
Treizième session
Genève, 6-10 mars 2006
Point 7 de l'ordre du jour
Restes explosifs de guerre

Groupe de travail sur les restes explosifs de guerre

**OBSERVATIONS AU SUJET DU RAPPORT SUR LES RÉPONSES DES
ÉTATS PARTIES AU QUESTIONNAIRE SUR LE DROIT INTERNATIONAL
HUMANITAIRE ET LES RESTES EXPLOSIFS DE GUERRE (DOCUMENT
CCW/GGE/X/WG.1/WP.2, DATÉ DU 8 MARS 2005), QUE L'ASIA PACIFIC
CENTRE FOR MILITARY LAW, DE L'UNIVERSITÉ DE MELBOURNE
(AUSTRALIE), A ÉTABLI ET PRÉSENTÉ À LA DEMANDE DU
COORDONNATEUR POUR LES RESTES EXPLOSIFS DE GUERRE (RAPPORT
PUBLIÉ SOUS LES COTES CCW/GGE/XIII/WG.1/WP.12 ET ADDITIFS)**

Document établi par le Comité international de la Croix-Rouge

1. Le rapport, conjointement avec le questionnaire et les réponses sur lesquels il est fondé, constitue une contribution importante aux travaux du Groupe d'experts gouvernementaux. Bien que les États parties n'aient pas tous répondu au questionnaire, les réponses reçues reflètent assez bien les conceptions qui ont cours aujourd'hui, et offrent un point de départ de travaux ultérieurs sur des questions telles que la prise en compte des effets à long terme des restes explosifs de guerre dans les évaluations de l'emploi de certaines munitions du point de vue de la juste proportion, et l'étude de règles précises touchant les munitions en grappe.
2. Le rapport et ses additifs constituent une étude complète et digne d'intérêt. Ces documents et le questionnaire sur lequel ils sont fondés repèrent effectivement les règles du droit international humanitaire qui sont les plus pertinentes pour les munitions qui risquent de devenir des restes explosifs de guerre, en même temps qu'ils apportent à certains égards un aperçu important de la manière dont ces règles sont appliquées. Ils fournissent également une analyse utile des nombreux aspects de la question des munitions en grappe.

**OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES QUESTIONS SOULEVÉES DANS
LE RAPPORT**

3. Le CICR a exprimé ses vues sur les règles et principes du droit international humanitaire susceptibles de s'appliquer aux munitions qui deviennent des restes explosifs de guerre dans un document présenté à la onzième session du Groupe d'experts gouvernementaux, en août 2005 (CCW/GGE/XI/WG.1/WP.19). Le rapport à l'examen renvoie à plusieurs de ces vues, aussi

le CICR se limite-t-il ici à certaines observations d'ordre général sur les questions soulevées dans le rapport.

4. Le CICR partage le point de vue exprimé dans le rapport selon lequel les réponses au questionnaire **reflètent un consensus important** entre les États déclarants quant à l'idée que les règles et principes du droit international humanitaire s'appliquent à l'emploi de munitions qui risquent de devenir des restes explosifs de guerre. La mise en évidence des règles pertinentes offre un important point de départ des travaux du Groupe d'experts gouvernementaux, en même temps qu'elle marque la première étape dans la démarche en trois étapes que le Groupe a décidé de suivre pour cette question.

5. Il y a lieu de souligner encore que les auteurs du rapport repèrent **des différences et incohérences significatives** dans les démarches suivies par les États déclarants à plusieurs égards, à savoir:

- Leur conception des règles et principes pertinents;
- Leurs vues sur la manière dont les règles doivent être appliquées aux munitions qui risquent de devenir des restes explosifs de guerre; et
- Les démarches adoptées à l'échelon national dans l'application de ces obligations juridiquement contraignantes.

6. Le CICR juge préoccupantes de telles divergences, car elles pourraient signifier que les États parties n'ont pas de conceptions analogues de la teneur des règles et principes du droit international humanitaire ni de la manière dont ceux-ci s'appliquent aux restes explosifs de guerre et aux munitions en grappe. Des démarches disparates à ces égards peuvent se traduire par une protection inadéquate des populations civiles dans des situations de conflit armé.

7. Les auteurs du rapport notent qu'il semble y avoir une certaine **confusion au sujet de la différence entre principes généraux du droit international humanitaire et règles précises juridiquement contraignantes**. La distinction qui est faite dans le rapport sur ce point nous paraît avoir une importance critique. Cependant que plusieurs principes généraux, tels que la nécessité militaire et l'humanité, sous-tendent le droit international humanitaire et en orientent le développement, les traités qui s'inscrivent dans ce droit contiennent des règles qui concilient besoins militaires et considérations humanitaires et ils précisent quels méthodes et moyens de guerre sont licites et lesquels sont illicites. Des principes directeurs plus généraux peuvent orienter la conduite des parties à un conflit en l'absence de toutes règles, mais ne sauraient l'emporter sur l'obligation de respecter des règles juridiquement contraignantes. Nombre des «principes» repérés par les États déclarants sont en fait des règles précises et juridiquement contraignantes énoncées tant dans les traités du droit international humanitaire que dans le droit coutumier. Comme les auteurs du rapport le font observer à juste titre, les infractions à certaines de ces règles peuvent constituer des crimes de guerre et donner lieu à des poursuites pénales.

