leur transfert. En effet, en raison de nombreux obstacles et oppositions rencontrés lors des discussions au sein de la CCAC sur la question des armes à sous-munitions, la Norvège a décidé, en 2007, de lancer des négociations *ad hoc*, en marge de la Convention sur certaines armes classiques, autrement dit en marge de l'enceinte des Nations unies. Sur la base d'un partenariat entre gouvernants et société civile (ONG, association de victimes), le processus d'Oslo a abouti à l'adoption de la [Convention sur les armes à sous-munitions](#) (CASM) en 2008 et à son entrée en vigueur en 2010. En plus des interdictions, la CASM impose aux États de détruire leurs stocks dans les huit années suivant son entrée en vigueur, de nettoyer les zones polluées dans les dix ans et de porter assistance aux victimes des armes à sous-munitions.



Branislav Kapetanovic, survivant des armes à sous-munitions et porte-parole de la CCAC remet une pétition de plus de 587 000 signatures au président des négociations, l'Ambassadeur Danon

Non signataires

Si aujourd'hui 45 États sont signataires et 66 sont parties à cette Convention, les plus importants producteurs et utilisateurs d'armes à sous-munitions (États-Unis, Russie, Chine, Israël, Inde, Pakistan, Brésil) ont refusé d'y adhérer. Ce sont ces mêmes États qui, menés par les États-Unis, ont tenté, lors de cette IV^{ème} Conférence de révision de la CCAC, de réduire la portée de la CASM en incluant, au sein de la CCAC, un protocole qui règlemente l'usage de ces armes, donc en légalise l'emploi dès lors que ces armes ont été fabriquées après 1980 et ont un taux d'échec à l'explosion inférieur à 1%. Ce texte autorise également les États à utiliser, jusqu'à douze ans après l'entrée en vigueur –soit 2026 s'il n'y a pas de retard–, toutes les catégories d'armes à sous-munitions, y compris celles sans dispositif d'auto-destruction, fabriquées après 1980, et à utiliser sans date limite d'utilisation les armes à sous-munitions fabriquées après 1980 et dotées d'un mécanisme d'auto-destruction. Le

protocole contient des insuffisances telles la non fixation de délai pour la destruction des stocks d'armes à sous-munitions et l'absence de référence à la décontamination des sites pollués.

Les arguments américains en faveur de l'utilisation des armes à sous-munitions demeurent inchangés depuis plusieurs années et portent notamment sur la « performance » et l'« efficacité » de ces armes dont l'interdiction créerait « un vide stratégique »¹. Ils avancent que cette convention « interdit de façon arbitraire des armes qui sont de loin beaucoup plus sûres que d'autres dont elle autorise l'usage »². Les États-Unis dénoncent également la CASM en ce qu'elle « sape la sécurité nationale » et « met en danger la base industrielle américaine et les engagements des États-Unis avec leurs alliés »³. Enfin, ils développent l'idée qu'un protocole au sein de la CCAC permettrait de faire adhérer à cette réglementation les plus gros détenteurs et producteurs d'ASM ainsi que les États qui en ont fait un instrument de leur sécurité nationale.

Protéger les populations civiles

Pourtant, l'ajout d'un VI^{ème} Protocole aurait des conséquences fâcheuses à plusieurs niveaux. Tout d'abord, à l'endroit de la Convention sur les armes à sous-munitions elle-même, la signature d'un nouveau protocole qui réglerait l'usage de ces armes, et non plus ne l'interdirait, va à l'encontre de l'article 21 de la CASM : si celui-ci n'interdit pas les coopérations entre États non signataires et États parties, il invite ces derniers à « encourager les États non parties à la présente Convention à la ratifier, l'accepter, l'approuver ou y adhérer dans le but de susciter la participation de tous les États à la présente Convention ». Au final, ce traité est censé « stigmatiser les armes à sous-munitions à un point tel qu'il sera difficile pour un pays d'en faire usage sans subir une condamnation internationale »⁴. Avec le Protocole, cet effet psychologique implicite disparaît et avec lui l'espoir d'une universalisation de la CASM. Or, derrière cette convention, il ne faut pas oublier que ce sont des centaines de milliers de personnes que l'on tâche de défendre et de protéger de l'exposition aux armes à sous-munitions.

Par ailleurs, la signature et l'entrée en vigueur de ce protocole créerait un précédent très dommageable pour le droit humanitaire international en particulier et pour le droit international en général. En effet, le sens du droit humanitaire international est d'aller vers une plus grande protection des populations civiles en établissant des réglementations toujours plus contraignantes et non l'inverse. Or, dans le cas présent, l'on passerait d'une convention internationale interdisant l'utilisation d'armes à sous-munitions à une simple réglementation de leur utilisation. Ce serait la première fois que « des États adopteraient un traité de droit humanitaire qui procurerait aux civils une protection moins importante que

1. GATES, Robert. « DoD Policy on cluster munitions and Unintended Harm to civilians », Memorandum, 19 juin 2008. <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/d20080709cmpolicy.htm>

2. *Ibidem*.

3. « Kyl, Lugar press Clinton to fend off alternate cluster weapons ban ». *The Hill*. 11 septembre 2011.

4. « Final talks on cluster munitions ban treaty », *Human Rights Watch*, 16 mai 2008. <http://www.unhcr.org/refworld/topic,459d17822,459d17942,48314df832,0.html>

celle présente dans un traité déjà en vigueur »⁵. De même le droit international a pour objectif d'ériger des normes de droit qui ont pour objectif de recueillir l'adhésion de tous. S'il est désormais permis d'adopter à l'échelle internationale des traités qui soient non plus complémentaires mais contradictoires avec des normes déjà existantes et qui en minorent la signification, c'est alors la logique et la signification même du droit international qui sont remise en question.

Incohérences juridiques ?

Enfin, l'incompatibilité des objectifs respectifs de chacun des deux textes, l'élimination des armes à sous-munitions pour l'un et la poursuite de l'utilisation de ces armes pour l'autre, pose la question de leur application. En effet, certains États parties à la CCAC sont également parties à la CASM ; certains États parties à la CCAC sont uniquement signataires de la CASM et non parties à cette convention; d'autres sont simplement signataires de la CCAC. Dans ces conditions, au regard des contradictions rencontrées, à quel traité faire allégeance ? Il y a donc un risque de voir surgir des incohérences juridiques à même de fournir aux États nombre d'arguments pour justifier de la non-application de certaines de leurs obligations.

La crainte a été grande de voir adopter ce projet de protocole au terme de cette IV^{ème} Conférence de révision de la Convention sur certaines armes classiques. En effet, quelques États, parmi lesquels la France, la Grande-Bretagne, l'Australie, l'Italie, le Portugal et l'Allemagne, pourtant signataires voire parties à la Convention sur les armes à sous-munitions, ont semblé promouvoir cet instrument alternatif porté par les États-Unis. Il aura fallu la détermination de l'ONU, de nombreuses ONG (HRW, ICRC, Handicap International, Article 36) et de la société civile (Coalition on Clusters Munitions, l'association des BanAdvocates), ainsi qu'une résolution du Parlement européen pour faire échouer la formation d'un consensus autour du texte. Mais la mobilisation ne doit pas cesser : les États-Unis ont annoncé à la clôture des discussions leur intention de faire reporter la décision à l'année prochaine.

* * *

Le Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < www.grip.org >

5. « ICRC comments on the draft protocol on cluster munitions and other issues for the CCW Review Conference ». Déclaration de Jakob Kellenberger, Président du Comité International de la Croix-Rouge. 15 novembre 2011. <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/ccw-statement-2011-11-15.htm>