

Onzième session
Genève, 2-12 août 2005
Point 7 de l'ordre du jour
Restes explosifs de guerre

Groupe de travail sur les restes explosifs de guerre

**RÉPONSES AU DOCUMENT CCW/GGE/X/WG.1/WP.2, DATÉ DU 8 MARS 2005,
INTITULÉ «LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE
ET LES RESTES EXPLOSIFS DE GUERRE»**

Réponse des États-Unis d'Amérique

**Première partie. Applicabilité des principes pertinents
du droit international humanitaire (droit des conflits armés)**

Quels principes existants du droit des conflits armés applicables à l'emploi de la force pendant un conflit armé sont à prendre en considération lors de l'emploi de munitions, y compris les sous-munitions, qui risquent de devenir des restes explosifs de guerre (c'est-à-dire la nécessité militaire, la distinction, la discrimination, la juste proportion, les précautions prises avant ou pendant l'attaque, les blessures superflues/les souffrances inutiles, ainsi que la protection de l'environnement)?¹

1. Les États-Unis considèrent que les quatre principes essentiels ci-après du droit de la guerre (également appelé dans le présent document «droit des conflits armés») sont à prendre en considération: 1) nécessité militaire/objectif militaire; 2) distinction/discrimination; 3) juste proportion; et 4) humanité/souffrances inutiles.

Nécessité militaire

2. On entend par nécessité militaire «le principe justifiant le recours aux mesures non interdites par le droit international dont l'application est indispensable pour obtenir la soumission complète de l'ennemi dans les plus brefs délais» (*Field Manual* 27-10, par. 3).

¹ Les États sont invités à faire savoir au Groupe d'experts gouvernementaux si leurs obligations sont fondées sur le droit des traités ou la coutume et, dans le premier cas, sur quels traités et articles. Si leurs obligations sont fondées sur la coutume, les États souhaiteront peut-être donner leur interprétation du principe en question.

3. Le principe de la nécessité militaire est explicitement codifié à l'alinéa g de l'article 23 de l'Annexe à la Convention (IV) de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre: règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, en date du 18 octobre 1907 (ci-après dénommée Convention de La Haye IV), qui interdit à toute partie «de détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf les cas où ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre».

4. Les États-Unis considèrent l'objectif militaire comme un élément de la nécessité militaire. Cela signifie que, lorsque le commandant d'opération estime que la nécessité militaire lui impose de prendre une mesure donnée ou de frapper une cible donnée, il lui faut alors établir que la cible en question est un objectif militaire valable. Selon la définition de l'objectif militaire figurant au paragraphe 2 de l'article 52 du Protocole additionnel I² aux Conventions de Genève, «les attaques doivent être strictement limitées aux objectifs militaires. En ce qui concerne les biens, les objectifs militaires sont limités aux biens qui, par leur nature, leur emplacement, leur destination ou leur utilisation apportent une contribution effective à l'action militaire et dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation offre en l'occurrence un avantage militaire précis».

Distinction/discrimination

5. Le principe de la distinction sous-tend une grande partie de la tradition du droit de la guerre découlant des Conventions de Genève. Selon ce principe, une distinction doit être faite entre les combattants et les non-combattants, et entre les objectifs militaires et les biens ou lieux protégés. Les États-Unis considèrent que les parties à un conflit doivent diriger leurs opérations uniquement contre des combattants et des objectifs militaires, et non contre des civils et des biens civils.

6. Le paragraphe 4 de l'article 51 du Protocole additionnel I définit en outre l'expression «attaques sans discrimination». Celle-ci s'entend des attaques:

- i) Qui «ne sont pas dirigées contre un objectif militaire déterminé»;
- ii) Dans lesquelles «on utilise des méthodes ou moyens de combat qui ne peuvent pas être dirigés contre un objectif militaire déterminé»;
- iii) Dans lesquelles «on utilise des méthodes ou moyens de combat dont les effets ne peuvent pas être limités comme le prescrit» ledit protocole; et
- iv) «Qui sont, en conséquence, dans chacun de ces cas, propres à frapper indistinctement des objectifs militaires et des personnes civiles ou des biens de caractère civil.».

