

L'INTERDICTION OU LA LIMITATION D'EMPLOI DES MINES

(Le Protocole de Genève du 3 mai 1996)

MARIO BETTATI

« Les régler c'est les accepter »... La presse internationale (1) exprime ainsi la déception des organisations caritatives au lendemain de l'accord portant modification du Protocole sur l'emploi des mines antipersonnel conclu à Genève le 3 mai 1996. L'UNICEF considère ce « succès diplomatique comme un échec humanitaire », Handicap International condamne ces « désespérantes pirouettes sémantiques » tandis que le CICR juge le nouveau protocole « déplorable ». Moins radicale, l'Union Européenne souligne néanmoins que « les résultats de la conférence de révision n'ont pas entièrement répondu à ses attentes ni à certains objectifs indiqués dans son action commune » (2). Le gouvernement canadien affirme : « our objective in this Conference - regrettably but necessarily - was more limited than our overall objective... the elimination of antipersonnel mines » (3).

Il est vrai que, inspirés à la fois par le désir de mettre un terme à une catastrophe humanitaire qui frappe aveuglément chaque année des dizaines de milliers de victimes innocentes et par le succès obtenu trois ans auparavant pour les armes chimiques avec la conclusion de la convention d'abolition de 1993, nombreux étaient ceux qui espéraient une interdiction complète des mines. Ils étaient confortés dans ce dessein par les décisions unilatérales prises par divers gouvernements, avant ou à l'occasion de la Conférence d'examen de la Convention sur l'interdiction ou la limitation d'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (CCAC) du 10 octobre 1980, ainsi que leurs déclarations concordantes (4).

(*) Mario BETTATI, professeur à l'Université Paris II.

(1) *La Libre Belgique*, 30 avril 1996.

(2) Déclaration de l'Union Européenne en date du 13 mai 1996, ministère des Affaires étrangères, DPIC *Bulletin quotidien*, 15 mai 1996, p. 4.

(3) Déclaration de M. Murk Moher, ambassadeur du Canada le 3 mai 1996, texte distribué à Genève le jour même p. 1. Le gouvernement canadien prendra aussitôt une initiative remarquée, dans le sillage de celle de Genève, en réunissant à Ottawa, du 3 au 5 octobre une conférence de relance du processus. On y reviendra.

(4) Les États suivants se sont prononcés pour une interdiction totale des mines antipersonnel : Afghanistan (Conf. des Droits de l'Homme, Nations Unies, 3/1996), Afrique du Sud (Conf. de révision de la Convention sur l'interdiction de certaines armes classiques produisant des effets traumatiques excessifs - CCAC - 5/1996), Allemagne (Déclaration, 4/1996), Angola (Conf. de révision CCAC, 5/1996), Australie (Déclaration, 4/1996), Autriche (Conf. de révision CCAC, 9/1995), Belgique (Legislation nationale, 3/1995), Burkina Faso (Assemblée générale des Nations Unies, 10/95), Cambodge (Session de préparation de la Conf. de révision, 1994), Canada (Conf. de révision CCAC, 1/1996), Colombie (Session de préparation de la Conf. de révision, 1994), Congo (Réponse

Le fragile résultat atteint était cependant prévisible. On a dit dans cet *Annuaire*, l'an dernier (5), les difficultés qu'avait soulevé la tentative de réviser le Protocole II de la CCAC (6) en raison de la position dilatoire prise par certains autres pays participants à la conférence. Ces attitudes se sont

(Suite note 4)

au questionnaire de la Campagne Internationale, 4/1996), Croatie (Conf. de révision CCAC, 4/1996), Danemark (Conf. de révision CCAC, 9/1995), Estonie (Session de préparation de la Conf. de révision, 1994), France (Conf. de révision CCAC, 5/1996), Honduras (Réponse au Questionnaire de la Campagne internationale, 4/1996), Irlande (Session de préparation de la Conf. de révision, 1994), Islande (Session de préparation de la Conf. de révision, 1994), Jamaïque (Réponse au questionnaire de la Campagne internationale, 4/1996), Laos (Assemblée générale des Nations Unies, 12/1994), Liechtenstein (Conf. de révision CCAC, 4/1996), Luxembourg (Conf. de révision CCAC, 4/1996), Malaisie (Assemblée générale des Nations Unies 12/1994), Malte (Conf. de révision CCAC, 5/96), Mexique (Session de préparation de la Conf. de révision, 1994), Mozambique (Conf. de révision CCAC, 10/1995), Nicaragua (Conférence sur le déminage, 07/1995), Norvège (Déclaration parlementaire, 6/1995), Nouvelle-Zélande (Conf. de révision CCAC, 10/1995), Pays-Bas (Déclaration Min. des Affaires étrangères et de la Défense, 3/1996), Pérou (Conférence sur le déminage, 7/1995), Philippines (Déclaration présidentielle, 12/1995), Portugal (Conf. de révision CCAC 5/1996), Slovénie (Assemblée générale des Nations Unies, 12/1994), Suède (Session de préparation de la Conf. de révision, 1994), Suisse (Conf. de révision CCAC, 1/1995, d'après Handicap International, *Mines antipersonnel, la guerre en temps de paix*, Paris, 1996, Ed. Complexes, p. 42.

(5) Cf. BETTAI (Mario), « Examen de la convention sur l'interdiction des armes classiques produisant des effets traumatiques excessifs », *AFDI*, 1995, pp. 185-198.

(6) Cette conférence a tenu trois réunions successivement du 25 septembre au 13 octobre 1995, du 15 au 19 janvier 1996 et du 22 avril au 3 mai 1996. Sur la convention de 1980 et/ou sur le problème spécifique des mines antipersonnel cf. nos indications bibliographiques dans cet *Annuaire* 1995 p. 187 note 9. On consultera utilement une base de données abondantes des Nations Unies sur l'ensemble du sujet (demining reports, landmines newsletter, conférences, documents, others landmines links, latest news) disponible sur Internet à l'adresse suivante : [http://www.un.org/Depts/Landmine/Index.html]. Enfin diverses études ont introduit ou commenté les travaux de la conférence de 1996 : Aubert (Maurice) : « Le Comité international de la Croix-Rouge et le problème des armes causant des maux superflus ou frappant sans discrimination - *Revue Internationale de la Croix-Rouge (RICR)* n° 786, nov.-déc. 1990, p. 521-541. - CAUDERAY (Gérald C.) : « Les mines antipersonnel », *RICR* n° 802, juil.-août 1993, p. 293. - CICR : « Rapport du Comité international de la Croix-Rouge pour la Conférence d'examen de la Convention de 1980 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 (CICR, février 1994) ; Annexe I : Résultats du Symposium de Montreux sur les mines antipersonnel & Annexe II : Symposium d'experts militaires sur l'utilité militaire des mines antipersonnel » *RICR* n° 806, mars-avril 1994 p. 131-201. - « Déclaration du CICR à l'occasion du X^e anniversaire de la convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes classiques », *RICR* n° 786, nov.-déc. 1990, p. 644-647. - DOSWALD-BECK (Louise) et CAUDERAY (Gérald C.) : « Le développement des nouvelles armes antipersonnel », *RICR* n° 786, nov.-déc. 1990, p. 620-636. - FENRICK (W.J.) : « La Convention sur les armes classiques : un traité modeste mais utile », *RICR* n° 786, nov.-déc. 1990, p. 542-555. - KALSJØVEN (Frils) : « Les principes juridiques qui sous-tendent la Convention sur les armes classiques », *RICR* n° 786, nov.-déc. 1990, p. 556-567. - KHELESTOV (Nikolay) : « Conférence d'examen de la Convention des Nations Unies de 1980 sur les armes », *RICR* n° 814, juil.-août 1995, p. 401-408. - PARLOW (Anita) : « Vers une interdiction mondiale des mines terrestres - armes », *RICR* n° 814, juil.-août 1995, p. 429-453. - PROKOSCH (Eric) : « Le projet suisse de protocole relatif aux armes et munitions de petit calibre : Actualisation de l'interdiction (1899) des balles 'dum-dum' armes », *RICR* n° 814 juil.-août 1995, p. 454-471. - PEREZ DE CUELLAR (Javier) : « X^e Anniversaire de la Convention sur les armes inhumaines. Introduction », *RICR* n° 786, nov.-déc. 1990, p. 513-517. - PLATTNER (Denise) : « La Convention de 1980 sur les armes classiques et l'applicabilité de règles relatives aux moyens de combat dans un conflit armé non international », *RICR* n° 786, nov.-déc. 1990, p. 605-619. - PROKOSCH (Eric) : « Arguments en faveur de l'introduction de restrictions concernant les armes à sous-munitions : protection humanitaire contre 'nécessité militaire' », *RICR* n° 806, mars-avril 1994, p. 202-215. - ROGERS (A.P.V.) : « Mines, pièges et autres dispositifs similaires », *RICR* n° 786, nov.-déc. 1990, p. 568-583. - PARKS (W. Hays) : « Le protocole sur les armes incendiaires », *RICR* n° 786, nov.-déc. 1990 p. 584-604. - SANDOZ (Yves) : « Trois questions Clés », *RICR* n° 806, mars-avril 1994, p. 101-106. - SANDOZ (Yves) : « Problématique de l'interdiction ou de la limitation de l'emploi de certaines armes classiques », *RICR* n° 786, nov.-déc. 1990, p. 517-520. - WILLIAMS (Jody) : « Les mines terrestres et les mesures visant à les éliminer », *RICR* n° 814 juil.-août 1995, p. 409-428.

