

Conférence d'examen de la Convention des Nations Unies de 1980 sur les armes classiques

par Nikolay Khlestov

L'Assemblée générale des Nations Unies a accepté, dans sa résolution 48/79 du 16 décembre 1993, la requête présentée au secrétaire général de l'organisation par l'un des Etats signataires — la France — de la Convention de 1980 sur les armes classiques¹, demandant la convocation d'une conférence chargée, comme prévu à l'article 8 (3), d'examiner les dispositions de cet instrument. Au paragraphe 6 de cette même résolution, l'Assemblée générale encourageait les Etats parties à demander au secrétaire général de constituer un groupe d'experts gouvernementaux chargé de préparer une telle conférence. Les Etats parties ont présenté cette demande et le groupe d'experts a donc été créé et a tenu trois réunions en 1994 et une réunion en 1995. Comme suite à l'une de ses décisions, la Conférence d'examen se tiendra à Vienne du 25 septembre au 13 octobre 1995.

L'on peut se demander s'il est vraiment nécessaire d'examiner la Convention sur les «armes inhumaines»² et quels résultats on peut attendre d'une telle Conférence?

Avant de répondre à ces questions, il convient de se souvenir que c'est par consensus que la conférence des Nations Unies a adopté, le 10 octobre 1980, la Convention et ses trois Protocoles, plus précisément:

¹ Convention 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 (10 octobre 1980).

² Il serait bien difficile à quiconque de citer le nom d'une seule arme «humaine», mais ce type de jargon diplomatique est communément utilisé aux Nations Unies.

- 1) le Protocole relatif aux éclats non localisables (Protocole I);
- 2) le Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II);
- 3) le Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires (Protocole III).

L'idée d'interdire certaines armes, ou de limiter leur emploi, n'est pas nouvelle, puisque la communauté internationale l'avait déjà retenue lors de l'élaboration des Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949. De fait, la Conférence diplomatique de 1974-1977 avait créé un Comité ad hoc chargé de la question des armes appelées alors «conventionnelles», c'est-à-dire les armes autres que nucléaires, biologiques ou chimiques.

L'interdiction de certaines armes classiques ou l'imposition de restrictions à leur emploi soulève un certain nombre de problèmes difficiles. Cela tient non seulement à la substance même de ces interdictions ou restrictions, mais également au fait qu'elles relèvent à la fois du droit du désarmement et du droit humanitaire. Or, chacune de ces branches du droit international aborde le problème différemment.³ La Convention de 1980 et ses Protocoles sont plus proches du droit humanitaire que du droit du désarmement, car elle ne traite ni de la production, ni du stockage, ni de la vente ou de l'achat des armes. La Conférence d'examen devrait combler cette lacune en ajoutant à cet instrument — comme cela se fait dans le domaine du droit du désarmement — des dispositions portant sur la mise au point, le stockage et le transfert des mines afin de réduire l'ampleur du problème créé par ces armes inhumaines.

La Convention de 1980 et ses Protocoles ont bien tenté «d'humaniser» l'emploi des armes, mais la mise en application du Protocole II s'est heurtée à davantage de difficultés que dans le cas des deux autres Protocoles. Lorsque l'on parle des mines, il faut toujours se souvenir que «ce sont des armes qui n'existent pas en elles-mêmes, mais en tant que moyen permettant la conduite de certains types d'opérations militaires: si de telles opérations — ou la plupart d'entre elles — étaient illicites, à quoi servirait-il de mettre au point ou d'acquérir de telles armes?» (Traduction CICR).⁴

³ Voir Yves Sandoz, «Nouveau développement du droit international: Interdiction ou restriction d'utiliser certaines armes classiques», *Revue internationale de la Croix-Rouge (RICR)*, N° 727, janvier-février 1981, pp. 3-19.

⁴ Voir Frank Berman, «Ensuring compliance with the law of war; some policy considerations», in *125th Anniversary of the 1868 Declaration of St. Petersburg, International Symposium on the Law of War, Tavrichesky Palace, St. Petersburg, 1-2 December 1993*, Compte-rendu des travaux (publié en anglais seulement), CICR, Genève, décembre 1994, p. 74.

