

La mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions et la question de la dépollution des zones de bataille

Chris Clark

La Déclaration d'Oslo du 23 février 2007 énonçait la volonté de parvenir à un instrument international juridiquement contraignant sur les armes à sous-munitions qui provoquent des dommages inacceptables aux civils. Cette déclaration d'intention très claire aboutit à la Convention sur les armes à sous-munitions (CASM) convenue à Dublin (Irlande) le 30 mai 2008 et ouverte à la signature à Oslo (Norvège) le 3 décembre 2008.

La CASM est considérée comme un traité international qui ouvre de nouvelles perspectives en raison de la nature détaillée de ses dispositions. Nous examinerons ici uniquement les articles de la Convention en rapport avec les opérations concrètes de dépollution nécessaires sur le terrain : l'article 3 (Stockage et destruction des stocks), l'article 4 (Dépollution et destruction des restes d'armes à sous-munitions et éducation à la réduction des risques) et l'article 6 (Coopération et assistance internationales).

Examinons ce qu'impliquent les opérations d'enlèvement et de destruction des restes d'armes à sous-munitions. Le paragraphe 7 de l'article 2 définit les restes d'armes à sous-munitions comme « les armes à sous-munitions ayant raté, les armes à sous-munitions abandonnées, les sous-munitions non explosées et les petites bombes explosives non explosées ». Les sous-munitions non explosées présentent en grand nombre provoquent des dommages inacceptables aux civils et constituent un véritable défi pour les organisations de dépollution. Ces sous-munitions non explosées sont invariablement projetées sur de grandes zones géographiques et, selon la consistance des sols, le type et le poids des sous-munition, l'altitude à laquelle elles ont été larguées et le fonctionnement du système de stabilisation en vol, elles peuvent se retrouver sur le sol, enfouies sous terre (jusqu'à 50 cm de profondeur), prises dans des arbres ou des buissons, sur les toits des habitations voire à l'intérieur des maisons lorsqu'elles sont larguées sur des zones urbaines. Comme vous pouvez l'imaginer, cette réalité est très différente de celle des opérations d'élimination des mines antipersonnel. Si de nombreux enseignements ont été tirés des activités de déminage depuis l'adoption en 1997 de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, tous ces enseignements ne sont pas forcément transposables aux opérations d'enlèvement des sous-munitions non explosées. Le personnel chargé de l'élimination des mines terrestres va devoir s'adapter aux particularités des sous-munitions ; ce sera l'une des premières grosses difficultés qui va se poser lors des opérations importantes d'enlèvement des restes d'armes à sous-munitions.

Chris Clark, membre de l'ordre de l'empire britannique, Military Cross, est chargé de programmes et attaché de liaison principal pour le Service de lutte antimines de l'Organisation des Nations Unies (UNMAS), Genève. Cet article reprend en partie une présentation qu'il a faite lors de la Conférence de Berlin sur la destruction des armes à sous-munitions, 25-26 juin 2009.

Définir une zone contaminée par les armes à sous-munitions

L'article 4 de la CASM engage les États parties « à enlever et à détruire les restes d'armes à sous-munitions situés dans les zones contaminées par les armes à sous-munitions ». Ces zones sont définies au paragraphe 11 de l'article 2 comme les zones « où la présence de restes d'armes à sous-munitions est avérée ou soupçonnée ». Il est pour ainsi dire impossible de connaître l'étendue réelle d'une zone où la présence d'armes à sous-munitions est avérée ; quant aux zones où leur présence est soupçonnée, elles peuvent être immenses.

