

Nouveau développement du droit international:

INTERDICTION OU RESTRICTION D'UTILISER CERTAINES ARMES CLASSIQUES

par Yves Sandoz

I. INTRODUCTION

Le 10 octobre 1980, la « 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 » s'est terminée par l'adoption, par consensus, des instruments suivants:

- Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques,
- Protocole concernant les éclats non localisables (Protocole I),
- Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II),
- Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires (Protocole III).

En outre, à sa première session déjà, la Conférence a adopté une Résolution sur les systèmes d'armes de petit calibre. Tous ces textes sont reproduits dans la présente livraison de la Revue. Il est à signaler, par ailleurs, que la Conférence a été saisie de six projets de résolution et d'une proposition, dont elle a pris note et qu'elle transmettra dans son rapport à l'Assemblée générale de l'ONU.

Nous nous proposons ci-dessous de mentionner les différentes étapes qui ont permis d'aboutir au succès de la Conférence; de situer la Convention et les trois Protocoles dans le droit international; d'analyser

brièvement le contenu de ces instruments, de la Résolution adoptée par la Conférence et des différents projets et propositions dont elle a pris note; enfin, d'essayer d'évaluer la portée de cet accord sur le plan humanitaire.

II. HISTORIQUE

La deuxième guerre mondiale a clairement démontré la nécessité d'assurer une meilleure protection de la population civile pendant les conflits armés. La IV^e Convention de Genève de 1949 constitue un grand progrès à cet égard, mais elle s'occupe essentiellement de la population qui se trouve entre les mains d'une Puissance ennemie. La protection générale des civils contre les effets des hostilités reste insuffisamment couverte par cette Convention. Le CICR en eut très rapidement conscience et établit, en septembre 1956 déjà, un « Projet de règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre ». Ce projet contient un chapitre consacré aux armes, intitulé « Armes aux effets incontrôlables ». Il prévoit notamment d'interdire l'usage des armes dont l'action nocive peut échapper au contrôle de ceux qui les emploient, ainsi que des armes à retardement et d'obliger les Parties en conflit utilisant des mines de guerre à dresser des plans des champs de mines et de les remettre à la fin des hostilités actives aux autorités dont dépend la sécurité de la population. Ce projet fut présenté à la XIX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, en 1957, qui demanda au CICR de le soumettre aux gouvernements.

Cette proposition d'un nouveau développement du droit international humanitaire était cependant prématurée, de nombreux Etats n'étant pas encore parties aux Conventions de Genève.

La question fut reprise en 1965, lors de la XX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, qui rappela dans sa XXVIII^e Résolution que « la guerre indiscriminée constitue un danger pour les populations civiles et pour l'avenir de la civilisation » et que « les parties engagées dans un conflit n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi ». La Conférence internationale des Droits de l'Homme, tenue à Téhéran, en 1968, exprima des préoccupations similaires et l'Assemblée générale de l'ONU, dans sa Résolution 2444, fit siens les principes posés par ces Conférences sur ce sujet.

Dans le rapport sur la réaffirmation et le développement des lois et coutumes applicables dans les conflits armés, qu'il présenta à la

XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, en 1969, le CICR parvenait notamment à la conclusion que « les belligérants doivent s'abstenir d'employer des armes :

- propres à causer des maux superflus ;
- qui, en raison de leur imprécision ou de leurs effets, atteignent indistinctement les populations civiles et les combattants ;
- dont les effets nocifs échappent, dans l'espace et dans le temps, au contrôle de ceux qui les emploient ».

La Conférence demanda au CICR de poursuivre ses efforts dans ce domaine.

Parallèlement, des études furent publiées par le Secrétariat général de l'ONU et, notamment, par le « Stockholm International Peace Research Institute ».

En 1971 et 1972, une Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés fut réunie par le CICR.

La documentation présentée à cette Conférence traitait de la question de la protection de la population civile en période de conflits armés et, plus particulièrement, de sa protection contre certains bombardements et contre les effets de certaines armes. Sans inviter les experts à entrer en matière sur des « interdictions d'armes déterminées pour elles-mêmes », de peur de faire double emploi avec les organismes du désarmement, le CICR pensait qu'ils pourraient examiner, outre les principes de portée générale, les « principes relatifs aux armes qui, de toute façon, en raison de leurs effets ou de leur imprécision, risquent d'atteindre la population civile de manière indiscriminée ». Trois tendances se sont affirmées à ce sujet parmi les experts. Selon la première, le problème des armes ne devrait pas être traité dans ce cadre. Selon la deuxième, sans traiter directement la question des armes de destruction massive (atomiques, biologiques, chimiques), il faudrait affirmer la nécessité de les prohiber, étant donné que le renforcement de la protection de la population civile dépend pour beaucoup d'une telle prohibition. La troisième tendance voulait qu'on ne s'occupât pas des armes de destruction massive — traitées par la Conférence du Comité du Désarmement — mais d'autres armes particulièrement cruelles et examinées nulle part ailleurs.

