

La Convention sur les armes classiques: un traité modeste, mais utile

par W. J. Fenrick*

Au début d'une précédente étude consacrée à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques (Convention sur les armes classiques), adoptée par les Nations Unies le 10 octobre 1980, l'auteur du présent article avait cité le regretté Sir Hersch Lauterpacht: «*Si le droit international est, sous certains aspects, le point de fuite du droit, le droit de la guerre est, quant à lui, et de façon peut-être encore plus manifeste, le point de fuite du droit international*». ¹ Portant la formule de Lauterpacht un pas plus loin, l'auteur suggérait que le point de fuite du droit de la guerre devait très probablement être constitué par l'ensemble des règles qui interdisent ou limitent l'emploi des armes. Peu de temps après avoir écrit cela, l'auteur a découvert qu'un de ses collègues, utilisant également la formule de Sir Hersch, avait affirmé que le droit de la guerre aérienne représente le point de fuite du droit de la guerre. Plus récemment, l'auteur a lu une étude d'un jeune collègue, dans laquelle Sir Hersch était à nouveau cité: cette fois, il était dit que le point de fuite du droit de la guerre se situe dans l'ensemble des règles concernant les armes nucléaires. Deux leçons peuvent sans doute être tirées de cette brève histoire: d'une part, ceux qui étudient sérieusement le droit de la guerre attendent rarement des merveilles de cette discipline; d'autre part, une bonne citation peut toujours être réutilisée!

La Convention sur les armes classiques n'est pas en soi (et, cela, contrairement au Protocole I de 1977 additionnel aux Conventions de Genève) le fruit d'un effort majeur visant à moderniser et à redéfinir

* Le Commandant W.J. Fenrick est directeur du service du droit international au ministère de la Défense nationale à Ottawa. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion du gouvernement canadien.

¹ H. Lauterpacht, «The Problem of the Revision of the Law of War», 1952, 29, *British Yearbook of International Law*, pp. 360 et 382.

l'ensemble du droit des conflits armés. En fait, bien que la Conférence dont est issue la Convention sur les armes classiques ait reçu le nom de «Conférence des Nations Unies sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination», ni la Convention, ni les protocoles y annexés n'ont spécifiquement considéré que certaines armes produisaient des effets traumatiques excessifs ou frappaient sans discrimination. Seules sont prohibées les armes dont l'effet est de blesser par des éclats non localisables, tandis que les restrictions imposées ne portent que sur l'emploi des mines, des pièges et des armes incendiaires.

* * *

Deux principes juridiques fondamentaux régissent l'emploi des armes dans les conflits armés: d'une part, les armes ne doivent pas causer de souffrances inutiles aux combattants; d'autre part, les armes frappant sans discrimination les combattants et les non-combattants ne doivent pas être employées. La Déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868 contient les origines modernes de ces deux principes et c'est dans le paragraphe 4 de l'article 51 du Protocole additionnel I de 1977 que l'on trouve définies, de façon à la fois correcte et assez claire, les attaques sans discrimination:

«Les attaques sans discrimination sont interdites. L'expression 'attaques sans discrimination' s'entend:

a) des attaques qui ne sont pas dirigées contre un objectif militaire déterminé;

b) des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat qui ne peuvent pas être dirigés contre un objectif militaire déterminé; ou

c) des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat dont les effets ne peuvent pas être limités comme le prescrit le présent Protocole;

et qui sont, en conséquence, dans chacun de ces cas, propres à frapper indistinctement des objectifs militaires et des personnes civiles ou des biens de caractère civil».

Une formulation moderne de la règle qui interdit les souffrances inutiles est également contenue dans l'article 35 du Protocole additionnel I de 1977:

«1. Dans tout conflit armé, le droit des Parties au conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité.

2. *Il est interdit d'employer des armes, des projectiles et des matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus*».