Neuf sur dix des victimes des mines sont des civils, ce fait est bien connu. Ces engins sont faciles à mettre en place, mais il est très difficile (et extrêmement dangereux) de s'en débarrasser et ces «graines de mort» constituent une menace permanente longtemps après que la paix soit revenue. Elles entravent le déroulement des opérations humanitaires du CICR, du HCR, de l'UNICEF et du DAH (le département des Affaires humanitaires des Nations Unies) et rendent plus difficiles encore les opérations de maintien de la paix. Le HCR a déjà décrit les conséquences extrêmement graves et néfastes de la présence des mines sur les efforts qu'il déploie pour protéger et assister les réfugiés et les personnes déplacées. L'emploi indiscriminé des mines, notamment dans le cadre de conflits armés internes, contribue à l'accroissement constant du nombre de réfugiés et de personnes déplacées. L'idée de base, dans le processus de révision, consiste à responsabiliser ceux qui produisent ou utilisent les mines afin — pour autant que cela soit possible — d'éviter que ces engins ne continuent à faire des victimes et d'améliorer la protection des civils.

La première tâche de la Conférence d'examen sera d'étendre l'applicabilité de la Convention de 1980 et de son Protocole II aux conflits armés de caractère non international. En effet, et ce n'est là un secret pour personne, c'est dans le cadre des conflits armés internes que les mines antipersonnel sont employées de la manière la plus barbare. Cela n'a rien de surprenant. En effet, seuls des militaires dûment entraînés peuvent prévoir tous les effets de ces armes et garder à l'esprit les mouvements possibles de leur propre armée, en ayant le souci de la sécurité de leurs services techniques. C'est à cette fin qu'ils chargent du personnel spécialisé de signaler et d'enregistrer soigneusement les champs de mines. Par contre, les belligérants engagés dans des conflits armés internes ont reçu peu, ou pas, de formation militaire et, en général, ils ne possèdent pas les connaissances nécessaires. De plus, ils utilisent parfois délibérément les mines antipersonnel pour terroriser les civils. C'est pour ces raisons que tous les gouvernements, et notamment ceux qui sont confrontés à des situations insurrectionnelles, auraient intérêt à faire en sorte que l'applicabilité de la Convention de 1980 et de son Protocole II soit étendue aux conflits armés internes. Cela n'exercerait, par ailleurs, aucune influence sur la question sensible et délicate de la reconnaissance d'une partie au conflit. Toute violation de ces instruments, par l'une ou l'autre des parties, serait toutefois considérée comme un délit dont l'auteur pourrait, par conséquent, être poursuivi pour infraction grave au droit humanitaire. Aucun progrès véritable ne pourra être réalisé dans ce domaine aussi longtemps que la portée de la Convention de 1980 et de son Protocole II ne sera pas étendue aux conflits armés internes, ceux-ci étant

plus fréquents que les conflits armés internationaux. Selon les estimations actuelles, quelque 100 millions de mines seraient disséminées dans plus de 60 pays et feraient chaque jour une centaine de victimes parmi les civils.

Comme nous l'avons déjà relevé, la Convention de 1980 et son Protocole II comportent un certain nombre de lacunes. De plus, leur mise en application pratique laisse fort à désirer. Cela s'explique notamment par le fait qu'à ce jour, seuls 50 Etats les ont ratifiés. Les travaux de préparation de la Conférence d'examen auront probablement encouragé d'autres Etats à revoir leur position vis à vis de ces instruments et il est donc permis d'espérer certains faits nouveaux positifs à la veille de la Conférence. De toute façon, des dispositions plus rigoureuses devraient être adoptées à propos des mines afin d'interdire ces armes qui ont par nature des effets indiscriminés et causent des souffrances excessives.

La Conférence d'examen constitue une excellente occasion d'amender la Convention de 1980 et son Protocole II pour donner à leurs dispositions un caractère plus spécifique. C'est là ce que les experts militaires de différents pays avaient à l'esprit lorsqu'ils ont rédigé un certain nombre d'amendements lors des sessions du groupe d'experts en 1994 et 1995. S'ils étaient adoptés par la Conférence, ces amendements étendraient considérablement la portée du Protocole II en particulier. Ces efforts risquent cependant d'être infructueux si la communauté internationale n'accorde pas toute l'attention nécessaire à l'introduction d'un mécanisme d'application. C'est, précisément, l'absence d'un tel mécanisme qui a incité un certain nombre d'Etats à ne pas ratifier la Convention de 1980 et ses Protocoles et en a amené d'autres à exprimer leur insatisfaction. Ces instruments obtiendraient l'appui d'un nombre bien plus important d'Etats si un mécanisme d'application était adopté. Celui-ci devrait avoir pour objectif général d'assurer le respect des règles du droit international humanitaire, dont l'importance particulière a été reconnue par la 49^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies et affirmée dans la résolution concernant la Décennie du droit international.