Juste proportion

7. Selon ce principe, les pertes en vies humaines et les dommages aux biens susceptibles d'être incidemment causés par suite d'une attaque ne doivent pas être excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu (*Field Manual 27-10*, par. 41). Force est de

² Les États-Unis ne sont pas partie au Protocole additionnel I.

constater que la juste proportion, sans être à proprement parler est une norme juridique distincte, constitue plutôt pour le commandant militaire un moyen d'évaluer les obligations qui lui incombent au regard du principe de distinction en s'abstenant de toute action dont les effets s'exerceraient sans discrimination.

8. Le principe de la juste proportion s'applique uniquement lorsqu'une attaque risque de toucher des civils. Lorsqu'il s'agit d'une cible purement militaire à proximité de laquelle, selon les informations disponibles, ne se trouvent ni personnes civiles ni biens civils, ce principe n'entre pas en ligne de compte.

9. Les pertes en vies humaines ou blessures qui pourraient être causées incidemment et les dommages collatéraux doivent être dûment pris en considération. Il s'agit en l'occurrence des dommages inévitables causés au personnel civil ou à des biens civils lorsqu'un objectif militaire est attaqué. Une telle éventualité ne contrevient pas au droit des conflits armés. Le droit admet que des pertes en vies humaines, des blessures et des destructions peuvent se produire au cours d'opérations militaires. L'obligation que le droit de la guerre impose au commandant d'opération consiste à mesurer les pertes en vies humaines, les blessures ou les destructions auxquelles on peut s'attendre par rapport à l'avantage militaire escompté. La question est de savoir si elles seraient excessives au regard de l'avantage militaire concret et direct, et non pas simplement de savoir si elles peuvent se produire. Autrement dit, l'interdiction s'applique aux pertes en vies humaines, aux blessures et aux destructions excessives, et non à l'attaque qui produit de tels résultats.

Souffrances inutiles

10. Aux termes de l'article 22 de la Convention de La Haye IV, «les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi». L'article 23 de la même convention interdit notamment d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus. De l'avis des États-Unis, ce principe vise les arsenaux et comporte deux aspects fondamentaux.

11. Il est interdit d'employer des armes conçues pour provoquer des souffrances inutiles (projectiles remplis de verre, balles à forme irrégulière, lances munies d'une pointe barbelée, etc.). Les Protocoles I, III et IV et le Protocole II modifié de la Convention sur certaines armes classiques, par exemple, imposent des interdictions ou des restrictions précises à l'emploi d'armes qui peuvent être considérées comme frappant sans discrimination.

12. Il est également interdit d'employer des armes par ailleurs considérées comme légales d'une manière qui produise des souffrances inutiles. L'intention délictueuse (*mens rea*) est l'élément clef qui sous-tend l'une et l'autre de ces interdictions.

Deuxième partie. Application des principes pertinents du droit des conflits armés

Quelles mesures l'État a-t-il prises pour donner effet aux principes existants du droit des conflits armés qu'il juge applicables à l'emploi des munitions, y compris les sous-munitions, qui risquent de devenir des restes explosifs de guerre?

13. **En répondant à cette question, les États sont encouragés à se pencher notamment sur les points précis qui suivent:**

A. *Les principes sont-ils reflétés dans la doctrine militaire et les manuels militaires?*

14. Les obligations incombant aux États-Unis en vertu du droit de la guerre sont des obligations nationales, qui s'appliquent à tout soldat, marin, aviateur ou membre des Marines. Le Département de la défense a pour politique de se conformer au droit de la guerre «dans tous les conflits armés, quelle que soit la manière dont ils peuvent être qualifiés, ainsi qu'aux principes et à l'esprit du droit de la guerre dans toutes les autres opérations» (directive 5100.77 du Département de la défense, par. 5.3.1).

15. La directive 5100.77 du programme relatif au droit de la guerre du Département de la défense impose aux différentes entités relevant du Département l'obligation d'établir et d'exécuter des programmes concrets visant à prévenir les atteintes au droit de la guerre, notamment par la formation à cette discipline et sa diffusion. En vertu de la directive précitée, les Secrétaires aux armées sont tenus d'assurer une instruction et une formation aux principes et aux règles du droit de la guerre, en fonction des devoirs et des responsabilités du personnel concerné. Selon les cas, la formation en question fait l'objet d'instructions (instruction du Chef des opérations navales (OPNAV) 3300.52), de directives (directive de politique générale de l'armée de l'air (AFPD) 51-4) ou de manuels de campagne (manuel de campagne de l'armée de terre (FM) 27-10).