Il est malheureusement très difficile de déterminer quand une arme cause des souffrances inutiles. Au début de ce siècle, un Britannique candide a avancé l'argument suivant:

«En réalité, c'est sur ses effets que l'on juge un engin de guerre. Pour se prononcer sur le caractère licite (et, pourrait-on ajouter, l'emploi) d'une arme ou d'un projectile, il faut en fait chercher la réponse à la question: quels sont ses avantages? Cette arme, ce projectile mettent-ils hors de combat de si nombreux ennemis que le but militaire ainsi atteint rachète les souffrances qu'ils causent? [...] Aujourd'hui, un commandant dispose, en temps de guerre, d'un droit reconnu lui permettant d'employer toute arme, tout explosif qui, malgré des effets terribles et effrayants, est à même de mettre hors d'état de nuire un nombre si important d'ennemis que les mutilations causées fortuitement à des individus se trouvent justifiées».²

Des auteurs contemporains ont également souvent adopté ce point de vue, mais en recourant à une phraséologie plus modérée. Une arme cause des souffrances inutiles lorsque, en pratique, elle cause inévitablement des maux ou des souffrances qui sont disproportionnés à son efficacité militaire. Pour déterminer l'efficacité militaire d'une arme, on considère le but principal pour lequel elle a été conçue.

* * *

Bien que les Etats soient disposés à accepter des principes généraux dans ce domaine du droit, ils ont une attitude un peu plus conservatrice lorsqu'il s'agit d'imposer des restrictions spécifiques à l'emploi de certaines armes. Un auteur américain a résumé de la façon suivante les résultats des Conférences de La Haye de 1899 et 1907 (qui furent parmi les premiers efforts en matière de contrôle des armements): *«Les travaux de la Conférence de La Haye démontrent [...] que l'emploi d'une arme sera restreint de manière plus ou moins inversement proportionnelle à son efficacité et que plus une arme ou une méthode de guerre sont efficaces, moins il est probable que les règles de la guerre en restreignent l'emploi*».³ En fait, même lorsque les Etats sont parvenus à un accord au sujet des règles ayant des répercussions

² J.M. Spaight, *War Rights on Land*, Londres, 1911, pp. 76-77.

³ M.W. Royse, *Aerial Bombardment and the International Regulation of Warfare*, New York, 1928, pp. 131-132.

sur l'emploi des armes, il arrive trop souvent que ces règles ne soient pas respectées pendant les guerres, à moins que les armes concernées soient obsolètes, ou sur le point de le devenir, ou que le fait de respecter les limitations imposées permette à l'une et l'autre des deux parties de bénéficier d'avantages similaires.

Bien que l'on puisse trouver des antécédents de la Conférence sur les armes aussi loin que l'on remonte le temps, il est plus approprié de considérer que les points de départ ont été les suivants: d'une part, une résolution de la XXII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Téhéran, 1973) et, d'autre part, la première session de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, réunie à Genève en 1974, qui répondit à l'appel lancé lors de la Conférence de Téhéran, demandant que soit examiné le problème des armes.

La Conférence diplomatique créa une Commission ad hoc sur les armes classiques. Seule, une proposition relativement mineure concernant les fragments non localisables par rayons X fut acceptée, la Commission ad hoc étant par ailleurs incapable de parvenir à un accord sur des règles qui auraient développé le droit général en vigueur concernant l'emploi de certaines armes ou les restrictions à leur emploi. Alors que la Conférence diplomatique s'acheminait vers la version finale des Protocoles additionnels, certaines délégations, peut-être frustrées par l'absence de progrès dans le domaine des armes, ont beaucoup insisté pour que soit introduit, dans le Protocole additionnel I de 1977, un article prévoyant la création d'un «Comité international permanent sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes conventionnelles». Un vote écarta cet article, mais un certain compromis fut atteint sur la question des armes et la Conférence adopta une résolution recommandant la convocation d'une nouvelle conférence exclusivement consacrée aux interdictions ou limitations de l'emploi d'armes conventionnelles spécifiques. Cette recommandation fut transmise à l'Assemblée générale de l'ONU qui, le 19 décembre 1977, adopta la résolution 32/152, laquelle tint lieu de mandat pour la Conférence sur les armes classiques.

