

Le désarmement humanitaire

Dr. Cornelio Sommaruga, Président honoraire du CIDHG

Nouakchott (Mauritanie) , 28 septembre 2010

Introduction

Dans les relations internationales, l'on a l'habitude que l'histoire ne retienne pas les erreurs du passé et que celles-ci, presque irrémédiablement, se reproduisent. Il est vrai qu'il en est ainsi trop souvent, et plus particulièrement lorsqu'il s'agit de l'usage de la force. L'histoire récente nous démontre toutefois que l'on retient également, parfois, les succès. Lorsque la Campagne internationale d'interdiction des mines antipersonnel a débuté, à l'aube des années quatre-vingt dix, ses principaux protagonistes ont pu passer pour de doux rêveurs ou même des utopistes. Ils ont, bien entendu, su donner raison à Lamartine, pour qui les utopies ne sont que des vérités prématurées. En 1997, une Convention interdisant totalement les mines antipersonnel avait vu le jour. Elle est aujourd'hui ratifiée par 156 Etats. L'histoire se répète, dix ans plus tard, avec l'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions.

Evolution du droit international humanitaire

L'origine du droit international humanitaire conventionnel

Ces deux Conventions cristallisent les dimensions inhérentes à l'évolution du droit international humanitaire que sont les limites aux moyens et méthodes de guerre d'une part, la protection des victimes d'autre part. La Déclaration de Saint-Pétersbourg datant de 1868 constitue le premier accord formel visant à interdire l'utilisation de certaines armes. La Russie proposait en effet de prohiber l'usage de projectiles explosifs en vertu d'un principe désormais cardinal du droit international humanitaire : le recours à des méthodes et moyens de guerre qui causent des maux superflus ou des souffrances inutiles doit être interdit. Par la suite, la Convention de la Haye de 1907 venait confirmer cette règle coutumière qui veut que *les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi*. Plus d'un siècle après l'adoption des Convention de la Haye, les limites aux moyens et méthodes de guerre ont été considérablement développées comme nous le verrons notamment avec le régime juridique relatif aux mines et restes explosifs de guerre. Ce ne sont pas seulement les moyens et méthodes de guerre qui ont connu une évolution normative, mais également les règles visant la protection des victimes de la guerre, tant durant qu'après un conflit. Les Conventions de Genève de 1949 visent en effet à protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités. Il s'agit en fait de la troisième révision de la Convention de Genève de 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés ; les deux première révisions datant de 1906 et 1929. En 1949, les règles sont codifiées à travers quatre Conventions, dont une, la quatrième Convention de Genève porte exclusivement sur la protection des personnes civiles en temps de guerre. Il faudra attendre 1977 et l'adoption des Protocoles additionnels pour voir les deux dimensions fondamentales

du droit international humanitaire que sont les limites aux moyens et méthodes de guerre d'une part, la protection des victimes d'autre part, se rejoindre. Laissez moi toutefois rappeler l'art. 3 commun aux quatre Conventions, qui s'applique à toute forme de conflit armés et également souligner l'importance de l'art. 35, al. 2 du Protocole I qui interdit l'emploi de moyens ou méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus. Parallèlement au développement du droit conventionnel, le droit coutumier s'est également enrichi et précisé en l'espace d'un siècle venant ainsi compléter la protection fournie par les traités. Le droit international humanitaire coutumier est universellement applicable, indépendamment de l'application du droit conventionnel, et est étayé par une pratique répandue des États. À la demande de la communauté internationale, le CICR a entrepris une vaste étude afin d'identifier le droit international humanitaire coutumier. Avant la publication de cette étude, les règles étaient orales. Le travail entrepris par le CICR a permis d'identifier le noyau commun du droit international humanitaire juridiquement contraignant pour toutes les parties à tous les conflits armés.

Vers un désarmement humanitaire

Ce rappel de nature historique vient souligner la constante préoccupation humanitaire derrière le développement du droit des conflits armés. C'est ce même souci de protéger la population des effets de la guerre qui est à l'origine de l'adoption de la Convention d'interdiction des mines antipersonnel puis de celle relative aux armes à sous-munitions. Le préambule de la première indique en effet que les Etats parties sont *déterminés à faire cesser les souffrances et les pertes en vie humaine causées par les mines antipersonnel*. Plus loin, c'est de l'assistance aux victimes dont il est fait mention. Sur ce dernier point, la Convention d'Ottawa constituait indéniablement une nouveauté parmi les traités de désarmement précédemment conclus. L'article 6 paragraphe 3 consacre juridiquement la question de l'assistance aux victimes, en disposant que *chaque Etat partie qui est en mesure de le faire fournira une assistance pour les soins aux victimes des mines*. Une disposition de nature similaire et plus détaillée encore figure dans la Convention sur les armes à sous-munitions. Ces textes ont donc ceci de particulier qu'ils constituent des traités de désarmement conclu avant tout pour des motifs humanitaires.