maintenues en 1996. Elles expliquent en partie les défauts du nouveau texte. Il convient toutefois de se demander si l'ampleur de ses travers justifie celle de l'indignation qu'ils soulèvent chez les abolitionnistes? L'accueil que lui réserve le gouvernement français, ouvertement favorable à l'interdiction totale de ces armes, invite peut-être à nuancer le jugement. On soulignera d'abord les laborieux mais incontestables acquis qui consacrent les progrès auxquels on est parvenu grâce à ce texte de compromis (I). Il conviendra ensuite de se demander si certaines déficiences majeures qu'il recèle encore ne tiennent pas à l'ambiguïté du nouvel accord et n'exigent pas une relance immédiate du processus de négociation. Or celle-ci a précisément lieu dès l'issue de la conférence de Genève, avec une initiative canadienne qui organise la rencontre d'Ottawa... tandis que, dans le même temps, se déroulent les travaux de la conférence du désarmement sur la même question. Singulier empiètement d'une diplomatie multilatérale qui se hâte et se dédouble. Comme pour en faire oublier les travers, elle n'attend même pas les procédures de ratification pour remettre sur le métier son ouvrage (II).

1. - LES PROGRÈS LIMITÉS D'UN TEXTE DE COMPROMIS

Les enjeux de la conférence opposaient, une fois de plus, d'un côté les ONG et les gouvernements soucieux de proscrire les mines et de l'autre les stratèges militaires et les gouvernements désireux de ne pas se priver de ces armes dont ils soulignaient le caractère indispensable à l'organisation de leur défense (7). Le prix à payer pour parvenir au compromis obtenu à Genève a-t-il été trop élevé? Les progrès accomplis sont-ils « extrêmement décevants », comme l'a prétendu la *Campagne Internationale contre les mines antipersonnel* (8)? Il est vrai qu'ils se situent toujours dans la logique du droit international humanitaire, largement fondé sur le principe de nécessité, celui de la prohibition des « souffrances inutiles » et des « maux superflus », expressions qui heurtent le moraliste en ce qu'elles impliquent qu'il existerait des « souffrances utiles » et des « maux nécessaires » (9) que le texte étudié viserait à organiser. On en a pris acte, le droit humanitaire est un droit de résignation face au caractère endémique des conflits dans les sociétés contemporaines. Les avancées, si modestes soient-elles, ne sauraient pour autant être négligées en ce qu'elles témoignent au moins d'une sensibilisation croissante de la communauté internationale aux conséquences humanitaires spécifiques générées par l'emploi de ces armements. Les innovations se situent à la fois sur le plan de la responsabilisation croissante des poseurs de mines, sur celui du champ d'application du Protocole II, de l'amplification des restrictions d'emploi, des règles relatives au transfert et du suivi qui préfigure un embryon de mise en œuvre des dispositions adoptées le 3 mai 1996.

(7) Notamment la Chine, Cuba, l'Inde, le Pakistan et la Russie. Sur les enjeux politiques et diplomatiques de la conférence, voir ONU, Assemblée générale, *Rapport du Secrétaire général sur le déminage*, A/50/408, 6 septembre 1995 § 100 à 120.

(8) Plus connue sous son titre anglais : *International Campaign to Ban Landmines (ICBL)*.

(9) Cf. la question « Y a-t-il des armes 'propres' et des 'souffrances utiles' ? » posée par Yves SANDOZ dans : « Trois questions Clés », *RICR* n° 806, mars-avril 1994, p. 102-104 ainsi que MEY-ROWITZ (Henri) : « Le principe des maux superflus - De la Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 au Protocole additionnel I de 1977 », *RICR* n° 806, mars-avril 1994, p. 107-130.

1. La responsabilisation des parties à un conflit

Une fois la mine explosée, il est toujours malaisé d'en déterminer l'origine, la date de pose, le modèle et les caractéristiques. Des analyses scientifiques complexes doivent être conduites sur les débris éventuellement récupérés et tout mécanisme, même rudimentaire, de contrôle est rendu très laborieux. L'identification des auteurs d'infractions aux règles relatives à l'emploi ou au transfert de ces engins est du même coup impossible. De surcroît, la mise en conformité des mines produites après la date d'entrée en vigueur du Protocole exige un minimum de vérification, pour la conduite de laquelle chaque engin doit comporter une fiche signalétique. En effet, l'anonymat des fabricants et des poseurs de mines a longtemps été un facteur important d'exonération de toute responsabilité en la matière dans la mesure où d'une part les conséquences à moyen ou à long terme de leurs pratiques ne les concernaient plus, à quelques rares exceptions près, et où, d'autre part, l'origine de chaque engin découvert était difficile à établir. D'où la double volonté d'instituer un lien plus fort entre la mine et ceux qui les fabriquent ou ceux qui les emploient et d'identifier davantage l'origine de chaque engin. A cette fin, le texte amendé pose en premier lieu à l'article 3 § 2 un principe général selon lequel : « Chaque Haute Partie contractante ou chaque partie à un conflit est responsable, conformément aux dispositions du présent Protocole, de toutes les mines et de tous les pièges et autres dispositifs qu'elle a employés et s'engage à les enlever, les retirer, les détruire ou les entretenir comme il est précisé à l'article 10 du Protocole. ». En second lieu, l'annexe technique prévoit à son § 1 d) – il est vrai de manière peu contraignante – des modalités d'identification : « L'emploi de mines fabriquées après l'entrée en vigueur du présent Protocole est interdit à moins qu'elles ne portent les indications suivantes, en anglais ou dans la ou les langues nationales : i) nom du pays d'origine ; ii) mois et année de fabrication ; iii) numéro de série ou numéro du lot. Ces indications devraient être visibles, lisibles, durables et résistantes aux effets de l'environnement, autant que faire se peut. »

2. L'élargissement du champ d'application du Protocole II

D'abord le texte de 1980 visait les mines en général, mais ne faisait pas une place particulière à la catégorie des mines antipersonnel. Sa révision comble en partie cette lacune. Ensuite, l'évolution des affrontements armés qui marquent la dernière décennie est caractérisée – on le sait – par l'essor des conflits ethniques, religieux, tribaux qui éclatent à l'intérieur d'un même pays tandis que se raréfient les guerres entre États. Or le droit international humanitaire, très largement conçu dans l'hypothèse de ces derniers, néglige souvent les guerres civiles et des adaptations sont donc fréquemment nécessaires. Précisément, un des objectifs principaux de la France, initiateur de cette conférence, et des organisations humanitaires qu'elle soutenait, était l'élargissement du champ d'application du Protocole II aux conflits internes et mieux qu'il soit applicable « en toutes circonstances » (10). Elle a obtenu partiellement satisfaction.

(10) Cf. GOLDBLAT (Jozef) « Inhumane conventional weapons : efforts to strengthen the constraints », *Sipri yearbook* 1995, pp. 825-835 ; MTHESON (Michael J.) « In pursuit of a global ban on landmines », *Arms control today*, vol. 26 (5) juillet 1996, pp. 9-17 ; WILLIAMS (Jody) : « Les mines terrestres et les mesures visant à les éliminer », *RICR* n° 814, juil.-août 1995, p. 409-428.

D'abord en ce qui concerne *les armes*, le nouveau texte distingue, comme le précédent, un régime concernant les mines (sans autres précisions) c'est à dire les engins placés sous ou sur le sol ou une autre surface, ou à proximité, et conçus pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne ou d'un véhicule ; les *pièges*, c'est à dire les dispositifs ou matériels conçus ; construits ou adaptés pour tuer ou blesser et qui fonctionnent à l'improviste quand on déplace un objet en apparence inoffensif ou qu'on s'en approche, ou qu'on se livre à un acte apparemment sans danger ; et les *autres dispositifs*, qui sont des engins et dispositifs mis en place à la main, y compris des dispositifs explosifs improvisés, conçus pour tuer, blesser ou endommager et qui sont déclenchés à la main, par commande à distance ou automatiquement après un certain temps (11).