Précédant la Conférence sur les armes classiques, une Conférence préparatoire se réunit à Genève en août-septembre 1978 et en mars-avril 1979. Les travaux de ces deux sessions furent assez lents, la plus grande partie du temps étant consacrée à des points de procédure ou à des déclarations générales exprimant des points de vue. La principale décision prise fut, en fait, une «non-décision». Bien que la Conférence préparatoire ait adopté toute une série de règles de procédure, elle ne put parvenir à un accord sur les règles régissant la prise de décision.

En conséquence, il n'y eut pas de votes, ni lors de la Conférence préparatoire, ni lors de la Conférence proprement dite. Les décisions furent prises sur la base d'un consensus non officiel et indéfini.

Les deux sessions de la Conférence sur les armes classiques eurent lieu à Genève, du 10 au 28 septembre 1979 et du 15 septembre au 10 octobre 1980. Certains Etats, en tête desquels figuraient le Mexique et la Suède, étaient en faveur d'un maximum de restrictions et même de la prohibition pure et simple de certaines armes, notamment des armes incendiaires et de projectiles à haute vitesse pour armes de petit calibre. A l'opposé, d'autres Etats, d'Amérique du Nord et de l'Europe de l'Ouest, avaient une attitude plus pragmatique, mais aussi plus conservatrice. Il devint (ou il aurait fallu qu'il devînt) rapidement manifeste que la plupart de ces derniers Etats campaient sur des positions qui ne laissaient pas beaucoup de place à la négociation. De leur côté, l'URSS et les autres pays d'Europe de l'Est avaient des opinions similaires à celles des Etats-Unis et des autres pays occidentaux, mais la position qu'ils adoptèrent en public consistait à se montrer prêts à accepter des interdictions ou des restrictions importantes, tout en maintenant que celles-ci devraient faire l'objet de négociations dans le cadre d'une conférence mondiale sur le désarmement ou dans le cadre de la Conférence du désarmement (en ce cas, les considérations militaires prédomineraient). Certains Etats étaient représentés par des délégués débordants de zèle humanitaire. Hélas, un tel zèle semblait souvent aller de pair avec une compréhension insuffisante des considérations techniques et militaires qui entraient en jeu.

En fait, les travaux de la Conférence n'ont été qu'une longue bataille entre, d'une part, les «prohibitionnistes», qui avaient le sentiment que la position conservatrice des Etats militairement développés n'était pas raisonnable et, d'autre part, les Etats militairement développés qui s'efforçaient de justifier leur position et de démontrer que la position de leurs adversaires était essentiellement idéaliste et manquait de réalisme. Cela donne à penser que si la Conférence a duré si longtemps, c'est parce que les «prohibitionnistes» pensaient pouvoir obtenir plus de concessions en prolongeant l'agonie! Le résultat final de la Conférence fut l'adoption d'une convention et de trois protocoles facultatifs qui y étaient annexés.

A propos de la **Convention** elle-même, trois points valent la peine d'être mentionnés: son champ d'application, le mécanisme de révision et la formule des protocoles facultatifs.

Le premier article de la Convention (champ d'application) indique que celle-ci s'applique aux conflits armés internationaux, tels qu'ils sont définis dans l'article 2 commun aux quatre Conventions de

Genève, c'est-à-dire, aux conflits armés entre Etats, ainsi que dans le paragraphe 4 de l'article 1 du Protocole additionnel I de 1977 qui fait référence aux «*conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*».

Au moment où un Etat ratifie la Convention de 1980, il doit notifier le Dépositaire qu'il accepte de se lier à deux au moins des protocoles y annexés. L'article 8 traite du mécanisme de révision et des amendements. A tout moment après l'entrée en vigueur de la Convention, c'est-à-dire six mois après la date de dépôt du vingtième instrument de ratification, toute Haute Partie contractante peut proposer des amendements à la Convention, ou à l'un quelconque des protocoles y annexés par lequel elle est liée. Si une majorité d'au moins 18 parties contractantes en sont d'accord, une conférence sera convoquée pour examiner les propositions. Tous les Etats sont invités à la conférence, mais seuls les Etats qui sont liés par les protocoles pertinents pourront adopter les amendements proposés à ces protocoles. Une procédure similaire est prévue pour la convocation d'une conférence visant à examiner des propositions de protocoles additionnels concernant d'autres catégories d'armes classiques; la seule différence tient au fait que tous les Etats représentés à la Conférence pourront participer pleinement à la prise de décision quant à l'acceptabilité de nouveaux protocoles additionnels.