Cette troisième tendance prévalut et lors de la deuxième session de la Conférence, en 1972, les experts de dix-neuf Etats demandèrent au CICR d'organiser « une réunion spéciale afin de consulter des experts juristes, militaires et médicaux, sur la question de l'interdiction ou de la

limitation expresses des armes traditionnelles de nature à causer des souffrances inutiles ou à frapper sans discrimination ». Cette consultation eut lieu, à Genève, en 1973. Un rapport de caractère purement documentaire fut établi, aucune proposition concrète n'étant formulée. Son rôle était de stimuler la poursuite des études dans ce domaine et il fut distribué à toutes les Sociétés nationales de la Croix-Rouge, à tous les gouvernements des Etats parties aux Conventions de Genève et à toutes les organisations non gouvernementales intéressées.

Le projet de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, présenté à la Conférence diplomatique réunie à Genève en 1974, contenait des principes généraux s'appliquant aux armes mais aucune disposition sur l'usage d'une arme particulière. La Conférence créa cependant une Commission *ad hoc* pour s'occuper de ce problème. Là aussi, le point de vue prévalut que les travaux de cette Commission devraient se limiter aux armes classiques ¹. Encouragée par la Conférence diplomatique, une Conférence d'experts gouvernementaux fut organisée par le CICR et tint deux sessions, l'une à Lucerne en septembre-octobre 1974, l'autre à Lugano en janvier-février 1976.

Lors de ces Conférences, comme au sein de la Commission *ad hoc* de la Conférence diplomatique, différentes armes classiques furent discutées mais, finalement, aucun article au sujet d'une arme particulière ne fut introduit dans les Protocoles. Un article prévoyant la création d'un « Comité sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes conventionnelles », qui aurait eu pour rôle d'examiner des propositions concrètes à ce sujet et de préparer des accords, fut aussi écarté, pour n'avoir, à quelques voix près, pas atteint la majorité requise des deux tiers.

Une Résolution fut cependant adoptée par la Conférence diplomatique (Résolution 22), qui recommanda notamment qu'une Conférence de gouvernements fût convoquée en 1979 au plus tard, en vue d'aboutir « à des accords portant interdiction ou limitation de l'emploi d'armes conventionnelles spécifiques » et à un « accord sur un mécanisme conçu pour réviser de tels accords et pour examiner les propositions d'accords nouveaux du même genre ».

¹ On utilisait alors, en français, l'expression « armes conventionnelles », mais l'expression « armes classiques » a ensuite été préférée dans le cadre de l'ONU et lors de la Conférence qui fait l'objet du présent article. C'est elle qui sera utilisée désormais. Cette expression couvre toutes les armes qui n'entrent pas dans la catégorie des armes « atomiques, biologiques ou chimiques ».

L'Assemblée générale de l'ONU appuya cette recommandation (cf. Rés. 31/52 du 19 déc. 1977, 33/70 du 28 septembre 1978 et 34/82 du 11 décembre 1979) et la Conférence qui fait l'objet du présent article, précédée d'une Conférence préparatoire réunie en août-septembre 1978 et mars-avril 1979, s'est déroulée à Genève du 10 au 28 septembre 1979 et du 15 septembre au 10 octobre 1980.

20/10/82

III. CADRE

L'interdiction spécifique de certaines armes appartient à deux branches du droit international, le droit du désarmement et le droit international humanitaire applicable dans les conflits armés. Ce double lien n'est pas sans importance, car l'approche des problèmes est différente dans chacune de ces branches.

En matière de désarmement, l'accent est mis sur les problèmes de sécurité. Le but est de parvenir progressivement à un désarmement général et complet, mais sans qu'une brusque rupture de l'équilibre des forces ne compromette, à un stade quelconque du processus, la sécurité des différents Etats. Par ailleurs, les accords de désarmement ne doivent en principe pas porter seulement sur des interdictions ou restrictions d'emploi, mais aussi sur la fabrication, le stockage, le commerce d'une arme. En bref, il s'agit de renoncer non pas seulement à utiliser une arme, mais aussi à la posséder.