16. Le droit des conflits armés est en outre traité dans de nombreux manuels militaires. Le Centre d'information et de formation juridiques relevant du Procureur général aux forces armées (installé à Charlottesville, en Virginie) a par exemple publié un manuel du droit des conflits armés appliqué aux opérations (JA 422 (2005)), qui sert de guide aux officiers de justice militaire exerçant leur activité dans le domaine du droit des opérations militaires. Il contient des références bibliographiques et décrit les aspects tactiques et techniques de la pratique du droit se rapportant aux opérations militaires par le biais d'informations sélectives d'ordre tant juridique que pratique. Certains chapitres sont par exemple consacrés aux questions suivantes: fondement juridique de l'usage de la force; droit de la guerre; règles d'engagement; droit pénal, droit administratif et droit du renseignement; et lutte contre le terrorisme.

B. *Ces principes sont-ils reflétés dans des règles d'engagement?*

17. Les principes du droit des conflits armés sont effectivement reflétés dans des règles d'engagement. Les règles permanentes d'engagement des forces des États-Unis approuvées par le Secrétaire à la défense, qui figurent dans l'instruction du Président de l'état-major interarmées (CJCSI) 3121.01B du 13 juin 2005, stipulent que «les forces des États-Unis se conforment au droit des conflits armés dans les opérations militaires se déroulant dans le cadre d'un conflit armé, quelle que soit la manière dont ce conflit peut être qualifié en droit international, et observent les principes et l'esprit du droit des conflits armés dans toutes les opérations».

C. *Est-il tenu compte des principes du droit des conflits armés:*

i) *Lors de la planification d'une opération militaire?*

18. Dans les opérations interarmées, le système de planification et d'exécution des opérations interarmées (JOPES) constitue la principale méthode de planification. Ce système prévoit une procédure normalisée qui est à la fois uniforme, prévisible et rigoureuse. Des conseillers juridiques militaires participent à toutes les phases de la planification, par exemple celles qui consistent à élaborer l'annexe juridique et l'annexe relative aux règles d'engagement. La procédure dite de prise de décision militaire (MDMP) s'applique au sein de l'armée de terre. Un conseiller juridique est en principe spécialement chargé d'apporter son concours aux responsables de la planification militaire. Il examine les plans et les ordres de mission pour déterminer: a) si les différents aspects du droit de la guerre sont pris en compte; b) si des règles d'engagement suffisantes sur des plans juridique et pratique ont été définies; et c) si d'autres aspects impératifs du droit ont été dûment analysés. Le conseiller juridique participe pleinement à toutes les phases du processus de planification pour recenser les questions juridiques liées au respect des principes du droit de la guerre, en veillant à ce que celles-ci soient d'emblée prises en considération.

ii) *Dans les procédures formelles de désignation d'objectifs?*

19. Les États-Unis tiennent compte des principes du droit de la guerre dans la méthode officiellement retenue pour le choix des cibles. Ils adhèrent aux obligations imposées par les traités, qui se retrouvent dans les directives d'application figurant tant dans les publications de l'état-major interarmées que dans celles des départements militaires. Concernant le droit de la guerre, les «méthodes et moyens» de guerre, à savoir les aspects tactiques, les armes et le choix des cibles, sont réglementés. Les États-Unis sont partie aux Conventions de La Haye de 1899 et 1907 et à la Convention sur certaines armes classiques. Les règles relatives aux aspects tactiques, aux armes et au choix des cibles découlent principalement des articles 22 à 41 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre annexé à la Convention IV de La Haye [ci-après dénommé Règlement de La Haye]. Les traités mentionnés ci-après, portant sur des aspects précis des opérations militaires, sont les autres sources sur lesquelles s'appuient les procédures applicables au choix des cibles. Le Protocole de Genève de 1925 proscrit l'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires. La Convention sur les armes chimiques, instrument plus récent que les États-Unis ont ratifié en avril 1997, interdit le stockage, la fabrication et l'emploi d'armes chimiques.

20. La Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de 1954 interdit de prendre des biens culturels pour cible et définit les conditions à respecter lorsque des biens culturels sont attaqués ou utilisés par la partie qui se défend. Cette convention n'a pas été ratifiée par les États-Unis mais le Président l'a soumise au Sénat en 1999 pour qu'il donne son avis et en approuve la ratification. De l'avis des États-Unis, cette convention précise, sans les élargir, les mesures de protection des biens culturels prévues dans d'autres traités (par exemple dans le Règlement de La Haye, art. 27, et dans le manuel de campagne de l'armée de terre des États-Unis (FM) 27-10, par. 45 et 57).