L'adoption d'un mécanisme d'application qui ne concernerait que la Convention — comme l'ont suggéré certains — ou son Protocole II, constituerait une solution peu satisfaisante. Un tel mécanisme doit s'appliquer à la fois à la Convention et au Protocole II, les Etats parties pouvant par la suite décider de l'étendre aux autres Protocoles. Il doit permettre de réglementer tous les problèmes liés aux mines, y compris le déminage et la mise en commun de l'expérience sur ce sujet, de même que l'échange d'informations sur la production, le stockage et l'exporta-

tion des mines antipersonnel (et peut-être aussi des autres types de mines). Le mécanisme d'application devrait être basé sur un système de présentation de rapports auxquels les Etats parties pourraient donner un caractère obligatoire. Les membre du «club» des pays opposés aux mines pourraient mettre en place une procédure d'enquête sur les violations des dispositions de la Convention de 1980 et de son Protocole II. Ce «club» pourrait également élaborer un ensemble de règles concernant l'exportation des mines antipersonnel et limiter ainsi le transfert de ces armes. Certains Etats ont déjà tenté d'ouvrir la voie vers un compromis dans ce domaine, avant même que ne débute la Conférence d'examen. Le moratoire des Etats-Unis sur l'exportation des mines terrestres antipersonnel a ainsi obtenu le soutien d'un nombre considérable de pays producteurs.⁵

La Conférence d'examen pourrait envisager la possibilité d'adopter un compromis, aux termes duquel les Etats fixeraient ensemble la durée d'une période transitoire leur permettant de se conformer graduellement aux nouvelles exigences. Une commission, chargée d'aider les Etats pendant cette période, pourrait être créée dans le cadre de la Convention de 1980 et de son Protocole II. La commission serait composée de représentants gouvernementaux et fonctionnerait de manière ouverte; elle jouerait le rôle d'organe de supervision et encouragerait l'échange de vues sur une base périodique. Elle pourrait aussi constituer une manière économique de traiter tout autre problème lié aux obligations mutuelles contractées par les Etats parties, tant en vertu de la Convention de 1980 et de son Protocole II, qu'en vertu des instruments révisés. Il ne sera pas facile pour la communauté internationale de gérer une telle période transitoire, et c'est là l'un des points que la Conférence devra traiter. L'une des possibilités serait que la Conférence adopte une déclaration spéciale contenant des dispositions allant dans le sens suivant:

- a) A compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention et du Protocole II révisés, les Etats ne peuvent plus adhérer aux anciens instruments et seulement aux nouveaux.
- b) Les anciens instruments restent valables aussi longtemps qu'ils lient un seul Etat. En adhérant à la Convention et au Protocole II révisés, un Etat cesse d'avoir des obligations en vertu des anciens instruments, sans que cela affecte les dispositions de l'article 7 de l'ancienne Convention.

⁵ Par décret présidentiel du 21 novembre 1994, la Russie s'est ralliée à l'actuel moratoire sur l'exportation des mines terrestres antipersonnel non pourvues d'un mécanisme de destruction automatique et indécélable par les détecteurs à métaux. Le moratoire est entré en vigueur le 1er décembre 1994, pour une durée de trois ans.

La Conférence d'examen devrait se pencher sur d'autres questions tout aussi importantes, telles, en particulier, que la question de l'adoption de nouveaux protocoles. La communauté internationale devrait en outre accorder son attention au problème que pose le développement des armes nouvelles. «...Il peut sembler ésotérique de passer du temps à discuter de l'interdiction éventuelle d'armes qui n'ont pas encore fait leur apparition sur les champs de bataille. Personne n'ignore pourtant que lorsqu'une arme existe, il est très difficile d'enrayer sa prolifération et sa diffusion».⁶

Lors du Symposium international sur le droit de la guerre commémorant le 125^e anniversaire de la Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868, le professeur américain G.H. Aldrich a relevé, à juste titre, que l'article 36 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949 «fait obligation aux Parties, lorsqu'elles mettent au point ou acquièrent une arme nouvelle, de déterminer si, et en quelles circonstances, l'emploi de cette arme pourrait être illicite.» (Traduction CICR).⁷ La Conférence d'examen offre la possibilité — en adjoignant de nouveaux protocoles à la Convention — de franchir une nouvelle étape sur la voie ouverte à Saint-Petersbourg voilà plus de 125 ans, lorsque le droit de la Haye est venu renforcer le droit de Genève.

L'idée de l'interdiction des armes qui aveuglent a été lancée par le CICR à la suite de la série de réunions d'experts qu'il avait organisées sur le thème des armes à laser. Bien qu'elles soient encore aujourd'hui en cours de développement, ces armes inhumaines qui provoquent une cécité permanente ont déjà démontré l'ampleur du danger qu'elles représentent, surtout en cas d'emploi massif. L'aveuglement en tant que méthode de guerre devrait être considéré comme une blessure superflue et comme une cause de souffrances inutiles.