Il s'agit ainsi de Conventions de désarmement humanitaire !

Finalement, tout désarmement est humanitaire, c'est vrai. Cependant, ce qui caractérise les Conventions qui nous intéressent réside précisément dans les motivations qui en sont à l'origine et que j'ai exposées à l'instant. La protection des individus est au cœur des développements récents dans le domaine du désarmement humanitaire tandis que la protection des intérêts nationaux stratégiques et de la stabilité internationale dominant les évolutions normatives liées aux armes non conventionnelles, nucléaires en particulier. En outre, et contrairement à ces dernières, les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions ne sont pas considérées comme étant fondamentalement nécessaires pour assurer l'intégrité d'un Etat. C'est d'ailleurs cet aspect qui explique sans doute que les mécanismes de vérification du respect des Conventions de

désarmement humanitaire sont plus souples que les accords de désarmement stratégique. Enfin, ces derniers nécessitent l'implication des grandes puissances alors qu'elle est souhaitable mais pas indispensable pour les premières.

Ces Conventions de désarmement humanitaire sont symptomatiques du changement de paradigme dans les relations internationales intervenu à la fin de la guerre froide qui voit la sécurité des individus prendre de l'importance sur la plus traditionnelle sécurité des Etats. Ce changement se reflète conceptuellement dans l'apparition du terme « sécurité humaine » dont la définition se décline au pluriel : sécurité contre la violence pour les uns, accès aux besoins essentiels pour les autres, promotion du développement dans tous les cas.

Les victimes au centre des développements récents

Alors que dans les premières années de mise en œuvre de la Convention, la question de l'assistance aux victimes n'a reçu qu'une attention limitée, elle est aujourd'hui au cœur des préoccupations des Etats parties. 26 Etats ont indiqué avoir une responsabilité pour un nombre significatif de victimes et donc un besoin accru de soutien pour y faire face, dont onze en Afrique. Votre rôle, le rôle des programmes nationaux dans ce contexte est crucial. S'il n'appartient pas aux programmes d'action contre les mines de porter directement assistance aux victimes - cette mission incombant aux services de santé concernés - ces derniers peuvent servir de canal d'information pour et sur les victimes, faire office de courroie de transmission sur leurs besoins et plaider en leur faveur pour une plus grande prise en considération auprès des autorités compétentes. Un régime juridique cohérent existe aujourd'hui pour la protection des victimes à travers non seulement la Convention d'Ottawa, mais également le traité sur les armes à sous-munitions et le Protocole V de la Convention sur certaines armes classiques sur lesquels je reviendrai. L'entrée en vigueur récente de la Convention relative aux droits des personnes handicapées représente également une avancée significative pour les droits des victimes. Ce texte réaffirme que toutes les personnes qui souffrent d'une quelconque infirmité doivent bénéficier de tous les droits et libertés fondamentaux.

Le lien entre désarmement et développement

En décembre 2009, a eu lieu à Carthagène, Colombie, la deuxième Conférence d'examen de la Convention qui a notamment abouti à l'adoption d'un plan d'action pour les cinq années à venir. Le soutien au développement des capacités des programmes d'action contre les mines sera essentiel dans les années à venir afin de réaliser les objectifs fixés dans le plan d'action. En partenariat avec les Nations Unies, les organisations pertinentes et les opérateurs, le CIDHG continuera de soutenir la formulation de stratégies cohérentes et la mise en œuvre effective des programmes. En particulier, il est devenu de plus en plus important d'aligner une stratégie d'action contre les mines avec les priorités plus larges de reconstruction et de développement du pays concerné. Lorsque le droit