21. Le Protocole de Genève de 1925 interdit l'emploi d'armes biologiques. La Convention sur les armes biologiques de 1972 en interdit également l'utilisation, de même que la production, la fabrication et le stockage.

22. Les États-Unis ont ratifié la Convention sur les armes chimiques et deux de ses protocoles (Protocoles I et II). Le Président a transmis les Protocoles III et IV au Sénat pour avis et approbation aux fins de ratification. Le Protocole V fait actuellement l'objet d'un examen interne au sein du Gouvernement.

23. En ce qui concerne les règlements, l'état-major interarmées et les départements militaires ont défini des orientations relatives au choix des cibles pour les forces armées des États-Unis. La publication interarmées 3-60 intitulée *Joint doctrine for Targeting*, du 17 janvier 2002, fixe par exemple sur le plan doctrinal les modalités du choix des cibles pour les divers types d'opérations militaires. Elle porte également sur les cibles pour lesquelles le temps est un facteur important. Cette publication examine les principes fondamentaux du choix des cibles, décrit la procédure interarmées applicable en la matière, présente les tâches et responsabilités qui incombent à cet égard à l'état-major interarmées, fournit des éléments à prendre en considération dans le cas de cibles pour lesquelles le facteur temps est primordial et aborde la question de l'intégration des procédures de désignation des cibles par composante.

24. Le choix des cibles interarmées s'inscrit dans le cadre d'un cycle comportant six phases. Celles-ci sont conçues de façon à permettre aux commandants d'opération d'obtenir les résultats les plus efficaces possible tout en réduisant le risque de conséquences non souhaitables (dommages collatéraux, notamment). Ces phases sont les suivantes:

Première phase – objectif, orientation et intention du commandant d'opération;

Deuxième phase – mise au point, validation, désignation et rang de priorité de la cible;

Troisième phase – analyse des capacités;

Quatrième phase – décision du commandant d'opération et affectation des forces;

Cinquième phase – planification de la mission et exécution par les forces en question;

Sixième phase – évaluation des combats.

En sus des publications interarmées, il convient de mentionner celles des différents départements militaires, telles que le Manuel de campagne 27/10 (armée de terre) et la publication NWP 1-14M/FMFM 1-10 (marine militaire et Marine Corps).

iii) ***Afin de veiller à ce qu'il en soit tenu compte à ce niveau, l'État fait-il tenir aux échelons voulus du commandement des avis juridiques sur l'application et le fonctionnement des principes pertinents du droit des conflits armés?***

25. Les États-Unis veillent à ce que des avis juridiques soient communiqués à tous les échelons du commandement. Dans l'armée de terre, un conseiller juridique est affecté au poste de commandement de brigade et aux échelons supérieurs. Des officiers de justice militaire fournissent en principe un soutien juridique en rapport avec les opérations militaires à chaque

quartier général de brigade (PC principal) et à chaque cellule opérationnelle, aux niveaux de commandement supérieurs (poste de commandement tactique, poste de commandement principal, poste de commandement arrière, service des plans d'opération, opérations, opérations d'information et service d'identification des cibles). Un soutien juridique de ce type est également assuré à chaque quartier général interarmées ou multinational. Certaines missions nécessitent en outre le même type d'appui à l'échelon du bataillon, dans des unités spécialisées ou dans les services opérationnels. Cela est de plus en plus le cas dans les opérations de maintien de la paix, les secours en cas de catastrophe et autres interventions militaires complexes.

26. En mars 2000, le cabinet du Procureur général aux forces armées a publié le premier manuel de campagne décrivant en détail l'appui juridique susceptible d'être fourni. Cette publication (FM 27-100), en date du 1^{er} mars 2000, intitulée *Legal Support to Operations*, précise le rôle de l'officier de justice militaire chargé de fournir un appui juridique en rapport avec les opérations militaires, et notamment de conseiller le commandant d'opération. Le droit des conflits armés appliqué aux opérations correspond, selon la définition retenue, à l'ensemble des règles de droit interne, de droit étranger et de droit international qui influent directement sur la conduite des opérations militaires. Les tâches à assumer en la matière contribuent à étayer les fonctions de commandement et de contrôle, ainsi que le soutien logistique des opérations militaires, y compris le processus décisionnel et la conduite des opérations. Les décisions militaires prises par le commandant d'opération s'appuient ainsi sur différents éléments: analyse de la mission, estimations à établir sur le plan juridique, conception de l'architecture d'appui juridique aux opérations, simulation opérationnelle, rédaction d'annexes juridiques, aide à l'élaboration de règles d'engagement et examen des plans et des ordres. Le droit des conflits armés appliqué aux opérations apporte un soutien à la conduite des opérations en maintenant une conscience de la situation et en fournissant des conseils et une assistance pour le choix des cibles, l'application des règles d'engagement et les opérations d'information. Les officiers de justice militaire qui épaulent à cet égard les commandants d'opération apportent également un appui dans les disciplines essentielles du droit, ou y contribuent. Les juristes pratiquant le droit des conflits armés appliqué aux opérations doivent donc être à la fois versés dans toutes les disciplines essentielles du droit, aptes à gérer des opérations juridiques et efficaces dans les relations avec les commandants et personnels militaires.