* * *

Le **premier protocole** facultatif est relatif à des armes qui n'existent pas. «*Il est interdit d'employer toute arme dont l'effet principal est de blesser par des éclats qui ne sont pas localisables par rayons X dans le corps humain*», tel est le contenu du protocole I, dans son intégralité. Ce protocole a été proposé à un moment où l'on croyait, à tort, que de telles armes avaient été utilisées par l'armée américaine au Viet Nam. Dès qu'elle a été avancée, la proposition a reçu un soutien unanime, du fait qu'aucun des Etats participant à la Conférence ne disposait d'armes de ce type ni n'envisageait de les utiliser à l'avenir.

Le **deuxième protocole** facultatif est le protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs. Le protocole II a donc trait à un sujet beaucoup plus sérieux. En résumé, les champs de mines sont généralement mis en place, soit pour retarder l'avance de l'ennemi, soit pour le détourner de sa route en le forçant à pénétrer dans des zones plus facilement défendables, soit pour le harceler en faisant des morts et des blessés dans ses rangs. Des

armes de ce type sont employées pour les combats par les armées de terre de tous les pays. Jusqu'à ces derniers temps, les champs de mines étaient, pour la plupart, mis en place manuellement; par conséquent, ils se trouvaient dans une zone que contrôlaient les forces responsables de la pose des mines. C'est la raison pour laquelle les commandants des unités qui posaient les mines avaient, habituellement, le plus grand intérêt à garder le contrôle de l'emploi des mines et à enregistrer l'emplacement des champs de mines. Aussi longtemps que la zone où se trouvait le champ de mines demeurait une zone où des combats pouvaient avoir lieu, le danger encouru par les non-combattants restait assez peu important, du fait que seuls les combattants devaient pénétrer dans cette zone.

Etant donné que le droit relatif à la conduite des opérations militaires portait essentiellement sur la façon dont étaient provoqués les décès et les blessures pendant la bataille, il n'était porté que peu d'attention à ce qui survenait après que la zone des combats se fût déplacée. Il est probable que l'enregistrement de l'emplacement de tel ou tel champ de mines était conservé aussi longtemps que cette information avait un intérêt pour les opérations militaires. Que se passait-il ensuite? Il est difficile de le dire. Si l'emplacement des champs de mines avait toujours une certaine importance pour un commandant militaire (ne serait-ce que parce qu'il souhaitait protéger ses propres troupes, au cas où celles-ci devraient traverser la zone minée), il est probable que son intérêt diminuait dès que la zone de combat se déplaçait. Pour mille et une raisons, les enregistrements se perdent, c'est un fait, alors que les mines, elles, restent en place. En 1977, les Nations Unies ont réalisé une étude portant sur les traces matérielles (les mines, notamment) laissées par les guerres. L'un des multiples rapports, forts semblables, qui furent présentés dans le cadre de cette étude – le rapport de la Pologne – indiquait que près de 15 millions de mines avaient été détruites dans ce pays depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Au cours de la même période, près de 4000 civils avaient été tués par des mines et 9000 avaient été blessés. La plupart des victimes étaient des enfants. Au moment de la rédaction de ce rapport, de trente à quarante personnes étaient encore tuées chaque année en Pologne. Or, qui oserait prétendre que la subsistance de ces mines répondait à des impératifs militaires?

Ces dernières années, la mise au point de mines dispersables ou mises en place à distance a modifié de façon conséquente la façon dont les mines sont employées en temps de guerre. A l'époque où les mines étaient mises en place manuellement, elles devaient normalement, par nécessité, être employées à des fins défensives, afin de

contribuer à éloigner la menace des attaques ennemies. Grâce aux nouveaux développements, les mines peuvent être mises en place par des tirs d'artillerie et des tirs de mortier ou être larguées par avion: il est donc possible de les mettre en place loin à l'intérieur des lignes ennemies. Par conséquent, ces mines peuvent être employées à des fins défensives ou offensives. Dans l'un ou l'autre cas, cependant, un manque de précision est inévitable lors de leur mise en place et le commandant militaire n'exerce plus le même contrôle. Par ailleurs, il est techniquement possible qu'un plus grand nombre de civils soient victimes de ces mines.