Les problèmes de sécurité ne sont pas absents du droit international humanitaire mais n'ont pas, dans ce cadre, l'importance vitale qu'ils ont en matière de désarmement. Le but du droit international humanitaire est en effet plus modeste: il s'agit d'humaniser autant que possible les conflits armés qui n'ont pu être évités. Etant par essence un droit subsidiaire, qui ne fonctionne que quand le droit interdisant le recours à la force n'a pas rempli son rôle, le droit international humanitaire ne peut prétendre se substituer à ce dernier. Il serait illusoire de penser qu'on peut empêcher les conflits en fixant aux belligérants des limites si strictes, quant aux moyens de combat, qu'elles rendent le conflit impossible. Il n'y a aucune raison pour qu'une telle barrière résiste mieux que celle érigée par le droit interdisant le recours à la force.

Se limiter à des objectifs modestes est donc une nécessité vitale pour le droit international humanitaire. Ce droit a, certes, connu des échecs dans son application. Mais il a aussi connu d'indéniables succès, et il le doit essentiellement aux dispositions qui présentent un intérêt humanitaire pour chacun, sans pour autant nuire aux intérêts militaires de quiconque.

* signalé à l'estuaire qui tient à la
(Belle-Isle, Bermudes etc. ...)

Les considérations faites ci-dessus sont aussi valables dans le domaine des armes. Il est fort peu vraisemblable de voir les Etats s'interdire, dans le cadre du droit international humanitaire, des armes dont l'importance stratégique rend toute négociation extrêmement ardue dans le cadre du désarmement. En revanche, il est certaines armes dont la possession est sans réelle influence sur l'équilibre des forces dans le monde, dont l'usage n'est pas indispensable sur le plan militaire, mais dont l'utilisation a des effets particulièrement cruels ou provoque, sans justification militaire, des dommages très étendus. D'aucuns ont alors remarqué, non sans quelque raison, que le droit international humanitaire devait se contenter d'interdire les armes inutiles. Mais l'ironie, finalement, n'est qu'apparente. Il est évident que si le droit international humanitaire avait pour seul effet, dans les conflits armés, d'éviter tout usage de la force qui ne soit pas strictement justifiée par des impératifs militaires, il épargnerait déjà une somme considérable de vies et de souffrances. La nécessité impérieuse de mieux protéger les populations civiles a cependant conduit les Etats à aller plus loin, dans les Protocoles additionnels de 1977, et à accepter de prendre en compte des facteurs humanitaires même au sacrifice de certains gains militaires. On peut en dire de même de la Conférence sur les armes classiques. Mais on doit rester conscient du fait qu'il n'est pas dans l'intérêt du droit international humanitaire de s'aventurer très avant dans cette direction. A vouloir aller trop loin, on risquerait d'ébranler tout l'édifice.

Ces considérations, cependant, ne doivent pas être comprises comme une invitation à renoncer à tout effort dans ce domaine. Il ne s'agit pas non plus, comme c'est parfois le cas, que la nécessité militaire serve de prétexte pour rejeter toute initiative humanitaire.

IV. CONTENU

La Convention et ses trois Protocoles étant reproduits en annexe au présent article, nous ne nous étendrons pas dans celui-ci sur leur contenu.

Quelques éléments nous paraissent cependant mériter une attention particulière.

1. La Convention

Le champ d'application de la Convention a été établi par renvoi aux Conventions de Genève et au Protocole I additionnel à celles-ci. Il s'agit donc des conflits internationaux, étant entendu que sont égale-

ment considérés comme tels « les 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 ».

L'entrée en vigueur de la Convention se fera six mois après la date de dépôt du vingtième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. On constate donc une disparité entre ces instruments et les Conventions de Genève ou leurs Protocoles additionnels, pour lesquels deux instruments de ratification ou d'adhésion suffisent. Cette disparité s'explique par le fait que certains Etats plaçaient le débat dans le cadre du désarmement. Or, un accord dans ce domaine, qui a pour but de faire baisser le niveau des armements et, partant, d'affaiblir la puissance militaire des Etats, n'est envisageable que s'il est appliqué par l'ensemble des Etats ou, pour le moins, des Puissances militaires.

En revanche, l'observation des Conventions de droit international humanitaire ne devrait pas avoir d'implication sur l'efficacité militaire des Etats intéressés. Cependant, même si ces instruments sur les armes classiques ne sont applicables qu'à l'égard de Parties en conflit qui y sont également liées, on peut admettre que les Etats qui décident de ratifier ces instruments ou d'y adhérer vont renoncer à s'équiper d'armes prohibées par ceux-ci. Certes, ces armes n'ont pas une importance capitale sur le plan stratégique, mais certains estiment qu'il y a là, néanmoins, une implication sur le plan de la sécurité. Cela les a conduits, au nom de celle-ci, à requérir un seuil élevé pour l'entrée en vigueur de la Convention et des Protocoles. Le chiffre de 20 est donc un compromis entre les tenants de cette tendance et ceux qui rattachent sans restriction ces instruments au droit international humanitaire.