La plupart des systèmes d'armes à sous-munitions sont conçus pour projeter des munitions sur une zone prédéfinie ; cette zone d'impact a généralement la forme d'une ellipse qui s'étire le long de la ligne de déploiement. Une fois que le type et les caractéristiques des armes utilisées sont établis et qu'un élément a été clairement identifié sur le terrain, la zone d'impact habituelle de ce type d'armes devrait suffire à déterminer les limites de la zone contaminée pour les activités de dépollution. Malheureusement, les armes à sous-munitions ne sont jamais larguées ou tirées selon des procédures strictement identiques. Les facteurs influant sur les armes au moment où elles sont tirées, comme la vitesse du vent et l'altitude à laquelle elles sont larguées ou déployées, ne sont pas toujours connus. La réalité est toute autre sur le terrain et a été constatée à maintes reprises en Iraq et au Koweït en 1991, au Kosovo en 1999, en Afghanistan en 2002, en Iraq en 2003 et au Sud-Liban en 2006 : les frappes multiples lancées contre une même cible ou une même zone contaminent des zones qu'il est généralement impossible de définir car chaque nouvelle zone d'impact en forme d'ellipse se retrouve au-dessus ou à côté d'une autre. En outre, certaines sous-munitions ayant explosé comme prévu, certains endroits de la zone d'impact peuvent être jonchés de petits fragments métalliques qui, lorsqu'ils se retrouvent sous terre, doivent faire l'objet des mêmes recherches que les sous-munitions. Ces différents facteurs expliquent pourquoi il est impossible de déterminer le périmètre d'une zone contaminée.

Il est donc de la plus haute importance que les autorités mettant en œuvre sur le terrain le programme d'enlèvement des armes à sous-munitions définissent rapidement les critères d'une méthode de dépollution : il faudrait commencer au cœur de la zone où la présence de restes d'armes à sous-munitions est soupçonnée avant d'aller progressivement vers l'extérieur, en contrôlant toujours dans chaque direction une ultime zone d'une taille prédéfinie après la dernière sous-munition localisée. Cette pratique permet non seulement de ne pas perdre de temps à contrôler de grandes zones ne contenant pas de sous-munitions, mais aussi de consacrer les moyens limités à dépolluer des zones dont la contamination est avérée et où les sous-munitions non explosées représentent un réel danger pour la population civile. Cette pratique qui était rare il y a dix ans s'est depuis généralisée dans les activités de déminage. Elle représente aujourd'hui un élément essentiel pour dépolluer les zones contaminées par les sous-munitions, qui sont beaucoup plus étendues.

Si une telle stratégie n'est pas adoptée dès le début des opérations, il sera difficile pour les autorités chargées de la dépollution de respecter le délai fixé par la Convention : la CASM engage chaque État partie à enlever et à détruire les restes d'armes à sous-munitions situés dans les zones contaminées dans un délai de dix ans après l'entrée en vigueur de la Convention ou dans un délai de dix ans après la fin des hostilités actives au cours desquelles ces armes ont été larguées (paragraphe 1 de l'article 4). À moins que les opérations ne commencent aujourd'hui, le délai d'une décennie risque de se révéler ambitieux en raison de la quantité de sous-munitions non explosées devant être enlevées.

En vertu de l'article 4, chaque État partie doit s'assurer que les zones contaminées par des armes à sous-munitions soient « marquées tout au long de leur périmètre, surveillées et protégées par une clôture ou d'autres moyens afin d'empêcher de manière effective les civils d'y pénétrer ». Même si elle peut sembler simple, cette disposition est difficile à mettre en œuvre sur le terrain. Comme nous l'avons dit précédemment, il est difficile de déterminer avec précision la zone d'impact des armes à sous-munitions ; le meilleur moyen de procéder consiste à s'éloigner progressivement du cœur de la zone jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de sous-munitions, et à contrôler une ultime zone d'une taille prédéfinie depuis l'emplacement des dernières sous-munitions trouvées dans chaque direction. Pour éviter que des activités ne se chevauchent, cette démarcation de la zone de dépollution est généralement effectuée au moment même des opérations de dépollution ; la délimitation du périmètre avant les activités de dépollution n'est donc généralement pas pratique. De plus, l'étendue d'une zone touchée par des armes à sous-munitions peut (et c'est d'ailleurs souvent le cas) s'étendre sur plusieurs kilomètres carrés : l'idée d'installer autour d'une zone aussi grande une clôture et de garantir en permanence son intégrité est-elle réaliste compte tenu des ressources, du temps et des efforts que cela implique ? Un autre élément vient compliquer ce débat : le fait d'ériger une barrière physique laisse supposer qu'un côté est sûr mais pas l'autre. Si ce raisonnement s'applique relativement bien aux champs de mines, il est dangereux pour une zone contaminée par des armes à sous-munitions. Même lorsqu'une zone a fait l'objet d'opérations de dépollution rigoureuses avec le contrôle d'une ultime zone depuis les dernières sous-munitions repérées, rien ne garantit l'absence de sous-munitions non explosées au-delà de la zone contrôlée. Les terres arables et les pâturages étant particulièrement recherchés dans les situations d'après-conflit, le fait d'ériger une clôture risque d'inciter les fermiers et les gardiens de troupeaux à travailler juste à côté de la clôture s'exposant alors à des risques mortels.