Le droit concernant l'emploi des mines terrestres est relativement peu codifié. Avant que le Protocole additionnel I de 1977 ne soit rédigé, lorsque l'on voulait déterminer le caractère légal ou illégal de tel ou tel emploi de mines terrestres, il était nécessaire de s'appuyer sur des concepts et sur des principes de base tels que ceux de la nécessité militaire, de l'humanité, de la proportionnalité, des souffrances inutiles et de l'interdiction des armes ayant des effets indiscriminés. On peut également se demander si le Protocole additionnel I a réellement un effet sur l'emploi des mines terrestres, bien que certains auteurs aient avancé l'argument selon lequel, étant utilisées pour neutraliser un territoire, les mines terrestres appartiennent à la catégorie des armes ayant des effets indiscriminés, interdites par l'article 51 du Protocole additionnel I. D'autres auteurs ont contredit cet argument, disant qu'une mine terrestre est un engin placé sous ou sur le sol, qui explose lorsque certaines personnes ou certains objets arrivent à proximité: il est donc illogique de prétendre qu'une mine terrestre est un engin qui «attaque» une personne ou un objet. La confusion au sujet du droit applicable était telle que l'ensemble des participants à la Conférence sur les armes classiques ont estimé qu'il convenait de rédiger un protocole spécifiquement destiné à réglementer l'emploi des mines terrestres. Ils ont également estimé judicieux d'inclure dans ce protocole des dispositions concernant l'emploi des pièges, ceux-ci étant également des armes qui se déclenchent après un certain temps, c'est-à-dire qui n'explosent pas immédiatement après avoir heurté le sol.

Le deuxième protocole facultatif est basé sur un projet de convention que le Royaume-Uni avait initialement proposé et il s'applique à l'utilisation sur terre des mines et des pièges (article 1). Le terme «mine» est défini comme incluant les mines mises en place à distance (ou dispersables), car c'est très probablement ce type de mines qui seront utilisées dans les guerres du futur, caractérisées par leur sophistication technologique (article 2, paragraphe 1).

L'article 3 du protocole II interdit de diriger les mines ou les pièges contre la population civile en général, ou contre des civils individuellement: ceci est simplement l'application d'un principe admis. Il interdit également l'emploi sans discrimination de ces armes, c'est-à-dire qu'il prohibe une mise en place de ces armes ailleurs que sur un objectif militaire, ou telle que ces armes ne sont pas dirigées contre un tel objectif, ou qui implique une méthode ou un moyen de transport sur l'objectif tel qu'elles ne peuvent pas être dirigées contre un tel objectif, ou dont on peut attendre qu'elles causent des blessures excessives aux personnes civiles ou des dommages excessifs aux biens de caractère civil. Tel qu'il est défini ici, l'emploi sans discrimination peut servir de base à des arguments juridiques en faveur du caractère illicite intrinsèque de l'emploi futur des mines dans la guerre, car il est difficile de prétendre qu'une mine est «dirigée» contre quoi que ce soit. Une mine est mise en place sous ou sur le sol dans l'hypothèse que quelqu'un ou quelque chose, soit s'en approchera, et la fera éclater, soit sera dissuadé de pénétrer dans la zone où se trouve la mine. L'interdiction d'employer des mines dont on peut attendre qu'elles causent un nombre disproportionné de morts et de blessés parmi la population civile est, cependant, une particularisation utile du principe de proportionnalité.

L'article 4 interdit d'employer des mines, autres que les mines mises en place à distance, et des pièges dans les zones habitées où les combats entre des forces terrestres ne sont pas engagés ou ne paraissent pas imminents, à moins que ces armes ne soient placées sur un objectif militaire, ou à proximité immédiate, ou à moins que des mesures ne soient prises pour protéger la population civile. L'article 4 codifie ainsi la façon dont la plupart des Etats agissent en matière de pose de mines, car aucun pays ne possède un nombre illimité de mines et on peut imaginer que les mines ne sont utilisées que dans un but militaire. Cet article permet donc réellement à la population de bénéficier d'un certain niveau de protection supplémentaire, en imposant une obligation juridique aux parties liées par le protocole.