Remarquons, par ailleurs, qu'un Etat ne peut devenir partie à la seule Convention, ce qui est logique puisqu'elle ne fait que tracer le cadre juridique dans lequel les interdictions contenues dans les Protocoles sont applicables. Mais on est allé plus loin, en imposant à un Etat qui devient partie à la Convention de se lier à *deux* Protocoles au moins. On a surtout voulu éviter, par là, qu'un Etat ne puisse devenir partie uniquement au Protocole I, sans grande importance pratique actuellement (voir ci-dessous).

On notera aussi avec intérêt le système des relations conventionnelles dès l'entrée en vigueur de la Convention. On s'est fort heureusement rallié, ici, au système souple des Conventions de Genève. Non seulement un Etat partie à la Convention reste tenu de l'observer à l'égard d'un autre Etat partie qui compte un allié non lié par celle-ci —

contrairement au système rigide adopté lors des Conférences de la La Haye, en 1899 et 1907 —, mais il doit également la respecter à l'égard de cet allié si ce dernier accepte et applique la Convention (et le ou les Protocoles pertinents) et le notifie au dépositaire. On notera cependant que cette formalité de la notification n'est pas exigée dans les Conventions de Genève.

gdl ↓
En ce qui concerne les guerres de libération (au sens de l'art. 1, par. 4, du Protocole I de 1977), l'autorité représentant un Mouvement de libération peut s'engager à appliquer cette nouvelle Convention et les Protocoles pertinents qui s'y rattachent à l'égard d'un Etat qui, étant partie à ces instruments, est également lié par le Protocole I de 1977. La Convention et le ou les Protocoles pertinents deviennent alors applicables entre cet Etat et le Mouvement de libération, de même que le Protocole I de 1977.

Mais la réelle innovation réside dans le fait que l'autorité représentant un Mouvement de libération peut agir de même à l'égard d'un Etat partie à la présente Convention et à deux ou davantage de ses Protocoles, sans être liées au Protocole I de 1977. Et cet engagement aura pour effet de rendre applicables non seulement la présente Convention et les Protocoles pertinents, mais aussi les Conventions de Genève dans leur ensemble. On ouvre donc, par le biais de la présente Convention, un accès aux Conventions de Genève dans leur ensemble qui n'avait pas été prévu par celles-ci.

Cette disposition appelle quatre remarques.

1. Elle démontre clairement que la reconnaissance du caractère international des guerres de libération, au sens de l'art. 1, par. 4, du Protocole I de 1977, n'est pas liée, en droit humanitaire, à ce seul Protocole. Ce caractère international, déjà affirmé par de nombreuses Résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU¹, trouve ici une confirmation supplémentaire et, surtout, une implication directe sur l'applicabilité des Conventions de Genève.

2. En bonne logique, l'hypothèse présentée par cette disposition ne devrait pas se réaliser: il paraîtrait en effet assez peu cohérent, de la part d'un Etat, de se lier à la présente Convention, sans se lier également au Protocole I de 1977, qui réaffirme ou développe les principes mis en application dans cette Convention et ses Protocoles. On ne saurait

¹ Cf. notamment les résolutions 2105 (XX), 2621 (XXV) et 3103 (XXVIII).

cependant l'exclure, un refus d'adhérer au Protocole I de 1977 pouvant être motivé par des dispositions sans rapport avec la question des armes.

3. Si l'on peut voir là une nouvelle ouverture en faveur d'une application plus large du droit international humanitaire dans les guerres de libération, il convient de souligner que le principe de l'égalité des droits et des obligations des Parties en conflit — vital en droit international humanitaire — n'a pas été remis en cause et a même été clairement réaffirmé.

4. L'hypothèse, peu vraisemblable, d'Etats qui deviendraient parties à la présente Convention alors qu'ils ne sont pas liés par les Conventions de Genève n'a même pas été envisagée. Cela démontre le caractère universel reconnu à ces Conventions et devrait inciter les quelques Etats non encore formellement liés par ces instruments à y adhérer au plus vite.

Le mécanisme de révision à prévoir pour la Convention a constitué un des points cruciaux de la négociation. Finalement l'accord s'est fait sur un mécanisme autonome, bien que l'avis ait aussi été exprimé qu'il serait préférable de saisir le Comité du désarmement de ces questions. Une Conférence sera convoquée à la demande de la majorité des Etats parties (mais au moins dix-huit Etats, car il a paru abusif à certains que onze Etats seulement disposent déjà d'un tel pouvoir).

La révision de la Convention et des Protocoles existants sera décidée par les seuls Etats parties à ces instruments; l'adjonction de nouveaux Protocoles par l'ensemble des Etats qui voudront bien se faire représenter à de telles Conférences. Sans que cela ait été expressément mentionné, ces Conférences — comme celle qui vient de s'achever — prendront probablement leurs décisions par consensus, ce qui devrait exclure, même pour la révision des accords existants, des décisions sur la base de majorités occasionnelles.