8. En bref, les auteurs du rapport ont fait œuvre très utile en synthétisant et analysant les réponses au questionnaire. Le CICR se contentera donc, dans les pages qui suivent, de donner son avis sur les conclusions et recommandations du rapport.

RÉACTION AUX CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

9. Le CICR **appuie quatre des cinq recommandations** ébauchées à la fin du rapport, à savoir les recommandations 1, 2, 4 et 5.

10. En ce qui concerne **la recommandation 1**, la ratification du Protocole V et sa mise en œuvre doivent être l'élément central de l'action de la communauté internationale face au problème croissant des restes explosifs de guerre. De fait, il n'est pas prématuré de commencer à étudier le point de savoir comment une première réunion des États parties qui suivrait de peu l'entrée en vigueur du Protocole pourrait être exploitée pour faciliter une mise en œuvre rapide, cohérente et efficace du Protocole. Une action énergique entreprise dans le cadre du Protocole V pourrait avoir pour effet de sauver des vies et de soulager dans une large mesure des collectivités dans toutes les régions du monde, en même temps qu'elle tirerait parti d'une réalisation majeure des travaux relatifs à la Convention et contribuerait à l'universalisation.

11. Par **la recommandation 2**, il est proposé au Groupe d'experts gouvernementaux de confirmer la nature juridiquement contraignante des règles du droit international humanitaire qui ont été repérées. Nous ne pouvons qu'encourager tant le Groupe que la prochaine conférence d'examen à faire cela.

12. Selon **la recommandation 4**, il convient d'encourager les États qui ne l'ont pas encore fait à mettre sur pied une procédure d'examen des armes nouvelles pour en déterminer la conformité au droit. Il importe de rappeler qu'un appel analogue a été lancé à la deuxième Conférence d'examen de la Convention, en 2001. Les États parties aux Conventions de Genève l'ont également fait aux Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de 1999 et de 2003. En particulier, les participants à la Conférence internationale de 2003 ont souligné, à la lumière de l'évolution rapide de la technologie des armes, que toutes les armes nouvelles devraient être soumises «à un examen rigoureux et pluridisciplinaire». Le CICR a proposé aux délégations participant aux travaux du Groupe d'experts gouvernementaux un guide de l'examen de la légalité des armes nouvelles et des méthodes et moyens de guerre nouveaux. Ce guide a pour but d'aider les États à mettre sur pied de telles procédures d'examen et a été établi en coopération avec divers experts gouvernementaux. En outre, le CICR prévoit d'accueillir cette année des ateliers régionaux sur les procédures d'examen des armes en Europe et, en 2007, en Amérique latine ainsi qu'au Moyen-Orient et en Asie.

13. Par **la recommandation 5**, il est proposé d'adopter un système de déclaration facultative de la destruction de munitions anciennes ou obsolètes qui, si elles étaient employées, aggraverait probablement le problème des restes explosifs de guerre. De telles déclarations seraient les bienvenues, car non seulement elles aideraient à repérer, d'une manière très pratique, les systèmes d'armes qui, de l'avis des États, risquent fort de devenir des restes explosifs de guerre, mais encore elles encourageraient les États à détruire de tels systèmes plutôt que les transférer à des utilisateurs potentiels.

14. De l'avis du CICR, **la conclusion générale** qui est faite dans le rapport, à savoir que «le Protocole V annexé à la Convention sur certaines armes classiques et les règles existantes du droit international humanitaire sont suffisamment précis et complets pour qu'il soit possible d'apporter une solution appropriée au problème des restes explosifs de guerre, à condition que ces règles soient effectivement appliquées», doit être explicitée. Si l'on entend par là uniquement

le problème des restes explosifs de guerre auquel il faut remédier après les conflits, le CICR peut, d'une manière générale, souscrire à cette conclusion. S'il est mis activement en œuvre, le Protocole V offrira un cadre suffisant pour régler le problème des restes explosifs de guerre après la cessation des hostilités actives.

15. Toutefois, il serait difficile de comprendre cette conclusion s'il fallait entendre par là que les règles existantes du droit international humanitaire sont suffisantes à deux égards, à savoir:

- Les caractéristiques spécifiques des munitions en grappe; et
- La mesure dans laquelle les effets à long terme des restes explosifs de guerre doivent être pris en considération dans l'évaluation d'une attaque du point de vue de la juste proportion.