L'article 5 impose des restrictions à l'emploi des mines mises en place à distance (dispersables). Ces mines ne peuvent être utilisées que dans une zone qui constitue elle-même un objectif militaire ou qui contient des objectifs militaires. Il doit également être possible d'enregistrer l'emplacement des champs de mines dans lesquels se trouvent de telles mines; sinon, les mines doivent être munies d'un mécanisme de neutralisation. Dans la pratique, la plupart des mines vont être munies d'un mécanisme de neutralisation qui déclenchera leur explosion après une période de temps déterminée.

L'article 6 interdit l'emploi de certains pièges.

L'article 7 oblige les parties à enregistrer l'emplacement: «a) de tous les champs de mines préplanifiés qu'elles ont mis en place» et «b) de toutes les zones dans lesquelles elles ont utilisé à grande échelle et de façon préplanifiée des pièges». Il est regrettable que le terme «préplanifié» ait été utilisé ou que, ayant été utilisé, il n'ait pas été défini dans le protocole. Les efforts visant à parvenir à une définition du terme ont échoué. Comme la façon d'agir, au sens le plus large, de chaque Etat risque d'entraîner le développement d'un droit coutumier, le fait que le terme «préplanifié» n'ait pas été défini pourrait fort bien conduire au développement d'une doctrine juridique exigeant que l'emplacement de tous les champs de mines soit enregistré ou, au contraire, les Etats pourraient faire des déclarations d'interprétation ou pourraient invoquer leur pratique et ne prendre en compte que les mines posées avant le début de la guerre en cours.

L'article 8 accorde un certain niveau de protection aux forces de maintien de la paix des Nations Unies, puisqu'il oblige chacune des parties au conflit à protéger contre les effets des mines et des pièges les forces de maintien de la paix qui se trouvent dans la zone.

Pour résumer, nous dirons que le protocole relatif à l'emploi des mines représente un progrès modeste sur le plan du droit; dans l'ensemble, il ne fait que codifier des pratiques nationales. Les commandants militaires ont intérêt à contrôler l'emploi des mines et à connaître leur emplacement, ne serait-ce que pour protéger leurs propres troupes. La disposition concernant l'emploi sans discrimination et le terme «préplanifié» utilisé dans l'article relatif à l'enregistrement obligatoire sont susceptibles de donner lieu à des développements du droit auxquels les rédacteurs du protocole n'avaient pas songé.

* * *

Avant la Conférence sur les armes classiques, il n'existait pas de traité spécifique au sujet de l'emploi des armes incendiaires. Pourtant, du fait que les flammes provoquent un sentiment d'horreur particulièrement intense et du fait que les brûlures sont perçues comme des souffrances inutiles, certaines autorités considèrent que l'emploi d'armes incendiaires contre des personnes est illégal, car il constitue une violation du principe interdisant les souffrances inutiles. Ces

mêmes autorités considèrent comme tolérable l'emploi des armes incendiaires contre des objets.⁴

C'est au terme d'une négociation difficile que fut adopté le **protocole III**, sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires. En effet, les positions des principaux protagonistes étaient très éloignées les unes des autres. Le Mexique voulait une prohibition complète des armes incendiaires. La Suède, tout en désirant une prohibition complète des armes purement incendiaires, tolérait la possession d'armes ayant des effets incendiaires fortuits ou ayant des effets incendiaires combinés avec d'autres effets. L'URSS a déclaré ne pouvoir faire des concessions importantes que si certaines autres puissances acceptaient de faire ces mêmes concessions. Les Etats-Unis ne souhaitent pas accepter de faire des concessions particulières portant sur l'emploi des armes incendiaires, du fait que ces armes ne différaient pas, par leur nature, des autres armes et que les armes qui seraient susceptibles de remplacer les armes incendiaires, si celles-ci étaient prohibées, provoqueraient, dans de nombreux cas, encore plus de pertes humaines. Finalement, cependant, et en grande partie grâce à une concession consentie en dernière minute par les Etats-Unis, un protocole fut adopté.