Enfin, une Conférence se réunira très vraisemblablement au moins tous les dix ans, puisqu'il suffit, si un tel laps de temps s'est écoulé sans Conférence, qu'une seule Haute Partie contractante demande sa convocation pour que le dépositaire soit tenu d'y procéder.

L'établissement de ce mécanisme était capital, car il donne une valeur durable à la Convention, en ouvrant les portes à d'autres restrictions et en incitant tous les Etats à exercer une vigilance continuelle quant à la conformité des armes classiques avec les principes posés dans le Protocole I de 1977. Il constitue également un précieux complément à l'art. 36 du Protocole I, qui oblige les Parties contractantes à ce Protocole d'examiner si l'usage de toute nouvelle arme n'est pas interdit par le droit international.

2. Les Protocoles

a) *Protocole relatif aux éclats non localisables (Protocole I)*

Ce Protocole n'a pas une grande importance dans l'immédiat, dans la mesure où de telles armes n'ont pas — ou en tout cas pas largement — été utilisées jusqu'ici. Mais il constitue une barrière pour l'avenir et devrait empêcher des développements fâcheux. A travers cette interdiction, il faut voir l'expression du principe qu'une arme ne saurait avoir pour but d'empêcher la guérison des blessures qu'elle provoque et ce principe est certainement un des éléments fondamentaux pour déterminer qu'une arme provoque des « maux superflus ».

b) *Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II)*

Le Protocole II a pour but d'éviter ou, en tout cas, de réduire autant que possible, les pertes et dommages civils occasionnés par les engins dont il traite, pendant les hostilités et après, quand ces engins n'ont plus aucune utilité militaire. Il touche à un problème bien réel : de nombreux civils sont encore aujourd'hui blessés par des mines, longtemps après les événements qui avaient justifié leur mise en place.

Ce Protocole ne traite pas du problème délicat de la pose de mines dans le cadre de la guerre maritime, couvert, encore aujourd'hui, par des Conventions adoptées au début de ce siècle. On se demandera, en passant, s'il ne serait pas opportun d'entreprendre l'étude d'une réactualisation du droit international humanitaire applicable lors des conflits armés se déroulant en mer.

A son article 3, le Protocole II rappelle, en les adaptant aux engins dont il traite, les principes généraux de l'interdiction d'attaquer la population et les biens civils en tant que tels et d'entreprendre des attaques sans discrimination. A cet effet, l'emploi de certains pièges particulièrement propres à attirer des civils, voire des enfants, est totalement interdit (cf. art. 6), alors que des restrictions sont apportées à l'emploi de mines, pièges et « autres dispositifs » dont la définition est donnée à l'art. 2 (cf. art. 4 et 5). Une distinction est faite entre les engins placés de près et les mines mises en place à distance, c'est-à-dire « lancées par une pièce d'artillerie, un lance-roquettes, un mortier ou un engin similaire ou larguées d'aéronef ». Pour ces dernières surtout se pose le problème de la neutralisation, après qu'elles ont rempli leur fonction militaire.

Il a été résolu en exigeant de telles mines, soit qu'elles soient dotées d'un mécanisme qui les désactive après un certain délai, soit qu'elles soient lancées ou larguées avec suffisamment de précision pour que leur emplacement puisse être enregistré avec exactitude. On ne s'est pas entendu, cependant, sur des règles plus précises, qui auraient pu déterminer, notamment, la hauteur à partir de laquelle il était admissible qu'un aéronef largue de telles mines.

jugé

Un autre aspect de ce Protocole II est à mettre en évidence: la « coopération internationale pour l'enlèvement des champs de mines, des mines et des pièges » (cf. art. 9). Il est indispensable en effet, si l'on veut efficacement protéger les civils, que les parties en conflit collaborent, à la fin des hostilités actives, en se communiquant pour le moins les renseignements concernant les mines qu'elles ont placées. Le texte finalement adopté ne va pas aussi loin qu'on l'avait d'abord prévu. Il a notamment fallu renoncer à l'obligation de transmettre les plans de mines dès après la fin des hostilités actives, même, le cas échéant, à une Puissance occupante. Une telle obligation n'avait pas d'autres fins que la protection efficace des populations civiles, y compris celles se trouvant dans un territoire occupé. Mais pour quelques délégations, il était exclu d'envisager une coopération quelconque avec l'occupant, même à des fins humanitaires.