international humanitaire s'attache à des types d'armement qui continuent à déployer leurs effets après un conflit, nous sommes face à un *jus in bello* – droit dans la guerre – qui étend ses bornes temporelles traditionnelles. Un droit qui déploie ses effets durant mais aussi et surtout après un conflit, un droit qui peut protéger les civils mais aussi promouvoir le développement des pays affectés. Dans de nombreux pays, les mines et les restes explosifs de guerre ne sont pas seulement un problème humanitaire. Leur présence freine aussi les efforts de relèvement et de développement. Dans les premières années de l'action contre les mines, l'accent était mis principalement sur la dépollution sûre et efficace des mines et des restes explosifs de guerre. Avec la transition d'une situation d'urgence à une certaine stabilisation dans les pays affectés, la reconstruction et le développement post-conflit revêtent une importance accrue. Le CIDHG promeut le lien entre l'action contre les mines et le développement et a notamment publié des lignes directrices en ce sens.

Une approche globale

Ce mouvement de convergence se poursuit actuellement avec le processus de discussion sur un futur traité qui pourrait interdire le transfert d'armes s'il y a un risque sérieux que celles-ci soient utilisées pour commettre de graves violations du droit international humanitaire. Il pourrait aussi comporter l'obligation de ne pas transférer des armes dont l'usage ou le transfert a été interdit. Dans le cadre de ce futur instrument, les mines, les restes explosifs de guerre, et les armes légères et de petit calibre seraient dans le même panier si je puis dire. Alors que la réponse aux défis soulevés par le recours aux armes conventionnelles s'est traduite jusqu'ici par l'adoption de régimes de régulation et d'interdiction de certaines catégories spécifiques d'armes, une approche plus globale semble structurer les développements actuels en la matière. La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, une initiative diplomatique de la Suisse qui s'attache à l'impact de la violence armée sur le développement en est un bon exemple. Le projet de l'UNIDIR, l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement intitulé *Discours sur les armes explosives* et qui vise à instaurer un discours stigmatisant l'emploi des armes explosives dans les zones peuplées en vue de renforcer la protection des civils est également révélateur de cette approche globale. Ces différents instruments et processus internationaux visent tous le même objectif : la réduction de l'impact de la violence armée sur les civils !

Les groupes armés non-étatiques

Un défi majeur réside aujourd'hui dans le comportement de certains groupes armés qui n'hésitent pas à recourir aux mines antipersonnel et autres engins explosifs. A cet égard je voudrais saluer le travail remarquable de l'Appel de Genève, une ONG qui propose un mécanisme novateur : permettre aux groupes armés d'exprimer leur acceptation des normes inscrites dans la Convention, à travers la signature d'un accord d'engagement – sous l'observation attentive du Chancelier de la République et Canton de Genève- : le *Deed of Commitment*. En signant ce document, les acteurs non étatiques s'engagent notamment à renoncer totalement à employer, produire, acquérir, transférer et stocker des mines antipersonnel.

Voilà quelques réflexions qui m'amènent à présent à m'arrêter brièvement sur les trois Conventions relatives aux mines et restes explosifs de guerre : la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, la Convention sur les armes à sous-munitions et la Convention sur certaines armes classiques.

Convention sur les mines antipersonnel

Ce sont les conséquences de l'usage des mines antipersonnel pour les populations civiles qui m'ont amené, lorsque j'étais Président du CICR à lancer un appel pour une interdiction totale en 1994. Le principe énoncé dans la Déclaration de Saint-Pétersbourg il y a bientôt 150 ans - devait s'appliquer aux mines antipersonnel ! Comment pouvait-on encore justifier le recours à ces armes qui - par nature – non seulement causent des souffrances inutiles durant le conflit, mais aussi et surtout des années après la fin des hostilités. Des armes qui tuent et mutilent sans distinction et dont les victimes sont en majorité des civils devaient être totalement interdites une fois pour toute ! Une année après mon appel, le CICR, pour la première fois de son histoire, décide de lancer une campagne médiatique internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel.

Universalisation et mise en œuvre de la Convention

156 Etats sont aujourd'hui parties à la Convention, ce qui constitue un nombre important pour une Convention internationale. Certes, me direz-vous de grandes puissances demeurent encore à l'écart de ce régime conventionnel. Et pourtant, au-delà de l'adhésion *de jure* à la Convention par ces dernières, il faut le reconnaître, et s'en réjouir, le recours, par des Etats, aux mines antipersonnel est largement stigmatisé et quasiment inexistant de nos jours. Par ailleurs, parmi les Etats non parties, nombreux sont ceux qui ont exprimé une ouverture en direction d'une ratification. C'est le cas notamment des Etats Unis où un processus de révision exhaustif (*comprehensive review*) de la position américaine vis-à-vis de la Convention est en cours. Notons aussi que depuis plusieurs années, il n'y a pas eu d'utilisation confirmée de mines antipersonnel par les Etats Africains, y compris ceux qui ne sont pas parties à la CIMAP.