L'idée de zones « marquées tout au long de leur périmètre » est préférable pour délimiter les zones contaminées par les armes à sous-munitions. Des panneaux d'avertissement peuvent être placés autour de la zone d'impact en fonction de barrières naturelles (haies, limite forestière ou routes). Ces grands panneaux devraient attirer l'attention et préciser clairement (dans la langue locale appropriée) que les personnes qui passent ces panneaux entrent dans une zone contaminée par des bombes à sous-munitions non explosées. Ces mesures peuvent être prises rapidement. Associées à un important processus de sensibilisation des communautés,

elles permettraient de limiter considérablement le nombre des victimes tant que chaque zone touchée n'aura pas fait l'objet d'opérations de recherche et de dépollution.

Dépolluer les zones contaminées

Une zone contaminée par les armes à sous-munitions contient généralement plus de munitions non explosées qu'un champ de mines et le périmètre de cette zone est plus difficile à déterminer. Quant aux opérations consistant à enlever les restes d'armes à sous-munitions elles sont plus difficiles que celles de déminage. Les machines et les procédures mécaniques utilisées pour aider et accélérer le déminage ont été améliorées, mais ce n'est pas le cas pour les armes à sous-munitions. Un grand nombre des sous-munitions devant être éliminées dans les pays touchés sont des munitions classiques améliorées à double effet ce qui signifie qu'elles sont à la fois antipersonnel et antiblindage. Ces sous-munitions contiennent à coup sûr une charge creuse capable de transpercer un blindage militaire, en particulier celui des chars. Le déploiement d'engins mécaniques pour les activités de dépollution est donc impossible dans la plupart des cas car un contact accidentel avec la sous-munition provoque une détonation qui entraîne l'activation de la charge creuse ce qui est dangereux pour l'opérateur et la machine si la sous-munition est dirigée vers celle-ci et potentiellement pour toute personne présente dans un rayon de 1 000 mètres (par rapport à une mine antipersonnel dont le rayon d'action maximal est compris entre 25 et 35 mètres).

La destruction des stocks

Si la dépollution des zones contaminées est une mission difficile, la mise en œuvre de l'article 3 de la CASM, Stockage et destruction des stocks, pourrait être plus difficile encore à cause du très grand nombre d'armes à sous-munitions actuellement en stock. Le délai de huit ans fixé pour la destruction devrait être considéré comme la limite maximale et tous les États devraient s'efforcer d'exécuter cette obligation dès que possible : la planification et la mobilisation des ressources doivent débiter immédiatement et ne pas attendre la ratification officielle du traité.

Plusieurs facteurs rendent les opérations de destruction des stocks d'armes à sous-munitions extrêmement complexes : chaque arme à sous-munitions contient un grand nombre de sous-munitions qui doivent être retirées individuellement pour être détruites ; la plupart des sous-munitions explosives comportent un détonateur (c'est le cas de toutes celles interdites par la Convention), ce qui complique le processus car le détonateur doit être retiré manuellement de chaque sous-munition ; et après le retrait des explosifs, il reste de grandes quantités de métal qu'il faut détruire ou recycler¹. La CASM exige que les méthodes de destruction employées respectent les normes internationales applicables pour la protection de la santé publique et de l'environnement ; c'est un point commun avec la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), qui a travaillé avec les États pour la mise en œuvre de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel

et qui travaille déjà sur les armes à sous-munitions, pourrait apporter une aide précieuse à ce niveau.