Ce régime général impose des restrictions d'emploi qui concernent à la fois les effets, l'objectif visé par ces armes et leur structure. Pour ce qui concerne les *effets*, le texte amendé comporte des dispositions classiques : « Il est interdit en toutes circonstances d'employer des mines, des pièges ou d'autres dispositifs qui sont conçus pour causer des maux superflus ou des souffrances inutiles, ou sont de nature à causer de tels maux ou de telles souffrances » (12). Les *objectifs visés* par l'emploi de ces engins sont également limités par l'obligation de discrimination fondamentale en droit international humanitaire : « Il est interdit en toutes circonstances de diriger les armes auxquelles s'applique le présent article contre la population civile en général ou contre des civils individuellement, ou contre des biens de caractère civil, que ce soit à titre offensif, défensif ou de représailles. et l'emploi sans discrimination des armes auxquelles s'applique le présent article est interdit » (13). Enfin, la *structure* de ces armes doit répondre à certaines caractéristiques : « Il est interdit d'employer des mines, des pièges ou d'autres dispositifs équipés d'un mécanisme ou d'un dispositif spécifiquement conçu pour déclencher leur explosion sans qu'il y ait contact, sous l'effet du champ magnétique ou sous une autre influence générés par la présence d'un détecteur de mines courant, utilisé normalement pour des opérations de détection. Il est interdit d'employer des mines se désactivant d'elles-mêmes qui sont équipées d'un dispositif antimanipulation conçu pour demeurer apte à fonctionner après que les mines ont cessé de l'être » (14).

A l'intérieur de ce régime général, le Protocole II distingue les mines mises en place à distance des autres. Elles ne peuvent être employées à moins qu'elles soient enregistrées selon certaines modalités décrites dans l'Annexe technique (15). Quant aux pièges, les interdictions d'emploi relèvent des normes de droit international humanitaire relatives à la perfidie.

A côté de ce régime général, un *régime spécial* concerne les *mines antipersonnel*, c'est à dire les mines « principalement conçues » pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne et destinée à mettre hors de combat, blesser ou tuer une ou plusieurs personnes (16). Elles font l'objet à la fois d'une interdiction d'emploi sauf conditions de détectabilité (17), et de restrictions d'emploi si elles ne sont pas

(11) Article 2 § 1, 4 et 5.

(12) Article 3 § 3.

(13) Article 3 § 7 et 8.

(14) Article 3 § 5 et 6.

(15) Annexe technique § 1 alinéa b).

(16) Article 2 § 3.

(17) Voir *infra* alinéa 3.

mises en place à distance. Elles doivent alors répondre à des obligations d'autodestruction et d'autodésactivation (18).

D'autre part, l'élargissement du champ d'application aux *conflits non internationaux*, est un incontestable progrès. Il figure à l'article premier § 2 du nouveau document, celui-ci : « 2. ... s'applique, en plus des situations visées à l'article premier de la présente Convention, aux situations visées à l'article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949. Le présent Protocole ne s'applique pas aux situations de tensions et de troubles intérieurs, telles que émeutes, actes de violence isolés et sporadiques et autres actes de caractère similaire, qui ne sont pas des conflits armés. ». De surcroît, en vertu du § 3, « dans le cas de conflits armés qui ne revêtent pas un caractère international et se produisent sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chaque partie au conflit est tenue d'appliquer les interdictions et restrictions prévues par le présent Protocole. » Mais il est aussitôt précisé : « aucune disposition du présent Protocole n'est invoquée pour porter atteinte à la souveraineté d'un État ou à la responsabilité qu'a le gouvernement, par tous les moyens légitimes, de maintenir ou de rétablir l'ordre public dans l'État ou de défendre l'unité nationale et l'intégrité territoriale de l'État » ni d'ailleurs « ... pour justifier une intervention, directe ou indirecte, pour quelque raison que ce soit, dans le conflit armé ou dans les affaires intérieures ou extérieures de la Haute Partie contractante sur le territoire de laquelle ce conflit se produit. » De toute évidence le progrès est réel mais limité car non seulement le champ d'application du Protocole n'a pas été étendu à toutes les situations, comme le réclamaient les abolitionnistes, mais il laisse à l'État concerné le soin de déterminer si un « trouble interne » a évolué en conflit armé « qui ne revêt pas de caractère international » et du même coup de décider si le Protocole est ou n'est pas applicable, sans le moindre contrôle extérieur (19).

3. L'amplification des restrictions d'emploi

Les restrictions d'utilisation de tous les types de mines ont été élargies de manière significative par l'imposition d'exigences techniques en matière de détectabilité, et d'autodestruction. Mais l'encadrement très strict des conditions fixées et les exceptions qu'il autorise font redouter que le nouveau texte revienne, en pratique, à organiser davantage des restrictions aux interdictions d'emploi qu'à l'emploi lui-même.

D'abord, la *détectabilité*. Dans le passé, les mines étaient en métal et donc leur présence était repérable par des moyens électromagnétiques adaptés. Aujourd'hui, elles sont fréquemment munies d'enveloppes en matière plastique qui les dissimulent à la majeure partie des modes de recherche. C'est la raison pour laquelle l'utilisation de mines antipersonnel non mises en place à distance et non détectables est désormais interdit par l'article 4

(18) Voir également *infra* alinéa 3.

(19) D'ailleurs plusieurs États ont fait savoir qu'ils entendaient se réserver une marge d'appréciation. Ainsi, le 3 mai 1996 lors de la 14^e séance de la conférence, le baron Guillaume, délégué de la Belgique donnait une déclaration concernant l'article premier du Protocole II modifié, suivant laquelle les dispositions du Protocole doivent être respectées en tout temps, *selon les circonstances*. Cette déclaration a été faite au nom des États suivants : Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Croatie, Danemark, Équateur, France, Hongrie, Irlande, Israël, Italie, Jordanie, Lettonie, Pakistan, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovaquie, Slovénie et Suede CCW/CONFISR 14 § 6

du Protocole amendé. A cette fin le paragraphe 2 de l'Annexe technique fixe les normes auxquelles doit répondre la détectabilité des mines antipersonnel et la manière dont elle doit être renforcée. Il conviendra d'incorporer, dans leur structure (celles fabriquées après le 1er janvier 1997) ou d'attacher (à celles mises en place après cette date) un matériau ou un dispositif qui rende la mine détectable à l'aide d'un matériel courant de détection des mines et qui émet un signal en retour équivalent à celui de 8 grammes de fer ou plus formant une masse unique cohérente (20). Il convient donc de ne pas prolonger inutilement l'effet des mines au delà de la période de conflit et notamment de permettre leur éradication à l'issue des hostilités au cours desquelles elles ont été mises en place. Le texte du 3 mai 1996 vise aussi à prohiber l'emploi de mines qui non seulement ne seraient pas détectables mais, auraient de surcroît la faculté d'exploser du fait même des opérations de déminage. Ainsi, selon son article 3 : « ... 5. Il est interdit d'employer des mines, des pièges ou d'autres engins équipés d'un mécanisme ou d'un dispositif spécifiquement conçus pour déclencher leur explosion sans qu'il y ait contact, sous l'effet du champ magnétique ou sous une autre influence générés par la présence d'un détecteur de mines courant, utilisé normalement pour des opérations de détection. ». Mais une fois détectée, la mine – même auto-désactivée – peut être encore meurtrière si elle est dotée, depuis l'origine, d'un dispositif destiné à la protéger et qui fait partie de celle-ci, est relié à celle-ci, attaché à celle-ci ou placé sous celle-ci, et qui se déclenche en cas de tentative de manipulation de la mine (21). D'où la formule un peu compliquée du § 6 : « Il est interdit d'employer des mines se désactivant d'elles-mêmes qui sont équipées d'un dispositif antimanipulation conçu pour demeurer apte à fonctionner après que les mines ont cessé de l'être » (22). La portée réelle de ces dispositions ne donne pas satisfaction aux abolitionnistes en raison de la place qu'elle laisse à d'autres armes d'effet équivalent. Ils observent qu'une mine antitank munie d'un dispositif antimanipulation, ou piégée de manière à en faire de facto une mine antipersonnel, ne sera pas prise en compte par le nouveau Protocole. Or la menace qu'elle représente pour les équipes de déminage est en contradiction avec les dispositions de l'article 12 § 5 (ii) du texte qui ont précisément pour objet la protection de ces mêmes équipes. On y reviendra à propos de la définition des mines visées par le Protocole amendé.