Destruction des stocks

Quatre Etats Parties doivent encore procéder à la destruction de leurs stocks. En Afrique, près d'un million de mines antipersonnel (817'000) ont été détruites; ce sont autant de vies et blessures épargnées ! En mars 2008 et avril 2009, Le Burundi, le Soudan ainsi que l'Ethiopie ont rejoint les 28 pays ayant déjà détruit leurs stocks.

Le déminage

Pendant longtemps, les informations sur la taille et le lieu des zones minées sont demeurées limitées ce qui impliquait aussi que l'ampleur des défis en matière de déminage était peu connue. Avec les premières demandes d'extension, lesquelles doivent comporter une description aussi précise que possible sur les défis qui demeurent et les moyens de les dépasser, ces informations deviennent plus accessibles. 40 Etats Parties sont encore confrontés à des zones minées et/ou des restes explosifs de guerre sur leur territoire. En Afrique cinq Etats ont déjà complètement déminé leur territoire conformément à l'article 5 de la Convention. Nous ne pouvons qu'espérer que les six Etats ayant demandé une extension du délai pour le déminage puissent rejoindre ce groupe au plus vite.

Mécanismes de mise en œuvre

Outre pour ces quatre domaines que j'ai brièvement passés en revue, les Etats Parties ont également dévoué des efforts considérables dans la mise en œuvre d'autres obligations essentielles à la réalisation des objectifs de la Convention telles que celles relatives à la coopération internationale ou encore à la transparence. Il faut mentionner également ici le travail constant de l'unité d'appui à l'application de la Convention (ISU), faisant partie du CIDHG, qui s'efforce depuis sa création en 2001 de soutenir les Etats Parties dans la mise en œuvre de leurs obligations. Par ailleurs, des réunions des comités permanents - les Intersessionnelles - ont lieu chaque année à Genève entre deux réunions des Etats Parties. Enfin, un programme de parrainage soutient la participation des délégués provenant des pays en développement aux Intersessionnelles et aux réunions des Etats Parties.

Convention sur les armes à sous munitions

Outre les mines antipersonnel, il est un autre type d'arme dont l'usage entraîne trop souvent des conséquences dramatiques : les armes à sous munitions. La nature de ces armes est dans une certaine mesure similaire à celle des mines antipersonnel dès lors qu'elles tuent et mutilent à la fois pendant les hostilités et longtemps après lors d'un contact avec un être vivant ou un véhicule: un grand nombre d'entre elles n'explosent pas sur le moment, mais seulement de nombreuses années plus tard. L'emploi qui en a été fait dans les conflits armés ces cinquante dernières années a démontré que ces engins ne sont ni précis ni fiables et qu'ils continuent de tuer et de mutiler des civils longtemps après la cessation des hostilités.

La Convention sur les armes à sous munitions entrée en vigueur le 1er août 2010 vise à mettre fin à l'emploi de ces armes et à faire face à la conséquence de leur utilisation. Elle apporte une solution globale à ce problème en interdisant l'emploi, la production, le stockage et le transfert, et en faisant obligation aux États de dépolluer les zones contaminées, de détruire les stocks existants et de prêter assistance aux victimes et à leurs communautés. A ce jour, 108 Etats ont signé ce texte et 39 l'ont ratifié.

Les États qui ont ratifié la Convention devront prendre un certain nombre de mesures concrètes pour s'acquitter de leurs obligations en vertu de ce traité, notamment adopter des lois et des règlements

nationaux qui garantissent sa mise en œuvre à l'échelon national. Il faudra en outre déterminer quelles ressources seront nécessaires pour assurer la dépollution des zones contaminées, la destruction des stocks existants, et une assistance aux victimes adéquate. Les États possédant des stocks d'armes à sous munitions devront établir des calendriers pour leur destruction dans un délai de huit ans. Ceux qui sont touchés par la présence de sous munitions non explosées sur leur territoire seront tenus de définir des plans d'action spécifiques pour s'acquitter de leur obligation de dépolluer les zones contaminées dans un délai de 10 ans et d'honorer les engagements ambitieux qu'elle contient à l'égard des victimes et de leurs communautés.