Le premier article du protocole III contient un certain nombre de définitions. En fait, la définition de l'expression «arme incendiaire» a représenté une des principales difficultés, l'ampleur à donner aux restrictions de l'emploi de ces armes dépendant de leur définition. Finalement, la définition suivante fut adoptée:

«On entend par 'arme incendiaire' toute arme ou munition essentiellement conçue pour mettre le feu à des objets ou pour infliger des brûlures à des personnes par l'action des flammes, de la chaleur, ou d'une combinaison des flammes et de la chaleur, que dégage une réaction chimique d'une substance lancée sur la cible».

⁴ H. Lauterpacht, éd.: L. Oppenheim, *International Law*, 7^e éd., Longman, Londres, 1952 p. 340 et M. Greenspan, *The Modern Law of Land Warfare*, Los Angeles, 1959, pp. 360-362. Page 18, le manuel de l'armée américaine concernant la guerre sur terre (*Department of the Army Field Manual-FM 27-10*), Washington, 1956, indique que l'emploi des armes utilisant le feu n'est pas, en soi, contraire au droit, mais de telles armes ne devraient pas être utilisées de manière à causer des souffrances inutiles. Page 41, le manuel britannique (*The Law of War on Land*, troisième partie du *Manual of Military Law*), Londres, 1958, indique que l'emploi de lance-flammes et de bombes au napalm contre des personnes est contraire au droit «lorsqu'il a pour but de causer des souffrances inutiles».

Certaines armes sont donc exclues de la définition. Ce sont les munitions qui ont des effets incendiaires fortuits, comme, par exemple, les munitions éclairantes ou traceuses, ainsi que:

«(ii) les munitions qui sont conçues pour combiner les effets de pénétration, de souffle ou de fragmentation avec un effet incendiaire, par exemple les projectiles perforants, les obus à fragmentation, les bombes explosives et les munitions similaires à effets combinés où l'effet incendiaire ne vise pas expressément à infliger des brûlures à des personnes, mais doit être utilisé contre des objectifs militaires, par exemple des véhicules blindés, des aéronefs et des installations ou des moyens de soutien logistique».

L'exclusion des munitions combinant d'autres effets à l'effet incendiaire limite la portée de la définition. Un nombre important d'armes incendiaires modernes sont, en fait, des munitions à effets combinés et échappent ainsi à la définition. Par contre, la définition inclut des armes plus anciennes, telles que celles qui ont été utilisées pendant la Seconde Guerre mondiale, et le napalm.

L'article 2 énonce quatre règles concernant l'emploi des armes incendiaires. La première règle interdit de faire de la population civile ou de biens de caractère civil l'objet d'une attaque au moyen d'armes incendiaires. En fait, les attaques contre la population civile et les biens de caractère civil étant déjà interdites par l'article 48 du Protocole additionnel I de 1977, la nouvelle disposition ne renforce pas la protection des civils.

La deuxième règle interdit d'attaquer des objectifs militaires situés à l'intérieur d'une concentration de civils au moyen d'armes incendiaires lancées par aéronef. L'interdiction est absolue si l'objectif militaire qui doit être attaqué est situé à l'intérieur d'une concentration de civils. L'expression «concentration de civils» n'a pu être définie avec précision, mais le style descriptif utilisé doit être facilement compris des auteurs d'une attaque aérienne. La définition donnée est la suivante:

«On entend par 'concentration de civils' une concentration de civils, qu'elle soit permanente ou temporaire, telle qu'il en existe dans les parties habitées des villes ou dans les bourgs ou des villages habités ou comme celles que constituent les camps et les colonnes de réfugiés ou d'évacués, ou les groupes de nomades» (article 1, paragraphe 2).

Il peut y avoir, dans les grandes villes, des zones dans lesquelles un objectif militaire peut être placé, sans qu'il soit situé à l'intérieur d'une concentration de civils.