Plusieurs des règles de ce long Protocole ne sont donc pas d'une grande rigueur. A cet égard, notons encore que l'article 3, paragraphe 4, demande de prendre « toutes les précautions possibles » pour protéger les civils, c'est-à-dire les précautions « qui sont praticables ou qu'il est pratiquement possible de prendre eu égard à toutes les conditions du moment, notamment aux considérations d'ordre humanitaire et d'ordre militaire »; que le préavis à donner lors du lancement ou du largage de mines mises en place à distance est obligatoire « à moins que les circonstances ne le permettent pas » (art. 5); que les parties « s'efforceront » de faire enregistrer les champs de mines qui ne sont pas préplanifiés (art. 7).

Ce manque de tranchant et la complexité des règles finalement adoptées démontrent l'acuité des problèmes rencontrés: les mines jouent indiscutablement un rôle important sur le plan militaire, mais leur usage indiscriminé provoque des pertes et dommages civils inadmissibles. Le Protocole II est un produit caractéristique du mariage de raison entre les nécessités militaires et les impératifs humanitaires, dont est issu tout le droit international humanitaire. La protection juridique des civils contre les effets des mines, pièges et autres dispositifs est encore loin d'être parfaite, mais elle est nettement meilleure qu'auparavant.

c) *Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires (Protocole III)*

Les armes incendiaires sont probablement celles des armes classiques dont l'usage frappe le plus l'opinion publique. Il paraissait à beaucoup qu'une Convention sur les armes classiques, sans Protocole sur les armes incendiaires, aurait eu l'aspect affligeant d'un arbre amputé de sa branche maîtresse. Sans résultat sur ce point, c'est vraisemblablement l'ensemble des travaux de la Conférence qui aurait été remis en cause. C'est pour cette raison aussi que l'on doit se féliciter de l'accord finalement obtenu, dans les ultimes jours de la Conférence, sur cette catégorie d'armes.

Le Protocole III lui-même reprend, pour les armes incendiaires, le principe général réaffirmé dans le Protocole I de 1977, selon lequel les civils ne doivent pas faire l'objet d'attaques. Mais il fait un grand pas supplémentaire, en restreignant sérieusement les attaques d'objectifs militaires situés à l'intérieur de concentrations de civils et, surtout, en prohibant totalement les attaques par air de tels objectifs. On devrait ainsi éviter le risque terrible que de vastes concentrations de civils ne soient la proie des flammes.

Les forêts et la couverture végétale sont des biens civils, pour autant qu'elles ne soient pas utilisées à des fins militaires. Leur protection est donc comprise dans la règle générale interdisant l'attaque des biens civils. On a néanmoins jugé bon de mettre l'accent sur cette protection, en la mentionnant spécifiquement, vu le caractère dramatique que peuvent prendre les incendies de forêts.

On remarquera enfin qu'aucune règle ne protège les combattants contre les armes incendiaires. L'accent a donc été mis davantage sur le caractère indiscriminé de ces armes et sur le danger qu'elles représentent pour les civils que sur leur cruauté, élément qui aurait également justifié une restriction à l'égard des combattants.

Certes, on peut arguer que les combattants sont généralement mieux équipés et peuvent donc faire face avec plus d'efficacité à l'usage d'armes incendiaires. Mais on a pu constater, chez les combattants aussi, des brûlures extrêmement cruelles et plusieurs délégués ont regretté qu'on ne soit finalement parvenu à aucun accord sur la protection des combattants. Un projet de résolution à ce sujet a été rédigé et transmis par la Conférence à l'Assemblée générale de l'ONU. Il « invite les gouvernements à poursuivre l'examen de la question de la protection des combattants contre les armes incendiaires, en vue de revenir sur le sujet à la Conférence qui pourrait être convoquée en application des dispositions de l'article 3 de la Convention adoptée ».

3. Résolution sur le système d'armes de petit calibre

La Conférence n'a pas abouti à un Protocole au sujet des projectiles de petit calibre qui, basculant très tôt après l'impact, transfèrent dans le corps de la victime une énergie considérable et, de ce fait, causent des blessures très cruelles. Mais elle a adopté, lors de sa première session, une résolution dans laquelle elle invite notamment les gouvernements à poursuivre les recherches et « fait appel à tous les gouvernements pour qu'ils fassent preuve de la plus grande prudence dans la mise au point de systèmes d'armes dans ce domaine, de façon à éviter une inutile intensification des effets traumatiques desdits systèmes ».

Un important document de travail distribué lors de la Conférence met l'accent sur les deux directions dans lesquelles les recherches sont actuellement poursuivies, à savoir l'établissement d'un milieu utilisable pour simuler les tissus vivants et la mise au point d'un modèle d'essai facilement applicable pour les caractéristiques de transfert d'énergie d'une balle.