Ensuite l'*autodésactivation*. Pour comprendre la portée des restrictions d'emploi établies en 1996, il faut bien distinguer du point de vue technique plusieurs expressions voisines mais non synonymes. En effet, un mécanisme d'*autodestruction*, est un dispositif à fonctionnement automatique incorporé ou attaché à l'engin et qui en assure la destruction tandis qu'un mécanisme d'*autoneutralisation*, est un système à fonctionnement automatique incorporé à l'engin et qui le rend inopérant. Enfin l'*autodésactivation*, est le processus automatique qui rend l'engin inopérant par l'épuisement irréversible d'un de ses éléments, par exemple une batterie, indispensable à son fonctionnement (23).

(20) Annexe technique § 2 a) et b) du Protocole II de 1996.

(21) Protocole du 3 mai 1996 art. 2 § 14.

(22) L'interdiction d'emploi des mines munies d'un système antimanipulation avait été proposée lors du symposium de Montreux organisé par le CICR, *RICR* n° 806, mars-avril 1994, p. 151

(23) Protocole du 3 mai 1996 art. 2 § 10 A 19

L'autodestruction est évidemment la meilleure solution sur le plan humanitaire. Elle présente le double avantage de réduire à la fois le volume – et donc le coût financier ou humain – des travaux de déminage et de modérer le nombre des personnes civiles victimes de ces engins, plusieurs années après la fin des hostilités. La solution n'est toutefois que partiellement satisfaisante en ce qu'elle dépend d'une part de la fiabilité du mécanisme d'autodestruction dont on peut craindre qu'elle ne soit pas absolue, et d'autre part de la durée de vie de la mine ainsi équipée qui ne correspond pas nécessairement à la période conflictuelle (24). En dépit de ses imperfections, l'effet réducteur de risque d'un tel procédé méritait une attention particulière, c'est la raison pour laquelle, la restriction d'emploi a été également renforcée, par rapport à celle prévue à l'article 5 du Protocole II de 1980. Est désormais interdite l'utilisation de mines autres que les mines mises en place à distance, dépourvues de dispositif d'autodestruction ou d'autoneutralisation, en dehors de zones dont le périmètre est marqué, qui sont surveillées par un personnel militaire et protégées par une clôture ou d'autres moyens afin d'empêcher effectivement les civils d'y pénétrer. Le marquage doit être reconnaissable et durable, il doit être vu de quiconque se trouve aux abords immédiats de cette zone (25). Quant aux mines ordinaires mises en place à distance (26), c'est à dire celles qui ne sont pas directement posées, mais lancées par une pièce d'artillerie, un missile, un lance-roquettes, un mortier, ou larguées d'un aéronef, il est interdit de les employer à moins qu'elles soient enregistrées. En revanche, les mines antipersonnel mises en place à distance sont autorisées si elles sont conformes aux dispositions de l'annexe technique relatives à l'autodestruction et à l'autodésactivation (27). Le progrès est donc incontestable mais ponctuel. D'autant que la portée réelle de l'article 5 est singulièrement limitée en raison des délais de mise en œuvre que les États les plus réticents ont réussi à faire introduire dans l'annexe technique; son § 3 c) leur offre un long sursis. En effet, au cas où une Haute Partie contractante juge qu'elle ne peut pas immédiatement respecter les dispositions relatives à l'autodestruction et l'autodésactivation elle peut déclarer, au moment où elle notifie son consentement à être liée par le Protocole, que, « en ce qui concerne les mines fabriquées avant l'entrée en vigueur du Protocole, elle diffèrera le respect de ces dispositions pendant une période qui ne dépassera pas neuf ans à compter de la date de l'entrée en vigueur ». En d'autres termes l'insatisfaction des organisations humanitaires s'explique pour de simples raisons arithmétiques. Il faudra au moins une ou deux années, dans le meilleur des cas, pour que le texte entre en vigueur, auxquelles on ajoute ces neuf ans, ce qui fait dix à onze ans durant lesquels les mines de type actuel pourront continuer de produire leurs funestes effets. « Pendant ce temps les mines

(24) Cf. CICR : « Rapport du Comité international de la Croix-Rouge pour la Conférence d'examen de la Convention de 1980 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 (CICR, février 1994), *RICR* n° 806, mars-avril 1994, pp. 147-148 et Résultats du Symposium de Montreux sur les mines antipersonnel *Ibid.*, p. 175-176.

(25) Article 5 § 2 a).

(26) Autrefois conçues à des fins essentiellement défensives, les mines terrestres ont été de plus en plus fréquemment utilisées dans un dessein offensif. Les soviétiques en Afghanistan en sont ainsi venus à utiliser des mines dispersables pour appuyer leurs opérations contre les forces rebelles disposant d'armes légères. Cf. *Landmine Warfare. Trends and projections*, Defense Intelligence Agency & U.S. Army Foreign Science and Technology Center, décembre 1992, pp. 2-4.

(27) Protocole II article 6 § 2

auront fait 260 000 victimes supplémentaires» affirmait le 3 mai 1996 l'éditorial de *CCW News* (28). Toutefois, pour tempérer les effets négatifs de ce délais, dès l'entrée en vigueur du protocole, les États parties s'engagent à limiter, autant que possible, l'emploi des mines non conformes à ces dispositions; et doivent satisfaire « aux exigences relatives à l'autodestruction ou à celles qui concernent l'autodésactivation dans le cas des mines antipersonnel mises en place à distance et satisfait, au minimum, aux exigences concernant l'autodésactivation dans le cas des autres mines antipersonnel » (29).

Enfin, déjà prévu dans la version de 1980, l'obligation d'enregistrement des mines est reprise en 1996. Les parties au conflit devront enregistrer tous les champs de mines par référence à des coordonnées d'au moins deux points, en dressant des cartes et des croquis, avec indication du type et des caractéristiques et, dans la mesure du possible, l'emplacement de chaque mine (30). Des exemplaires des documents correspondants devront être conservés à un niveau de commandement suffisamment élevé pour garantir autant que possible leur sécurité. Après la cessation des hostilités actives, les parties devront prendre sans attendre toutes les mesures nécessaires et appropriées, y compris l'utilisation de ces renseignements, pour protéger les civils contre les effets des champs de mines, zones minées, mines, pièges et autres dispositifs dans les zones sous leur contrôle. En même temps, elles fourniront, chacune à l'autre ou aux autres parties au conflit ainsi qu'au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, tous les renseignements en leur possession concernant les champs de mines, zones minées, mines, pièges et autres dispositifs qu'elles ont mis en place dans des zones qui ne sont plus sous leur contrôle.

4. L'abstention de transfert

Le CICR avait préconisé un certain nombre de mesures de maîtrise des armements qui portaient sur le commerce et le stockage des mines, en vue, notamment de restreindre ou de proscrire les exportations et la destruction des stocks de mines incompatibles avec les nouvelles normes de fabrication qui seraient arrêtées (31). Ignorée dans sa version de 1980 la question du transfert fait donc l'objet de l'article 8 du Protocole de 1996. Sans aller jusqu'à l'interdiction totale de toute forme de transfert direct ou indirect à qui que ce soit, comme on pouvait le souhaiter par référence à la convention sur les armes chimiques de 1993 (art. 1er § 1 a), le texte de 1996 établit un régime qui distingue à la fois entre les armes et entre les destinataires faisant l'objet du transfert.

D'abord la distinction entre les mines dont l'emploi est interdit et celles dont l'emploi est restreint. Très logiquement dans le premier cas le transfert est prohibé, dans le second il est limité. Aux termes de l'article 8, chaque Haute Partie contractante : « a) s'engage à ne pas transférer de mines dont l'emploi est interdit par le présent Protocole... c) s'engage à faire preuve de retenue en matière de transfert de mines dont l'emploi est restreint par le

(28) *CCW News, Lettre de la Campagne internationale contre les mines antipersonnel*, 3 mai 1996, édition 12 version française, Genève, 3 mai 1996, p. 2.

(29) Annexe technique § 3 b).

(30) Article 9 et Annexe technique § 1 b) et c).

(31) « Résultats du Symposium de Montreux sur les mines », *RICR* n° 806, mars-avril 1994, p. 181-183.

présent Protocole. En particulier, chaque Haute Partie contractante s'engage à ne pas transférer de mines antipersonnel à des États qui ne sont pas liés par le Protocole, sauf si l'État qui les reçoit accepte d'appliquer le présent Protocole... ».

Ensuite la *distinction entre les destinataires*. On sait combien les conflits internes favorisent la prolifération des mines antipersonnel. En vue de réduire l'ampleur de celle-ci, les rédacteurs du Protocole II révisé y ont introduit une disposition tendant à empêcher la dissémination des mines entre les mains de mouvements incontrôlés ou de factions armées rivales. Aux termes de ce même article 8, chaque partie au Protocole : «... b) s'engage à ne pas transférer de mines à un destinataire autre qu'un État ou un organisme d'État qui soit habilité à en recevoir...» De surcroît, elle : «d) s'engage à assurer que tout transfert effectué conformément au présent article se fait dans le respect entier, à la fois par l'État qui transfère les mines et par celui qui les reçoit, des dispositions pertinentes du présent Protocole et des normes du droit humanitaire international applicables.»