iv) *Les membres des forces armées sont-ils formés à l'application de ces principes?*

27. Les États-Unis dispensent à tous les membres des forces armées une formation au droit des conflits armés. La directive 5100.77 du programme relatif au droit de la guerre du Département de la défense impose aux différentes composantes du Département l'obligation d'établir et d'exécuter des programmes concrets visant à prévenir les atteintes au droit de la guerre, notamment par une formation et la diffusion d'informations sur ce sujet. En vertu de la directive précitée, les Secrétaires aux armées sont tenus de prévoir une instruction et une formation aux principes et aux règles du droit de la guerre, en fonction des tâches et responsabilités qui incombent au personnel concerné. Selon les cas, la formation en question fait l'objet d'instructions (OPNAV 3300.52), de directives (AFPD 51-4) ou de manuels de campagne (FM 27-10) qui prévoient à la fois une instruction et une formation au droit de la guerre.

28. En général, les membres des forces armées des États-Unis bénéficient chaque année d'une formation au droit des conflits armés. En outre, en cas de déploiement dans le cadre d'une opération militaire, des officiers de justice militaire veillent à ce que les forces armées soient

dûment formées au droit des conflits armés et, s'il y a lieu, aux règles d'engagement à appliquer pendant l'opération. Il arrive souvent que, pendant l'opération, ils assurent un recyclage et fournissent des conseils aux commandants et au personnel militaire concernant les modifications à apporter aux plans, aux ordres et aux règles d'engagement.

- v) ***L'État dispose-t-il d'un mécanisme qui aurait pour fonction de déterminer la légalité d'armes et de moyens de guerre nouveaux et de doctrines militaires nouvelles? (Dans l'affirmative, préciser la base juridique de ces systèmes.)***

29. Les États-Unis ne disposent d'aucun mécanisme ayant pour fonction d'examiner la légalité d'armes nouvelles. En vertu des directives du Département de la défense et des règlements des départements militaires, un examen juridique doit être pratiqué pour chaque arme ou système d'armes nouveau ou modifié. La première directive du Département de la défense sur ce sujet a été publiée en 1974. En 1991, de nouvelles dispositions ont été incorporées dans la directive applicable aux acquisitions. L'armée de terre a publié le règlement 27-53 relatif à l'examen de la légalité des armes au regard du droit international.

30. L'examen en question a pour objet de veiller à ce que l'usage qu'il est prévu de faire de chaque arme, système d'armes ou munition soit conforme aux obligations incombant aux États-Unis en vertu du droit international, notamment aux traités relatifs au droit de la guerre et aux accords de limitation des armements auxquels les États-Unis sont partie, ainsi qu'à la politique nationale. Toutes les armes non létales doivent également faire l'objet d'un examen juridique.

31. L'examen est effectué dès la phase initiale du processus d'acquisition, de façon à en valider le principe avant l'engagement des dépenses. Le service des achats soumet les demandes d'examen au procureur général aux forces armées compétent, qui confie à un juriste spécialisé dans les questions militaires le soin de procéder à cet examen.

32. Selon les principes directeurs applicables en la matière, l'examen porte notamment sur les points suivants: caractéristiques de l'arme; usage prévu; interdictions juridiques expresses; nécessité d'empêcher des souffrances inutiles; interdiction des armes frappant sans discrimination; et principe de la juste proportion.

33. Les conclusions de l'examen sont communiquées après signature par le responsable des services juridiques du Département de la défense ou par le Procureur général aux forces armées.

- vi) ***Quelles autres mesures sont prises pour assurer l'application des principes considérés?***

34. Voir ci-dessus.