La première Assemblée des États parties qui aura lieu du 9 au 12 novembre 2010 au Laos - pays le plus touché par les bombes à sous-munitions - sera une étape majeure dans le processus de mise en œuvre de la Convention. En effet, c'est la première fois que l'ensemble des acteurs concernés, États parties, signataires, organisations internationales et non gouvernementales, représentants des communautés affectées se réuniront depuis l'entrée en vigueur de ce nouveau texte de désarmement humanitaire. Les pays affectés pourront informer les donateurs ainsi que les organisations pertinentes sur leurs besoins en termes de soutien financier, mais aussi technique.

Convention sur certaines armes classiques

La 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 (CCAC) applique à des armes spécifiques deux règles coutumières générales du droit international humanitaire, à savoir (1) l'interdiction d'employer des armes qui frappent sans discrimination, et (2) l'interdiction d'employer des armes de nature à causer des maux superflus. Nous retrouvons ici le principe clé de la Déclaration de Saint-Pétersbourg.

La Convention comprend un cadre et cinq Protocoles régissant l'emploi de catégories spécifiques d'armes. Une caractéristique importante de la Convention est que son champ d'application peut être étendu en réponse à la mise au point de nouvelles armes ou à des changements dans la conduite de la guerre. Si la plupart des règles de la Convention régissent le comportement lors d'un conflit armé, la Convention impose aussi de prendre des mesures après la cessation des hostilités actives. En particulier, le Protocole II modifié et le Protocole V exigent des parties à un conflit qu'elles prennent, après la cessation des hostilités, des mesures spécifiques pour réduire les risques inhérents aux mines, aux pièges et autres formes d'engins non explosés et abandonnés. Je m'arrêterai un instant sur ces deux Protocoles, tout en appelant en passant le Protocole IV, qui interdit les armes à laser aveuglantes et qui est l'œuvre de mes anciens collaborateurs du CICR.

Protocole II modifié relatif aux mines, pièges et autres dispositifs

Le Protocole II comprend des restrictions sur l'emploi des mines antipersonnel et anti véhicules, des pièges et autres dispositifs. Il oblige les parties à un conflit à enlever ces engins et à prendre des

mesures additionnelles pour protéger la population civile contre les dangers qu'ils présentent. En outre, le Protocole exige que les mines antipersonnel soient équipées d'un dispositif d'autodestruction, à moins qu'elles ne soient placées à l'intérieur de champs de mines marqués, clôturés et surveillés.

Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre

Le Protocole V est destiné à résoudre les problèmes humanitaires causés par les munitions non explosées et les munitions abandonnées. Le Protocole V et le Protocole II modifié sont complémentaires et comprennent des dispositions similaires concernant l'enlèvement, les mises en garde et autres mesures visant à réduire les dangers pour la population civile.

Conclusion

La Convention d'interdiction des mines antipersonnel, la Convention sur les armes à sous-munitions, le Protocole II et le Protocole V de la Convention sur certaines armes classiques constituent, avec l'ensemble des règles coutumières du droit international humanitaire un cadre juridique international global qui doit permettre de contenir et finalement mettre fin aux conséquences dramatiques qui sont liées à l'emploi des mines antipersonnel, des armes à sous-munitions et autres engins explosifs. Ce régime juridique découle de processus politiques différents, lesquels ont abouti à ces trois Conventions, mais concerne des types d'armes qui déploient des effets similaires pour la population civile, qui soulèvent des défis opérationnels semblables et qui appellent une réponse exhaustive tant au niveau national qu'international.

Avec les développements récents sur lesquels je me suis arrêté, en particulier l'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions, nous réalisons à quel point la Déclaration de Saint-Petersbourg et la préoccupation humanitaire qui la sous-tend non seulement demeure au cœur du développement du droit international humanitaire mais aussi préserve toute son actualité. C'est cette préoccupation humanitaire, le souci de protéger les civils, de renforcer les droits des victimes qui doit continuer à nous animer dans notre travail quotidien ! C'est cette préoccupation encore qui doit dominer les discussions futures dans le cadre des divers processus multilatéraux évoqués plus tôt ! C'est cette préoccupation qui permettra de limiter toujours plus les conséquences tragiques du recours à la force !

* * * *