Conformément à la CASM, les États doivent immédiatement séparer les stocks d'armes à sous-munitions interdits en vertu de l'article 1 des munitions conservées en vue d'un emploi opérationnel et les marquer aux fins de leur destruction. Comme toutes ces armes à sous-munitions contiennent un détonateur, il se pourrait qu'elles soient déjà stockées séparément des autres. Il pourrait être plus efficace de déplacer directement les armes à sous-munitions interdites vers le site de destruction. Il faut envisager pour les sites de destruction des installations appropriées de stockage et des mesures adaptées de sécurité. Afin d'éviter des utilisations accidentelles, il est de la plus haute importance d'empêcher les unités prêtes au combat d'avoir accès aux armes à sous-munitions qui sont actuellement stockées dans des postes avancés ou opérationnels.

Respecter le délai de huit ans fixé par la CASM implique obligatoirement de planifier les opérations et d'organiser rapidement les questions logistiques. Cette planification devra tenir compte d'un certain nombre de difficultés techniques et pratiques.

- Il n'existe pas de solution idéale : les installations qui existent aujourd'hui pour détruire les bombes à sous-munitions sont pour la plupart des sociétés privées initialement conçues pour détruire des types d'armes précis dans le cadre de programmes nationaux de gestion des armes. Leurs capacités de destruction sont donc limitées et prévues pour traiter un seul type d'armes à sous-munitions. Il existe un nombre précis d'installations dans le monde et celles-ci ne pourront absorber l'augmentation considérable des besoins que génère l'article 3 de la CASM.
- Le transport : si les États envisagent d'« externaliser » la destruction de leurs stocks, ils doivent tenir compte des coûts de transport qui augmenteront considérablement le coût total de la destruction.
- La planification : dans un premier temps, la principale difficulté est de recenser les quantités et les types d'armes à sous-munitions en stock. En raison de l'énormité des stocks, cette étape est souvent plus difficile que prévue. Une fois que les types et quantités auront été correctement établis, un plan judicieux pourra être défini pour les opérations de séparation, de stockage, de transport puis de destruction. Il faudra allouer à ce plan un budget complet et adapté pour éviter des interruptions du processus qui coûteraient au final plus cher et risqueraient de compromettre le respect du délai de 8 ans fixé par la CASM.

L'assistance pour les activités de dépollution et de destruction

Si la Convention sur les armes à sous-munitions est récente, les zones gravement contaminées par des sous-munitions non explosées existent depuis longtemps. De nombreux pays et des organisations s'emploient depuis de nombreuses années à dépolluer les vastes zones touchées

par des bombes à sous-munitions. L'auteur de cet article a compris pour la première fois en 1991 au Koweït et dans le sud de l'Iraq après la guerre du Golfe l'ampleur d'une opération d'enlèvement des bombes à sous-munitions après un conflit et les nombreuses complications qu'elle peut rencontrer et plus récemment au Sud-Liban en 2006. C'était avant la conclusion de la CASM. Les États parties à la Convention peuvent déjà tirer parti de nombreuses expériences et connaissances en matière de dépollution des zones contaminées par les armes à sous-munitions.

En vertu de l'article 6, Coopération et assistance internationales, chaque État partie a le droit de chercher à obtenir et de recevoir une assistance. Il reste que ceux qui sont en mesure de fournir une assistance doivent examiner tous les aspects de la situation créée par les restes explosifs de guerre (REG), qu'il s'agisse de mines terrestres, de munitions non explosées ou de sous-munitions, et établir des priorités en fonction des menaces qu'elles représentent pour les populations civiles et leurs moyens de subsistance. Les pays touchés uniquement par des armes à sous-munitions sont rares, la plupart sont confrontés aux différents problèmes que posent les mines terrestres, les munitions non explosées et les restes d'armes à sous-munitions. Dans certains pays, la situation est plus complexe encore puisque des mêmes zones sont touchées à la fois par des armes à sous-munitions et des mines terrestres. Une ligne d'action qui privilégierait l'assistance pour enlever un type d'arme plutôt qu'un autre ne serait donc pas très pratique.