V. PORTÉE

En cherchant à situer le cadre de la Convention du 10 octobre 1980 et de ses trois Protocoles, nous avons abordé déjà, indirectement, la question de sa portée.

Il est clair que, comme l'ensemble du droit international humanitaire, une telle Convention ne prétend résoudre aucun problème politique. Tout au plus peut-on arguer que la modération qu'il introduit dans le conflit est un facteur favorable au dénouement de celui-ci.

L'importance d'une telle Convention est donc purement humanitaire. Elle n'est fonction que des hommes, des femmes, des enfants qui, sans elle, auraient sauté sur des mines, auraient eu le visage déformé par un piège explosif ou le corps brûlé par du napalm. Or, dans l'avenir, ceux qui auront été épargnés resteront inconnus, au contraire des personnes qui, malgré tout, seront victimes de ces armes. C'est le propre de telles interdictions de n'apparaître vraiment que quand elles sont transgressées.

Mais ces victimes potentielles épargnées grâce au droit existent néanmoins. C'est la conviction de ceux qui œuvrent au développement du droit humanitaire et l'unique sens de leur travail.

Le lien existant entre les instruments adoptés le 10 octobre 1980 et le Protocole I du 8 juin 1977, additionnel aux Conventions de Genève, n'a pas été établi d'une manière catégorique. Il paraît cependant logique

de considérer ces restrictions et interdictions comme des règles destinées à concrétiser certains principes posés dans le Protocole I de 1977, notamment à ses articles 35 et 51. Divers considérants du préambule de la Convention donnent d'ailleurs une claire indication dans ce sens. On ne saurait cependant prétendre que ces interdictions découlent si naturellement de principes réaffirmés ou développés par le Protocole I qu'une obligation à leur égard existait avant même qu'elles ne soient expressément formulées. Les longues négociations qui ont été nécessaires pour aboutir à ces instruments démontrent bien que leur contenu n'avait aucun caractère d'évidence. Ces instruments doivent donc être considérés comme un développement du droit et toute condamnation *a posteriori* sur leur base serait, juridiquement, aussi stérile qu'abusive.

Nous avons vu ci-dessus les conditions nécessaires pour que la Convention et ses Protocoles soient formellement applicables. Nous avons noté, tout particulièrement, qu'ils ne devraient s'appliquer que dans des conflits internationaux. Cependant, il nous paraît indéniable que de tels textes ont aussi une grande valeur hors leur contexte juridique formel.

La méthode du consensus, très fréquemment employée dans les Conférences internationales de notre époque, donne indiscutablement aux Conventions issues de ces Conférences un certain poids, sur le plan international, dès leur adoption. La Convention de Vienne sur le droit des traités, très fréquemment citée bien avant son entrée en vigueur, en est un bon exemple. Mais ceci est encore plus vrai pour les textes humanitaires. Si des Etats s'entendent sur le caractère particulièrement cruel de certaines armes ou de certaines méthodes de combat et sur la nécessité de les prohiber, peuvent-ils décemment ne pas en tenir compte avant même d'y être juridiquement obligés ? A cet égard, on notera avec intérêt un projet de résolution, transmis par la Conférence à l'Assemblée générale de l'ONU, qui « demande à tous les Etats, qui ne sont pas liés par la présente Convention et qui sont engagés dans un conflit armé, de notifier au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies que, dans ce conflit, ils appliqueront la Convention et un ou plusieurs des protocoles y annexés vis-à-vis de toute autre partie qui accepte les mêmes obligations et s'y conforme ».

En outre, on verrait mal, quoique la Convention ne soit applicable en principe que lors de conflits armés internationaux, que les gouvernements s'autorisent à utiliser contre leur propre population, lors de conflits non internationaux — voire de troubles intérieurs — ce qu'ils s'interdisent contre un ennemi extérieur.

En droit international humanitaire, plus que partout ailleurs, l'opinion publique comprendrait mal que l'on s'appuie sur des arguments purement juridiques pour refuser d'observer des principes dont la valeur a été largement reconnue. En ce sens, il est d'ailleurs fort intéressant de noter que, selon divers experts techniques, les discussions et les travaux d'experts sur les systèmes d'armes de petit calibre, qui jusqu'ici n'ont pas encore abouti à des interdictions ou à des restrictions obligatoires, ont malgré cela influencé positivement plusieurs Etats quand ils ont renouvelé leur armement dans ce domaine. (Voir aussi, à ce sujet, la résolution adoptée par la Conférence, reproduite ci-après.)