5. L'embryon de mise en œuvre : responsabilité pénale individuelle et transposition-diffusion des normes

La mise en œuvre des dispositions qu'on vient d'examiner relève de la seule compétence des États parties au Protocole II. Ils doivent prendre, dans leur ordre juridique interne, les mesures nécessaires de réception dont la panoplie figure à l'art. 14.

Elle comprend d'abord une obligation générale d'*incrimination* des actes de transgression des normes établies par le texte de 1996 : «1. Chaque Haute Partie contractante prend toutes les mesures appropriées, législatives et autres, pour prévenir et réprimer les violations des dispositions du présent Protocole qui seraient commises par des personnes ou en des lieux placés sous sa juridiction ou son contrôle.» Et le texte ajoute : «2. Les mesures visées au paragraphe 1 du présent article comprennent les mesures requises pour faire en sorte que quiconque, intentionnellement, tue ou blesse gravement des civils dans le cadre d'un conflit armé, contrairement aux dispositions du présent Protocole, soit passible de sanctions pénales et soit traduit en justice.»

Le texte de 1996 pose ensuite une obligation générale courante en droit international humanitaire, celle de *transposition* et de *diffusion* des normes auprès des intéressés. Ce type d'exigence figure, sous des formes diverses, dans une demi douzaine de traités antérieurs (32). Elle apparaît à l'article 14 du Protocole II en ces termes : «3. Chaque Haute Partie contractante exige en outre que ses forces armées établissent et fassent connaître les instructions militaires et les modes opératoires voulus et que les membres des forces armées reçoivent, chacun selon ses devoirs et ses responsabilités, une formation au respect des dispositions du présent Protocole.» Dépourvu d'effet direct, le Protocole II est donc tributaire de mesures nationales de mise en œuvre. Or on sait que les États parties à ces instruments sont généralement peu empressés de prendre de tels actes d'ordre interne. Le

(32) Notamment la Convention de la Haye de 1954 sur la protection des biens culturels art. 7, la convention contre la torture art. 10, IV^e Convention de Genève de 1949 art. 144, III^e Convention de Genève de 1949 art. 127, II^e Convention de Genève de 1949 art. 48 encore que dans ce dernier cas il s'agisse davantage d'une diffusion interétatique, Convention sur les armes classiques de 1980 art. 6.

CICR a relevé que seulement 84 États sur les 185 membres des Nations Unies ont adopté des lois et règlements incorporant des règles de droit humanitaire (33). Aucun d'entre eux n'a transposé la totalité des normes figurant dans ces instruments et qui exigent de l'être. La tâche, il est vrai, n'est pas mineure car l'inventaire révèle que pas moins de soixante dix-sept articles des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels ainsi que des Annexes I et II au Protocole I nécessitent de telles mesures d'incorporation (34).

6. Le suivi

Soucieux de modérer les ardeurs des plus pressés, les négociateurs de la convention de 1980 avaient seulement prévu la possibilité de réunir, après son entrée en vigueur, une conférence de révision et d'amendements de son propre texte ou de celui d'un des protocoles annexés (35) en soumettant sa convocation à des conditions qui en limitait la possibilité de manière assez stricte. Ce qui explique que treize ans se soient écoulés avant le premier examen. Cette restriction a été fortement atténuée dans le Protocole II amendé qui, dans sa version de 1996, envisage que les États parties puissent tenir des *conférences annuelles* pour examiner l'application du texte. Aux termes de l'article 13, des consultations des Hautes Parties contractantes sont organisées au sein d'une conférence qui se tient chaque année.. Elle est chargée des fonctions suivantes : a) examiner le fonctionnement et l'État du présent Protocole ; b) examiner les questions que soulèvent les rapports présentés par les Hautes Parties contractantes conformément au paragraphe 4 du présent article ; c) préparer les conférences d'examen ; d) examiner l'évolution des technologies afin de protéger la population civile des effets des mines qui frappent sans discrimination. Sur le plan de l'information réciproque des parties, l'article 13 dispose : «4. Les Hautes Parties contractantes présentent au Dépositaire, qui en assure la distribution à toutes les Parties avant la conférence, des rapports annuels sur l'une quelconque des questions suivantes : a) La diffusion d'informations sur le présent Protocole à leurs forces armées et à la population civile ; b) Le déminage et les programmes de réadaptation ; c) Les mesures prises pour satisfaire aux exigences techniques du Protocole et toutes autres informations utiles y relatives ; d) Les textes législatifs ayant un rapport avec le Protocole ; e) Les mesures prises concernant l'échange international d'informations techniques, la coopération internationale au déminage ainsi que la coopération et l'assistance techniques ; f) D'autres points pertinents.»

Des progrès substantiels ont donc été accomplis, tant sur le plan normatif que sur le plan procédural, avec cette seconde mouture du Protocole II. Pour autant personne, parmi les organismes humanitaires, ne se satisfait de ces acquis qui ne compensent pas les multiples défauts d'un document encore largement parsemé d'équivoques.

(33) Évaluation du CICR à l'occasion de la réunion des structures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire dans le monde, tenue à Genève du 23 au 25 octobre 1996.

(34) L'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, la Suisse sont parmi les États ayant adopté le plus grand nombre de textes d'incorporation. En application de la Résolution V de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge de 1986, le CICR a adressé une lettre aux États parties aux Conventions de Genève et aux Protocoles additionnels, le 28 avril 1988, les rappelant à leurs obligations de mise en œuvre législatives internes. La liste des articles pertinents qui doivent être transposés figure dans le document intitulé *Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire* CICR ; Genève, 1991, pp. 17-23.

(35) A son article 8.

II. - LES DÉFECTUOSITÉS MAJEURES D'UN ACCORD AMBIGU

Le monde associatif qui a participé activement à l'ICBL (36) et qui a suivi les travaux de la conférence, estime pour sa part que : « Les considérations militaires et économiques ont dominé les discussions à l'exclusion quasiment totale des considérations humanitaires. Prenant leurs décisions par consensus, les délégués sont arrivés à un texte résultant du plus petit dénominateur commun, faisant la part belle aux échappatoires des États obstrueteurs (Chine, Inde, Cuba...) pour ne pas discuter de l'interdiction totale. Certaines des décisions prises représentent même un pas en arrière dans la marche vers l'interdiction » (37).

La presse internationale donne un écho à leur déception : « L'accord ne résout rien, pire, il codifie le recours à une arme immonde... En instaurant une distinction entre mines « intelligentes » et mines « idiotes » on reste à cent mille lieues de l'interdiction totale que 34 pays prétendent réclamer » (38). Ces derniers, réunis au sein de la « Campagne internationale » considèrent que le processus de révision s'est tellement dégradé que le nouveau protocole encourage, de fait, la production et l'utilisation d'une nouvelle génération de mines - ce qui représente en soi un précédent dangereux - mais constitue surtout un cynique abandon des principes humanitaires qui sont au cœur même du droit international de la guerre (39). De tels griefs sont-ils justifiés ? Plusieurs aspects du Protocole II, nouvelle manière, sont, il est vrai, de nature à réduire sa portée prohibitive en raison des lacunes qu'il comporte, des abandons qu'il consacre ou des renoncements qu'il traduit.

D'abord on observe que les armes visées ont été définies de telle manière qu'un grand nombre d'entre elles échappent aux restrictions posées. La maille du filet est de toute évidence prévue de façon insuffisamment serrée. Ensuite, l'efficacité du dispositif est amplement altérée par l'absence d'un régime global de prohibition qui interdise à la fois la production, le stockage, le transfert et l'emploi des mines et qui exige leur destruction. Enfin, le cadre des négociations subséquentes appelle une réflexion nouvelle dans la mesure où, dans la foulée de la conférence de Genève, diverses initiatives de relance ont été prises dont l'opportunité est diversement appréciée.

1. Des définitions en passeoire

La qualification des armes présente plusieurs travers qui dissimulent mal la prépondérance des préoccupations militaires sur les exigences humanitaires. En effet, on l'a dit précédemment, aux termes de l'article 2 § 3, il faut entendre par « ... mine antipersonnel », une mine principalement conçue pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une

(36) Voir *supra* note 8.

(37) Document de Handicap international (Prix Nansen 1996) pour la conférence de Ottawa, § 8. « L'évolution du droit international, l'enlèvement de la voie ouïssienne ».