La Conférence d'examen étudiera la possibilité d'adopter un protocole interdisant le recours, en tant que méthode de guerre, à des rayons laser qui provoquent de graves lésions oculaires. Cette interdiction devrait s'étendre à la production et à l'emploi des armes à laser conçues principalement dans le but de rendre aveugle. Tant les rayons laser que les armes à laser devraient faire l'objet de cette interdiction. Celle-ci devrait, cependant, prendre en compte les besoins des forces armées (téléométrie)

⁶ Déclaration du CICR devant la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, 20 octobre 1994, *RICR*, N° 805, janvier-février 1994, p. 62.

⁷ *125th Anniversary of the 1868 Declaration of St Petersburg, op. cit.*, p. 53.

et l'utilisation des rayons laser dans les domaines de la médecine, de l'industrie ou dans d'autres applications civiles. Le protocole devrait donc comporter une clause stipulant que l'interdiction des armes à laser ne couvre pas l'aveuglement accidentel résultant de l'emploi licite des rayons laser. De fait, « ...un droit peu réaliste sera fatalement violé». ⁸ Si la Conférence d'examen adopte un protocole interdisant l'emploi des armes à laser et que celui-ci procède d'une approche réaliste, le développement de la Convention de 1980 sur les armes classiques connaîtra un regain d'intérêt. La Conférence d'examen pourrait également recommander, en cas de création de la commission mentionnée ci-dessus, que celle-ci envisage de préparer d'autres protocoles — sur les armes de petit calibre, par exemple. Cette recommandation pourrait s'appuyer sur la résolution pertinente de la Conférence précédente.

La prochaine Conférence pourrait encore assumer une autre tâche en examinant la manière d'accélérer l'entrée en vigueur de la nouvelle Convention. L'article 5 pourrait être amendé de manière à prévoir que celle-ci intervienne trois mois après la date de dépôt du sixième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion — les paragraphes 2, 3 et 4 du même article pouvant être amendés en conséquence. La Conférence pourrait également rendre plus difficile la tâche des Etats qui souhaitent dénoncer la Convention. Elle pourrait, à cette fin, adjoindre à l'article 9 (comme cela se fait communément dans les conventions de l'Organisation internationale du Travail) deux paragraphes ainsi libellés:

«Article 9: Dénonciation

1. Toute Haute Partie Contractante peut, en notifiant le Dépositaire, dénoncer la présente Convention ou l'un ou l'autre des Protocoles y annexés au plus tôt dix ans après la date d'entrée en vigueur de la Convention ou de l'un ou l'autre des Protocoles. Cette dénonciation ne prendra effet qu'une année après la date de son enregistrement.
2. Toute Haute Partie Contractante qui ratifie la présente Convention ou l'un ou l'autre des Protocoles y annexés et qui, au cours de l'année qui suit l'expiration du délai de dix ans mentionné au paragraphe précédent, n'exerce pas son droit de dénonciation prévu dans cet article, devra attendre à nouveau dix ans avant de pouvoir dénoncer la présente Convention ou l'un ou l'autre des Protocoles y annexés.

⁸ Voir Jean Pictet, «La formation du droit international humanitaire», *RICR*, novembre-décembre 1994, N° 810, p. 569.

Il en ira de même, de dix ans en dix ans, en vertu des dispositions du présent article.

Seule la première phrase du paragraphe 2) de l'article 9 existant devrait être supprimée, la suite de l'article restant telle quelle».

Le but de cette proposition (présentée par la délégation russe) est évident: il s'agit de donner davantage de vigueur à l'engagement des Etats parties envers la Convention et de rendre plus ardu le processus de dénonciation. Certains pourront objecter que la période de dix ans qui est proposée laisse trop peu de latitude aux Etats souhaitant se retirer du traité. Il existe cependant un argument, à la fois simple et puissant, en faveur de l'introduction de cette disposition, à savoir que des dénonciations interviennent bel et bien, alors que nous traitons ici d'armes extrêmement dangereuses. Ne pas adopter cette proposition équivaudrait à tenter le diable.

Nikolay Khlestov est né à Moscou, où il a obtenu en 1974 le diplôme de la faculté de droit international de l'Institut des Relations internationales. Il est actuellement chef de division (droit humanitaire) du département juridique du ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie. Il organise des campagnes de diffusion sur le droit international humanitaire pour les forces armées russes et publie, dans des revues juridiques russes, des articles concernant l'activité de différentes organisations internationales. Nikolay Khlestov, qui est membre de l'Association russe de droit international, a dirigé la délégation russe lors des différentes sessions du groupe d'experts gouvernementaux chargé de préparer la Conférence d'examen de la Convention de 1980 et de ses Protocoles.