VI. CONCLUSIONS

L'adoption, le 10 octobre 1980, d'une Convention et de trois Protocoles marque l'aboutissement d'une étape importante dans l'évolution du droit international humanitaire, destinée avant tout à améliorer la protection juridique des populations civiles contre les effets des hostilités. Pour parvenir à cette fin, il a paru indispensable de réintroduire sans ambiguïté, dans le droit international humanitaire, des principes concernant la conduite des hostilités qui avaient été posés au début de ce siècle, lors des Conférences de La Haye de 1899 et 1907, et de les développer. C'est ce qui a été fait dans les Protocoles de 1977, additionnels aux Conventions de Genève. Mais ces principes, sans règles précises pour les étayer, risquaient de rester lettre morte et c'est le mérite de la Convention du 10 octobre 1980 et de ses trois Protocoles d'aborder le problème d'une manière directe et concrète. En ce sens, ces instruments sont des compléments précieux — voire indispensables — des Protocoles de 1977.

Si la réaffirmation de principes concernant la conduite des hostilités dans le droit international humanitaire a pour motif essentiel de mieux protéger les populations civiles, on ne saurait ignorer qu'ils ont été formulés, à l'époque, essentiellement pour alléger les souffrances des combattants. On peut dire, en simplifiant, que les méthodes et moyens de combat ayant un effet indiscriminé sont prohibés parce que le risque qu'ils atteignent des civils est trop grand, mais que l'interdiction ou la restriction d'utiliser des armes par trop cruelles vise aussi bien les civils que les combattants. Les mines sont plutôt à classer dans la première catégorie, les éclats non localisables dans la seconde. Toutefois il y a des

armes, comme les incendiaires, qui peuvent, par certains de leurs aspects, être classées dans l'une et l'autre. Les restrictions imposées à l'usage de ces armes dans le Protocole III ont pour motif leur caractère indiscriminé et le risque qu'elles atteignent des civils. Mais si plusieurs délégations ont exprimé le vœu de poursuivre les travaux à leur sujet, c'est qu'elles les considèrent aussi — en tout cas dans certains usages — comme excessivement cruelles et qu'elles souhaitent, pour cette raison, qu'une protection soit également accordée aux combattants.

Nous avons vu qu'on ne peut dénier une certaine valeur, sur le plan international, aux instruments qui viennent d'être adoptés, indépendamment de leur entrée en vigueur. Il est clair cependant qu'une adhésion formelle à de tels instruments leur donne beaucoup plus de poids et qu'un manque d'intérêt des Etats à leur égard, sur ce plan, risquerait de les faire tomber dans l'oubli. Il faut donc vivement souhaiter que les Etats signent, puis ratifient ces instruments, rapidement et en très grand nombre. Par ailleurs, nombre d'Etats refusaient de ratifier les Protocoles de 1977 sans instrument les complétant dans le domaine des armes. Pour eux, comme pour la grande majorité des autres Etats, l'adoption de la Convention du 10 octobre 1980 et de ses Protocoles doit être l'occasion d'adhérer globalement à l'ensemble du droit international humanitaire moderne. L'étape qui vient de s'achever était indispensable pour maintenir la crédibilité de ce droit. Les Etats qui ont œuvré avec patience à sa réalisation doivent aujourd'hui, en adhérant à ce droit, démontrer leur volonté de respecter les principes et règles humanitaires qu'ils ont élaborés en commun.

Les textes adoptés en 1980, comme ceux de 1977, sont la marque d'une prise de conscience devant l'horreur des millions de civils massacrés, mutilés ou blessés, au cours des conflits de notre siècle. Ils sont le résultat de patients efforts et l'on doit donc se réjouir de leur adoption. Mais on n'est jamais pleinement satisfait de progrès accomplis dans le cadre du droit international humanitaire. On se demande toujours si l'on n'aurait pas pu aller un peu plus loin, épargner davantage de vies, de souffrances. A côté des progrès réalisés, si substantiels soient-ils, se profilent toujours ceux qui, peut-être, ont été manqués faute de persévérance ou de persuasion.

L'impossibilité d'accueillir un progrès du droit international humanitaire avec une joie sans mélange a cependant des racines plus profondes. Elle provient de la nature de ce droit, qui ne peut que soulager, et non pas éliminer, l'absurde souffrance engendrée par les conflits armés. Or aujourd'hui, comme jamais dans l'histoire, la nécessité de s'attaquer aux causes du mal et non plus seulement à ses effets est évi-

dente pour chacun. L'ampleur des conséquences que pourraient avoir des conflits de grande envergure rend presque dérisoires les efforts de ceux qui œuvrent à atténuer ces conséquences. C'est pourquoi ceux-ci, même s'ils restent convaincus de la noblesse de leur tâche, se doivent aussi de la considérer comme une contribution à la paix et comme un pressant appel à ceux qui peuvent la faire.

Yves Sandoz

*Directeur adjoint
Département de la Doctrine
et du Droit au CICR*