16. Il y a à cela deux raisons, selon le CICR. Tout d'abord, la partie analytique du rapport n'apporte aucun élément qui puisse fonder une telle conclusion. De fait, il y est souligné (CCW/GGE/XIII/WG.1/WP.12/Add.1, par. 5) qu'il y a «des incohérences significatives entre les conceptions des différents États déclarants, notamment dans la compréhension des principes pertinents [et] ... leur application concrète au problème des restes explosifs de guerre». En outre, la plupart des États se sont soit abstenus de tout commentaire sur les problèmes particuliers liés à la précision et à la fiabilité des munitions en grappe, soit déclarés favorables à un développement du droit international humanitaire dans ce domaine. Il serait donc difficile de fonder une conclusion quant à l'adéquation du droit international humanitaire en ce qui concerne les munitions en grappe sur la section analytique du rapport ou sur le questionnaire. De fait, il est indiqué dans le corps du rapport que les munitions en grappe soulèvent d'importantes questions eu égard aux règles de la distinction et de la juste proportion ainsi qu'à l'interdiction des attaques sans discrimination.

17. Dans ce contexte, il y a peut-être lieu de noter en outre que tout le régime établi par la Convention sur certaines armes classiques est fondé sur la conviction qu'il vaut la peine de préciser comment les règles générales du droit international humanitaire, notamment l'interdiction des armes qui frappent sans discrimination et de celles qui causent des souffrances inutiles, s'appliquent à des types particuliers d'armes. Il n'est pas pris pour acquis que le respect fidèle des règles et principes généraux suffira. De fait, ce sont précisément des incohérences dans l'interprétation ou l'application des règles générales, telles qu'elles sont repérées dans le rapport, qui ont été souvent à l'origine d'un développement du droit international humanitaire. En ce qui concerne les munitions en grappe, il importe aussi de prendre en considération ceci que, avec la prolifération de ces munitions, les divergences entre utilisateurs tant dans l'interprétation du droit que dans la capacité ou l'intention de le mettre en œuvre vont sans doute s'accentuer plutôt que s'effacer, à mesure que les acteurs seront plus nombreux à avoir accès à de tels systèmes. Les résultats pourraient en être dévastateurs pour les populations civiles. C'est pour ces raisons que le CICR a appelé à l'élaboration de nouvelles règles juridiquement contraignantes concernant l'acquisition d'objectifs au moyen de munitions en grappe ainsi qu'à l'élimination des modèles peu fiables ou manquant de précision.

18. Nul ne sera surpris d'apprendre, à la lumière de ce qui précède, que le CICR a des doutes quant à l'intérêt qu'il y a à suivre, dans le cas des restes explosifs de guerre et des munitions en grappe, la démarche des «pratiques optimales» dont il est question dans **la recommandation 3**.

Si des divergences persistent dans l'interprétation et l'application même de règles juridiquement contraignantes, il est encore moins probable que des «pratiques optimales» soient suivies d'une manière claire et cohérente, avec les effets escomptés sur le terrain. En outre, le fait de suivre une démarche des «pratiques optimales» serait incompatible avec les engagements juridiquement contraignants pris en ce qui concerne les mines terrestres en vertu du Protocole II et les récentes propositions faites par divers États en vue de l'établissement de règles juridiquement contraignantes concernant les mines autres que les mines antipersonnel.

19. Il importe de relever, outre la recommandation 3, l'avertissement qui est donné dans le rapport, suivant lequel «si, après l'adoption du Protocole V, le problème des restes explosifs de guerre ne fait que s'aggraver ..., nombre de membres de la communauté internationale en tireront sans doute argument pour réclamer une solution plus spécifique et plus fondamentale», en particulier en ce qui concerne les munitions en grappe. Le CICR sait d'expérience que, si des munitions en grappe continuent d'être employées alors qu'elles manquent de précision et de fiabilité, il ne fait aucun doute que le problème des restes explosifs de guerre ne fera que s'aggraver, ce que paieront très cher et les populations civiles et les États qui devront enlever les restes explosifs de guerre. Les engagements établis par le Protocole V en ce qui concerne les mesures correctives à prendre doivent être complétés de toute urgence par des mesures préventives, sans quoi il ne sera pas possible de juguler complètement le problème croissant des restes explosifs de guerre.

En conclusion, le rapport a mis en évidence deux voies à suivre pour les travaux ultérieurs dans ce cadre, outre celles qui sont proposées dans les recommandations 1, 2, 4 et 5. Ce sont:

- La nécessité de cibler davantage les travaux ultérieurs sur l'adéquation des règles existantes du droit international humanitaire eu égard aux caractéristiques spécifiques des munitions en grappe; et
- L'élaboration d'un consensus sur la nécessité de prendre en considération les effets à long terme des restes explosifs de guerre dans les jugements portés sur l'emploi de munitions particulières eu égard au principe de juste proportion.