(38) *Le libre Belgique*, 30/4/1996

(39) *Le nouveau protocole n'éloigne pas la menace des champs de mines* - document distribué à l'issue de la conférence de Genève par l'ICBL, Pièce 3025, 3^e étage, Bâtiment E, Palais des Nations, Genève, Suisse. Document reproduit dans *CCW News*, édition 12 version française, le 3 mai 1996, p. 2

personne et destinée à mettre hors de combat, blesser ou tuer une ou plusieurs personnes ». L'introduction de l'expression « principalement conçue » a provoqué des désapprobations concordantes. Elle a pour effet d'éviter que les mines « hybrides », qui ne sont pas à l'origine conçues comme une mine antipersonnel mais dont les effets sont identiques, ne tombent dans le champ d'application du texte. D'où les objurgations de ceux qui sont en charge des victimes.

En effet, on a finalement abouti à fonder tout le système sur une interprétation subjective de la « conception principale » de l'engin en question. Le CICR avait mis en garde contre cette ambiguïté, lorsqu'elle a été introduite à Vienne en 1995, puis lors de la poursuite des négociations en 1996. À la fin de la procédure d'examen, il était difficile de déterminer l'origine ou le but précis de cette expression, introduite un peu subrepticement. Mais, hélas, la conférence a jugé qu'il était trop tard pour reconsidérer les définitions contenues dans le projet d'amendement du Protocole II. Or la définition d'une mine antipersonnel revêt une importance fondamentale. C'est évidemment une grave faiblesse d'inclure une définition ambiguë dans un traité qui a pour objectif de proscrire les mines antipersonnel. « Les incertitudes que pourrait susciter une telle ambiguïté risqueraient de menacer la viabilité à long terme de ce futur traité », disait M. Sommaruga à la session de clôture de la conférence d'examen (40).

Le CICR estime, en effet avec pertinence, que toute munition « conçue » pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne doit être considérée comme une mine antipersonnel, quelle que soit sa « conception principale » initiale. Ce type de définition non équivoque est d'ailleurs compatible avec la législation nationale en vigueur actuellement dans certains pays comme l'Autriche, la Belgique et les États-Unis. Il existe des technologies en matière de mines dont on pourrait dire qu'elles ont un autre but « principal », même si elles sont en réalité conçues pour exploser du fait du contact d'une personne et conçues pour tuer ou blesser des êtres humains. Ces technologies comprennent (i) les mines aux potentiels antipersonnel et antivéhicule ou antihélicoptère, (ii) les dispositifs antimanipulations sur des mines antichars et (iii) les sous-munitions antipistes destinées à empêcher l'accès aux pistes d'atterrissage (41). La Croix-Rouge a, de surcroît,

(40) Cité in : CICR com/dir 12 février 1997, *Déclaration du CICR à la Réunion d'experts sur la Convention pour l'interdiction des mines antipersonnel*, Vienne, 12-14 février 1997, p. 2.

(41) Le CICR a dressé le 12 février 1997 un inventaire plus détaillé des mines à « double usage » dans un document d'information qui énumère les types suivants : 1. - Mines pouvant être déclarées comme étant « principalement conçues » pour être utilisées soit contre des véhicules, soit contre des personnes. Selon le catalogue de *Jane's Military Vehicles and Logistics* (1994-1995, p. 170), le Giant Shotgun de DNG possède un potentiel considérable en tant que « mine antipersonnel ou antivéhicule ». La mine directionnelle VS-DAFM 1 de Valsella figure en tant que « mine antipersonnel directionnelle fixe à fragmentation », dans le catalogue de *Jane's Military Vehicles and Logistics* (1994-1995, p. 207) et en tant que « mine antivéhicule directionnelle fixe » dans le rapport spécial intitulé *Trends in Land Mine Warfare*, publié en août 1995 par Jane's (p. 152). Cette mine peut être couplée à deux systèmes indépendants de mise à feu, grâce à deux tubes d'amorçage. La charge d'armement se situerait entre 3 et 6 kg. Les mines directionnelles antimatériel VS-DAFM 6 et 1 VS-DAFM 6 de Valsella figurent dans le catalogue *Jane's Military Vehicles and Logistics* (1994-1995, p. 207) en tant que mines directionnelles fixes à fragmentation (« mines antipersonnel et antiblindage ») utilisées principalement pour la défense de zones importantes sur le plan tactique, telles que terrains d'aviation et pistes d'atterrissage. Par contre, dans le rapport spécial intitulé *Trends in Land Mine Warfare*, publié en août 1995 par Jane's (p. 153), elles sont qualifiées de mines directionnelles fixes à fragmentation « antivéhicules et antiblindage ». La charge d'armement se situerait, également, entre 3 et 6 kg. La mine utilisée dans les embuscades, décrite dans *Trends in Land Mine Warfare*, le rapport spécial publié en août 1995

relevé plusieurs exemples de mines autrefois considérées comme antipersonnel, qui ont été récemment rebaptisées « antivéhicule » ou « antiblindé », même si leur technologie demeure exactement identique.

De surcroît, tout en aménageant leur usage, le texte légalise l'utilisation des mines dispersables à distance et encourage la production des mines dites « intelligentes ». Or, on le sait, aucune mine ne fait la distinction entre un combattant et un civil, et par conséquent, qu'elle soit « intelligente » ou « idiote », toute mine, du simple fait de cette inaptitude à la discrimination entre ses cibles, est en infraction avec le droit international humanitaire général (42). Du même coup, la question tant débattue de la fiabilité est sans objet. Enfin, il existe des armes qui, par destination deviennent *de facto* des mines antipersonnel dans certaines circonstances comme les bombes dites « Cluster ». En effet, 40 % de ces munitions censées exploser au contact avec le sol échouent, notamment sur les surfaces enneigées ou marécageuses qui amortissent leur chute. Ces bombes se transforment en autant de mines prêtes à exploser à n'importe quelle stimulation. Elles présentent pour les civils, les mêmes risques que les mines antipersonnel. Or elles sont ignorées par le nouveau Protocole II. Et le CICR d'en déduire que le recours à une définition ambiguë portera évidemment à concevoir de nouvelles technologies destinées à court-circuiter l'interdiction des mines antipersonnel et conduira à la prolifération de ces technologies. « Cela pourrait rapidement rendre inefficace un nouveau traité censé mettre fin à la souffrance que causent ces armes » (43).

Quant aux mines dotées d'un dispositif antimanipulation, comme ce mot l'indique, elles ont bien pour effet de viser la personne des démineurs qui manipulent (du verbe manipuler, lui-même du verbe manier qui signifie

(Suite note 41)

par Jane's, p. 154, ainsi que dans le catalogue de *Jane's Military Vehicles and Logistics* (1994-1995, p. 221), est présentée comme une « mine antivéhicule et antipersonnel » ; il est également dit qu'elle peut être utilisée contre les hélicoptères volant à basse altitude. Cette mine est prête à être déclenchée soit à distance, soit par un fil de trébuchement ou tout autre système statique. 2. - *Dispositifs antimanipulations équipant des mines dispersables de petite taille antichars et leur conférant des fonctions antipersonnel*. D'après le rapport spécial *Trends in Land Mine Warfare*, publié en août 1995 par Jane's (p.95) et le catalogue de *Jane's Military Vehicles and Logistics* (1994-1995, p. 182), l'explosion des mines dispersables antichars PGMDDM est déclenchée soit par une seule pression, soit par une succession de faibles pressions, comme, par exemple, en cas de manipulation ; ces mines sont, de plus, équipées d'un détonateur électrique. Le poids de l'explosif liquide se situe entre 1,4 et 2 kg. D'après *Trends in Land Mine Warfare* (août 1995, p. 108) et le catalogue de *Jane's Military Vehicles and Logistics* (1994-1995, p. 208), la mine dispersable antichars VS-16 de Valsella et la mine dispersable antichars SB-81 de BPD peuvent être trouvées sur le marché équipées d'un dispositif « anti dérangement ». Le poids de la charge principale se situe entre 1,85 et 2 kg. 3. - *Sous-munitions antipistes (HB876)*. Employées conjointement avec des bombes miniatures destinées à creuser des cratères dans les pistes d'atterrissage, les sous-munitions ont pour but de gêner les déplacements des véhicules et de la main d'œuvre chargée d'effectuer les travaux de réparation. Ces sous-munitions ont une charge creuse et sont munies d'un commutateur d'inclinaison. Le poids de la charge principale se situe entre 1,5 et 2 kg et le boîtier est préfragmenté. Informations disponibles sur le site Web du CICR : <http://www.cicr.org> et sur celui des Nations Unies qui comporte également une banque de donnée sur les mines : <http://www.un.org>

(42) L'article 48 du Protocole I additionnel aux conventions de Genève dispose, on le sait : « En vue d'assurer le respect et la protection de la population civile et des biens de caractère civil, les Parties au conflit doivent en tout temps faire la distinction entre la population civile et les combattants ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires et, par conséquent, ne diriger leurs opérations que contre des objectifs militaires ».