La troisième règle interdit d'attaquer un objectif militaire situé à l'intérieur d'une concentration de civils au moyen d'armes incendiaires autres que des armes incendiaires lancées par aéronef, sauf quand un tel objectif militaire est nettement à l'écart de la concentration de civils et quand toutes les précautions possibles ont été prises pour minimiser les pertes en vies humaines et les blessures qui pourraient être causées aux civils, ainsi que les dommages occasionnés aux biens de caractère civil. Dans la pratique, cela signifie que, même si des civils sont présents, des attaques au moyen d'armes incendiaires peuvent avoir lieu si les civils ont pu se réfugier dans des «bunkers» ou sont à une telle distance de l'objectif qu'ils ne peuvent être atteints par les effets des armes incendiaires. Certains sont d'avis que l'expression «nettement à l'écart de la concentration de civils» peut à la fois signifier une séparation due à la distance et une séparation due à la présence d'une barrière protectrice (telle qu'une colline, par exemple) entre les objectifs de l'attaque et les civils concernés.

La quatrième règle interdit de soumettre les forêts et autres types de couverture végétale à des attaques au moyen d'armes incendiaires, sauf si ces éléments naturels sont utilisés pour cacher des combattants ou d'autres objectifs militaires, ou constituent eux-mêmes des objectifs militaires. Cette règle n'empêchera pas un commandant militaire d'utiliser des armes incendiaires pour «nettoyer» un champ ou pour faciliter la traversée d'une forêt par ses troupes. Dès qu'elle peut être définie comme un objectif militaire, c'est-à-dire *«tout bien qui, par sa nature, son emplacement, sa destination ou son utilisation apporte une contribution effective à l'action militaire et dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation offre en l'occurrence un avantage militaire précis»*, une forêt peut faire l'objet d'une attaque.

Le protocole III ne contient pas de dispositions concernant l'emploi des armes incendiaires contre les combattants. Si, au cours de la Conférence, certains s'étaient exprimés en faveur de l'introduction de certaines limitations dans ce domaine, aucun consensus n'a pu être obtenu. En conséquence, le droit antérieur s'applique et il est interdit d'employer des armes incendiaires pour causer des souffrances inutiles. Un jugement de valeur s'imposera, en certaines circonstances, afin de déterminer si les souffrances causées sont, ou ne sont pas, inutiles.

* * *

Nous dirons, pour conclure, que les résultats de la Conférence sur les armes classiques auront un impact relativement limité sur la

conduite de la guerre. La nouvelle Convention n'a aucun effet sur l'emploi des armes qui permettent de gagner une guerre et, en réalité, n'a que peu d'effet sur l'emploi des armes conventionnelles modernes efficaces. En même temps, du fait que cette Convention n'a pas pour ambition de redresser un déséquilibre technologique ou d'imposer des restrictions unilatérales, il est possible qu'elle produise, au niveau pratique, bien plus d'effets que des documents plus idéalistes.

A la fin de 1989, la Convention sur les armes classiques avait été ratifiée par trente-deux Etats, dont la Chine et l'URSS. Elle est entrée en vigueur le 2 décembre 1983, six mois après le dépôt du vingtième instrument de ratification. De manière générale, la dernière décennie n'a pas été propice au développement, ni même à la consolidation, du droit des conflits armés. En outre, les rares experts en droit des conflits armés que possèdent la plupart des Etats se sont principalement préoccupés de savoir s'il fallait ou non ratifier les Protocoles de 1977 additionnels aux Conventions de Genève. On peut raisonnablement penser que le processus de «digestion intellectuelle» des Protocoles additionnels touche maintenant à sa fin, bien que certains Etats qui ont fait part de leur intention de ratifier les Protocoles n'aient pas encore terminé la procédure de ratification. La Guerre froide semblant terminée, et le processus national d'adoption des Protocoles additionnels arrivant à son terme, il est fort possible que l'on assiste à un regain d'intérêt en faveur de la ratification de la Convention sur les armes classiques.

W.J. Fenrick

Le commandant **W.J. Fenrick** a commencé sa carrière dans l'armée canadienne en tant qu'officier de marine. Depuis qu'il est devenu juriste, il a consacré la majeure partie de son temps au droit humanitaire, domaine au sujet duquel il a publié plusieurs articles. Il fut membre de la délégation canadienne à la Conférence sur les armes classiques. Il est actuellement directeur du service du droit international au sein du ministère canadien de la Défense nationale, à Ottawa.