La dépollution systématique des zones touchées par des bombes à sous-munitions est très différente du déminage d'un champ de mines. Il est impossible d'identifier un schéma et de l'utiliser pour la dépollution ; le recours à une assistance mécanique est très limité et difficile ; les sous-munitions non explosées sont beaucoup plus nombreuses que les mines terrestres et il existe peu de possibilités (sûres) de neutraliser manuellement une sous-munition pour procéder ensuite à une destruction centralisée. En fait, de nombreuses sous-munitions ne peuvent être neutralisées en raison de l'allumeur qu'elles renferment. Par conséquent, s'il est vrai que l'enlèvement des armes à sous-munitions peut être plus rapide, selon le terrain et la végétation, il mobilise invariablement plus de ressources car les démolitions sur place nécessitent beaucoup plus d'explosifs et d'accessoires. Dans la plupart des pays, l'acquisition ou l'importation d'explosifs adaptés et le maintien de cet approvisionnement sont difficiles. L'assistance doit donc veiller à ce que les organisations qui enlèvent les bombes à sous-munitions reçoivent régulièrement les explosifs et accessoires nécessaires pour mener à bien leurs activités.

Il faut aussi prévoir des stages de formation. La plupart des organisations qui fournissent une assistance pour les opérations d'enlèvement des armes à sous-munitions s'occupaient au départ de déminage ; elles doivent donc demander à leur personnel, engagé au niveau national ou international, de comprendre les différences qui existent entre le déminage et l'enlèvement des sous-munitions. En général, les démineurs sont formés et équipés pour repérer les infimes quantités de métal contenues dans les mines terrestres (il n'existe malheureusement pas encore

de « détecteur de mines » mais des détecteurs de métaux qui servent à détecter le métal des mines). Les sous-munitions non explosées qui sont toujours de gros morceaux métalliques sont plus faciles à détecter, même lorsqu'elles se trouvent dans des zones contaminées par de très nombreux morceaux métalliques. La détection des sous-munitions non explosées est par conséquent souvent plus facile. Cette situation n'est toutefois pas un avantage si le personnel chargé d'enlever les sous-munitions utilise des techniques et procédures de déminage qui exigent une intervention dès que la présence de métal est signalée. Il faudrait donc profiter au maximum des possibilités de formation diversifiée et expliquer au personnel du déminage classique les différences importantes que représente la dépollution des sous-munitions non explosées.

L'Organisation des Nations Unies (ONU), qui soutient depuis plusieurs années les gouvernements confrontés au problème de la contamination par les bombes à sous-munitions, est prête à partager son expérience pour appuyer l'application de la CASM. Dans le cadre de ce soutien, l'ONU pourrait notamment servir de point de contact pour les pratiques optimales et les enseignements tirés des nouvelles expériences et de la mise en œuvre de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. L'ONU pourrait aussi participer à l'élaboration d'une norme internationale de la lutte antimines concernant la destruction des stocks de bombes à sous-munitions². L'ONU est également bien placée pour fournir une assistance cruciale au niveau de la planification initiale pour les activités de dépollution et de destruction des stocks ; elle pourrait également élaborer des instruments comme des modèles ou des listes de contrôle centralisant les connaissances de tous.

Le Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage et d'autres fonds de l'ONU gèrent actuellement l'assistance financière pour les activités de dépollution et de destruction des mines terrestres et d'autres restes explosifs de guerre ; ils pourraient tout à fait être utilisés pour soutenir la CASM.

Au cours des dix dernières années, des mesures ont été systématiquement prises pour enlever les armes à sous-munitions non explosées qui restaient après les frappes utilisant de telles armes. Grâce aux enseignements tirés d'expériences difficiles en République démocratique populaire lao, au Kosovo, au Sud-Liban et ailleurs, des pratiques optimales ainsi que des procédures et stratégies efficaces ont été définies pour ces opérations laborieuses et dangereuses. Les États touchés devraient demander à bénéficier des enseignements tirés de ces expériences et les États qui offrent une assistance sont incités à mettre à profit ces connaissances pratiques pour attribuer de manière avisée leur assistance afin d'atteindre très vite l'objectif qui est d'enlever rapidement les sous-munitions non explosées « qui provoquent des dommages inacceptables aux civils ».

Notes

1. Pour plus de détails sur la question de la destruction des stocks et les méthodes de destruction, voir l'article de Vera Bohle dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
2. Pour plus d'information sur les normes internationales de la lutte antimines, voir Phil Bean, *International Mine Action Standards: Some Frequently Asked Questions and Answers*, <maic.jmu.edu/journal/8.2/notes/bean.htm> et <www.mineactionstandards.org/imas.htm>.