(43) Déclaration du 12 février 1997 citée.

façonner avec la main). Or, comme on pouvait le craindre, une déclaration interprétative a exclu les mines antivéhicules comportant ce dispositif de la catégorie des mines antipersonnel (44).

2. Un régime tronqué et fragmentaire

Le Secrétaire général a lui-même regretté que la communauté internationale ait, à la fois reconnu la nécessité d'éliminer tôt ou tard les mines et qu'elle n'ait pas été prête à en abolir la fabrication et l'usage : « ... aucun mécanisme, aucun dispositif ne peut légitimer une arme qui inflige des souffrances si effroyables » (45). Pour mettre fin d'une manière efficace à la crise actuelle, un nouveau traité devra globalement bannir la production, le stockage, le transfert et l'emploi des mines antipersonnel et exiger leur destruction. Toutes ces activités sont liées. Or manifestement c'est une conception par étapes qui a prévalu à Genève et qui a engendré un régime fragmentaire, incomplet et partiel, *limité à l'usage*. Mais même dans ce cas, l'interdiction d'emploi devrait être globale et non sectorielle ou conditionnelle. En effet, il peut paraître incohérent, de définir le principe fondamental qui sous-tendrait un traité interdisant la production ou le transfert d'une arme dont l'emploi serait néanmoins permis. Le CICR en convient, des contraintes pratiques peuvent nécessiter la mise en œuvre par étapes successives de certains aspects d'un accord global, comme la destruction de stocks et le déminage de champs de mines existants. Opter pour une approche progressive, exige en toute logique de commencer par proscrire immédiatement tout nouveau déploiement, toute nouvelle production et tout nouveau transfert. Dans un deuxième temps, qui devrait être aussi proche que le permettent les contraintes pratiques, on devrait prévoir la destruction programmée des stocks existants ainsi que l'enlèvement et la destruction de mines déjà déployées.

Il est vrai que si la convention du 13 janvier 1993 sur l'interdiction des armes chimiques a pu être adoptée, c'est parce que, depuis le Protocole de Genève de 1925 une solide tradition de bannir l'utilisation des gaz était maintenue. La convention de 1993 établit, on l'a dit, un régime qui intègre tous les aspects du problème (mise au point, stockage, transfert, utilisation...). Elle prévoit de surcroît la destruction sous contrôle international suivant une procédure et un mécanisme efficace (déclaration, destruction, contrôle, création d'une organisation internationale). Or les rares mesures concrètes qui ont été prises pour ce qui concerne les mines sont le fruit de décisions unilatérales. Annoncées lors de la conférence de Genève, aux fins d'incitation des autres pays participants, elle n'ont en aucune façon été reflétées dans le document final adopté à Genève. Ce dernier demeure muet

(44) M. Hartmann (Allemagne) a donné lecture d'une déclaration interprétative sur l'article 2, au nom de l'Allemagne et des pays suivants Afrique du Sud, Australie, Bulgarie, Canada, Danemark, États-Unis d'Amérique, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Suède. Selon cette déclaration, « il est entendu que le mot 'principalement' est employé au paragraphe 3 de l'article 2 pour qu'il soit clair que les mines conçues pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'un véhicule - et non d'une personne - et qui sont équipées de dispositifs antimanipulation ne sont pas considérées comme étant des mines antipersonnel au motif qu'elles sont ainsi équipées » CCW/CONF.I/SR.14 § 8.

(45) Assemblée générale, AG/DSI/134, 10 octobre 1996, p. 1.

en matière de destruction des stocks (46) et de vérification. Quant à l'obligation de se défaire des quantités d'armes possédées, elle s'exprime assez bien dans le projet de convention préparé par l'ICBL (47) en décembre 1996 à son article 4 : « Each state Party undertakes to destroy all antipersonnel mines in its possession, or in locations under its jurisdiction or control, within two years after the entry into force of this Convention ». On y reconnaît les dispositions correspondantes de la convention sur les armes chimiques selon l'article premier de laquelle les États parties s'engagent à une destruction contrôlée des armes en leur possession (48).

Carence supplémentaire, aucun mécanisme de contrôle et de vérification n'a été décidé à Genève. Ni pour la destruction des stocks, à l'évidence puisque celle-ci n'est pas prévue, ni pour l'application des dispositions du traité en matière d'emploi. La meilleure méthode aurait consisté à instaurer un processus indépendant qui permette l'enquête et la production de rapports dignes de foi sur les usages éventuels de cette arme après l'entrée en vigueur d'un nouveau traité. Mais on sait hélas que ce contrôle n'est encore effectif qu'une fois le carnage commis, témoignage tardif de la présence de mines dans une région donnée. C'est donc une sorte de macabre contrôle *a posteriori* qui est de fait implicitement prévu par le Protocole II amendé.

3. L'avenir incertain d'une diplomatie parallèle

Rarement, dans l'histoire de la diplomatie multilatérale, un texte a suscité, aussi rapidement après son adoption, autant de démarches destinées à en modifier la portée et le contenu. Non que la pérennité normative soit le propre des traités de droit humanitaire, mais lorsqu'ils prévoient des procédures de réexamen, celles-ci sont généralement assorties d'une périodicité prudente. Or le Protocole amendé – c'est un signe de ses faiblesses et de l'insatisfaction éprouvée – a provoqué d'emblée plusieurs initiatives en vue de le réviser, avant même qu'il n'entre en vigueur (49) et que ne se réunisse la conférence annuelle de consultation prévue à l'article 13.

Ces propositions, connues dès le 3 mai 1996, n'ont pas recueilli d'emblée l'adhésion et l'enthousiasme de tous. La France, sans recuser les a accueillies avec prudence avant de s'y rallier plus nettement à la fin de l'année. Après avoir rappelé que l'objectif était l'adoption d'un accord international vérifiable sur l'élimination des mines antipersonnel, elle a affirmé

(46) États détruisant les stocks de mines antipersonnel : Allemagne (annonce), Autriche, Belgique, France (annonce), Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Philippines, Portugal (sauf ce qui est nécessaire à l'entraînement au déminage), Royaume-Uni (détruirait 44 % de ses stocks), Suisse. Par exemple le représentant permanent des Pays-Bas à Genève a annoncé : « All anti-personnel landmines will be destroyed, except for a very limited quantity, which will be used solely for research and training purposes. » Communiqué de presse de la mission permanente à la conférence en date du 22 avril 1996.

(47) Voir *supra* note 8.

(48) ... 2. Chaque État partie s'engage à détruire les armes chimiques dont il est le propriétaire ou le détenteur, ou qui se trouvent en des lieux placés sous sa juridiction ou son contrôle, conformément aux dispositions de la présente Convention.

3. Chaque État partie s'engage à détruire toutes les armes chimiques qu'il a abandonnées sur le territoire d'un autre État partie, conformément aux dispositions de la présente Convention.

4. Chaque État partie s'engage à détruire toute installation de fabrication d'armes chimiques dont il est le propriétaire ou le détenteur, ou qui se trouve en un lieu placé sous sa juridiction ou son contrôle, conformément aux dispositions de la présente Convention...

(49) Cf. la base de données des Nations Unies citée sur *Internet* : [<http://www.un.org/Depts/La/dmine/ndex.html>]

à Genève que « les initiatives unilatérales ne peuvent ni ne doivent s'y substituer. Elles sont cependant les bienvenues. Elles émettent des signaux d'espoir. Elles contribuent à créer un climat sans lequel l'ensemble de la communauté internationale serait peut-être moins encline à aller de l'avant dans un patient travail de législation » (50). En d'autres termes, mieux vaut poursuivre la négociation d'un accord dans le cadre traditionnel de la conférence du désarmement, sans pour autant négliger l'effet porteur d'une réunion comme celle d'Ottawa sur le plan de l'opinion publique internationale. En dépit de cette réserve explicite, la France a participé à la réunion organisée sur invitation du ministre des Affaires étrangères du Canada et relayée à divers niveaux régionaux et universels.

D'abord *les efforts de relance d'Ottawa*. Le 5 octobre 1996, cinquante États se sont donc réunis à Ottawa et se sont engagés à collaborer pour la conclusion, le plus tôt possible, d'un accord international juridiquement contraignant pour interdire les mines antipersonnel. Mais le texte auquel ils sont parvenus demeure relativement modeste, en raison de la divergence et de l'hétérogénéité des participants. En effet, parmi ces 50 États, on relève une très large majorité de pays occidentaux et d'Europe centrale dont les 15 membres de l'Union Européenne, les États-Unis et le Japon ; 9 États africains : l'Afrique du Sud, l'Angola, le Burkina Faso, le Cameroun, l'Éthiopie, le Gabon, la Guinée, le Mozambique et le Zimbabwe ; 8 États d'Amérique centrale et du Sud : la Bolivie, la Colombie, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Pérou, l'Uruguay ainsi que trois pays d'Asie : le Cambodge, les Philippines et l'Iran. Le mérite principal de la rencontre était d'avoir rassemblé les principaux pays en développement affectés par les mines antipersonnel. Mais la portée de l'exercice est demeurée limitée en raison de l'absence de pays importants comme la Chine et l'Indonésie. D'autres, comme la Russie, l'Inde et le Pakistan n'y ont participé qu'à titre d'observateurs. Dans une déclaration inattendue à la clôture de la conférence, le ministre canadien des affaires étrangères a annoncé qu'il prendrait contact avec ses homologues des autres pays participants et non participants en vue de convoquer une conférence de signature d'un traité d'interdiction totale en décembre 1997 (51). L'effet de surprise peut avoir deux effets contradictoires. Il peut entraîner soit une adhésion sans enthousiasme, soit un rejet sans componction.

Il est vrai que deux thèses étaient en présence quant à l'utilité d'un traité obtenu par une telle méthode. Les uns, avec les canadiens estimaient que, même si tous les États du monde n'y étaient pas parties, il « représenterait une force considérable qui établirait une règle morale, à savoir : la production, l'emploi, le stockage et le transfert des mines antipersonnel doivent être interdits à tout jamais » (52). Un modèle, un exemple, une vitrine, une incitation. Pourquoi pas ? Selon le CICR le fait d'opter pour un tel cadre de négociations éviterait de se placer dans celui de la conférence du désarmement à Genève qui d'une part « ferait passer au second plan la dimension humanitaire du problème (dont) les résultats ne pourraient être qu'aussi modestes que ceux qui ont été obtenus, au terme de trois années de négociations, dans le cadre de l'examen de la Convention de 1980 » (53)

(50) Intervention du représentant permanent de la France auprès de la conférence du désarmement, Genève 3 mai 1996, *DPIC - Bulletin Quotidien*.

(51) Conférence d'Ottawa, *Bulletin quotidien*, 5 octobre 1996.

(52) *Ibid.*

(53) CICR, *Mines terrestres - des décisions cruciales en 1997* com/dir, 24 janvier 1997, p. 3.

et; d'autre part serait tributaire de la procédure d'adoption par consensus, impossible à réunir en l'espèce en raison de l'opposition déclarée de plusieurs des États participants. Le CICR considère, de surcroît, que s'il était adopté par tous les membres du groupe d'Ottawa, ce traité rallierait davantage de suffrages que ne l'a fait le Protocole II. Les autres, avec la France, considéraient que cette initiative, si elle est de nature à séduire les organisations humanitaires abolitionnistes, laisse entière la difficulté d'aller vers un accord contraignant pour les pays les plus concernés par la production et l'emploi de telles armes. Sans trancher entre les deux thèses, la déclaration adoptée le 5 octobre reprend les constats habituels et affirme l'engagement général de : « collaborer pour : – conclure le plus tôt possible une entente internationale légalement obligatoire pour interdire les mines antipersonnel ; – réduire progressivement les nouveaux déploiements de mines antipersonnel, avec l'objectif pressant d'arrêter complètement tout nouveau déploiement de mines antipersonnel ; – appuyer une résolution de la 51^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies exhortant les États membres, entre autres, à décréter dans les plus brefs délais des moratoires ou interdictions d'utilisation opérationnelle et d'exportation des mines antipersonnel ; – tenir des activités régionales et infrarégionales en faveur d'une interdiction mondiale des mines antipersonnel ; – tenir une conférence en Belgique en 1997 pour faire le bilan des progrès réalisés par la communauté internationale dans le sens d'une interdiction mondiale des mines antipersonnel » (54). Dans le sillage de la réunion d'Ottawa, des représentants de gouvernements, du CICR et des Nations Unies se sont retrouvés à Vienne du 12 au 14 février 1997, à l'initiative du gouvernement autrichien, pour examiner un projet de traité préparé par ce dernier en vue d'éliminer la production, le transfert et l'emploi des mines antipersonnel.

Ensuite des démarches de relance régionales ou sectorielles ont été engagées de façon plus ou moins concertée. Ainsi le 27 septembre 1996, à Bruxelles, le Conseil de l'Union européenne a adopté une action commune, sur la base de l'article J.3 du traité de Maastricht dans laquelle il s'est déclaré résolu d'une part à assurer la pleine mise en œuvre des résultats de la conférence de révision (55) et d'autre part à soutenir les efforts internationaux pour aboutir à l'interdiction des mines antipersonnel. Sur le premier point, les États membres s'engagent à prendre toutes les dispositions nécessaires pour ratifier à une date rapprochée, et sans invoquer les dispositions permettant d'en différer la mise en œuvre, le Protocole II (56). Mais surtout, l'Union européenne se fixe comme objectif d'atteindre sans délais l'interdiction totale au sein du forum le plus approprié (57). En attendant, les États membres de l'UE mettront en œuvre un moratoire sur l'exportation des mines antipersonnel (58). Parallèlement, sur le même sujet, se tenait à New York, le 10 octobre 1996, une réunion des coparrains de la résolution que devait adopter l'Assemblée générale à sa 51^e session. La 96^e conférence de l'Union interparlementaire, tenue à l'ONU le 22 octobre 1997 a voté une résolution sur les mines – avec quelques réserves de la Chine – qui préconise, elle aussi, une interdiction totale et affirme la nécessité du déminage à des fins humanitaires. Le 24 octobre se tenait la réunion d'experts sur les mines

terrestres du Comité des ONG sur le désarmement. Du 6 au 9 octobre 1996 les ministres de la défense des Amériques se réunissaient à Bariloche (Argentine) pour examiner le suivi de la résolution de l'OEA sur « l'hémisphère occidental : une zone exempte de mines antipersonnel ». Du 25 au 28 février 1997 se tenait à Maputo (Mozambique) la 4^e conférence internationale sur les mines terrestres... Bref une effervescence diplomatique multilatérale qui augure de la fragilité des engagements souscrits à Genève en mai.

En effet, parallèlement, des efforts de reprise aboutissaient sur plan universel. Le 10 décembre 1996, l'Assemblée générale adoptait par consensus la résolution 51/45S relative à la conclusion d'un traité international d'interdiction des mines antipersonnel dans laquelle elle exhortait les États membres de l'ONU à poursuivre énergiquement les efforts en vue d'adopter un tel accord ; à ratifier le nouveau Protocole II ; à proclamer – pour ceux qui ne l'ont pas encore fait – un moratoire sur les exportations de ces armes ; et demandait au Secrétaire général de préparer, pour la cinquante deuxième session de l'Assemblée, un rapport sur les progrès accomplis en vue de l'interdiction complète. L'année 1997 connaîtra donc de nouveaux débats sur d'anciens enjeux au risque d'atermoiements lourds de conséquences humanitaires et d'incertitudes juridiques. En tous cas générateurs de doutes quant à la valeur d'un accord dont l'obsolescence semble accompagner la naissance.

**

En conclusion il convient donc de tenter un juste bilan du réexamen auquel la conférence a abouti le 3 mai 1996. A en croire les multiples réquisitoires dont le Protocole II amendé est l'objet et à observer certaines hésitations d'ONG qui s'interrogent sur l'opportunité de ratifier un texte qu'elles estiment en recul, on serait porté à n'en considérer que le passif. Ce serait négliger les modestes mais réelles avancées qu'il comporte. Car en réalité c'est donc bien d'une étape qu'il s'agit, comme l'a souligné la délégation française. Le jugement final ressemblerait alors à celui prononcé par le CICR, non suspect d'indulgence à l'égard d'un texte qu'il a amplement stigmatisé. Soucieux de réalisme, il estime finalement, quelques mois après sa conclusion, que dans la mesure où tous les États ne sont pas disposés à renoncer, dans un avenir proche, à l'emploi des mines antipersonnel, il « demande instamment à un maximum d'États d'accepter le Protocole II modifié, pour que celui-ci puisse entrer en vigueur aussi rapidement que possible ». Ainsi, selon lui, les normes minimales applicables lorsque les mines sont utilisées, seront renforcées, notamment en étendant le champ d'application du Protocole II aux conflits armés non internationaux, en interdisant immédiatement le transfert des mines antipersonnel non détectables et en accordant une protection accrue au personnel des organisations humanitaires. En attendant mieux.

Mars 1997.

(54) - Vers l'interdiction complète des mines terrestres antipersonnel. Déclaration de la Conférence stratégique internationale, Ottawa, 3-5 octobre 1996 -, *RICR* n° 822, p. 698-699

(55) Action commune du 27 septembre 1996, article 1.

(56) *Ibid.*, article 3 § 1.

(57) *Ibid.*, article 3 § 4.

(58) *Ibid.*, article 5.