

Les mines et les restes explosifs de guerre : **Coûts humains et réponses humanitaires**

Kathleen Lawand

Conseillère juridique au CICR

Les armes explosives laissées par les combattants constituent une menace sournoise pour les civils longtemps après la fin des hostilités. Trois catégories d'armes en particulier posent problème sur le plan humanitaire : les mines antipersonnel, les mines anti-véhicule et les restes explosifs de guerre.

Les mines antipersonnel, conçues pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne, ont été largement utilisées par les combattants partout dans le monde depuis la seconde guerre mondiale. Leur terrible coût pour les populations civiles a été révélé, il y a plus de dix ans, lorsque les délégués-médecins du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ont qualifié "d'épidémie mondiale" les milliers de décès et de blessures causés par les mines antipersonnel tous les mois, un peu partout dans le monde. Les effets des mines anti-véhicule (mines anti-char), utilisées à moins grande échelle que les mines antipersonnel, sont tout aussi dévastateurs lorsqu'elles sont employées sans précaution à l'égard des civils, de manière à frapper indistinctement les véhicules civils et militaires. En plus de leurs conséquences terriblement meurtrières, les mines anti-véhicule entravent sévèrement la circulation routière, bloquant l'acheminement de l'aide humanitaire et la reprise des activités économiques, appauvrissant ainsi les communautés affectées. Les autres restes explosifs de guerre s'entendent des munitions explosives qui ont été tirées, lancées ou autrement employées, et auraient dû exploser mais ne l'ont pas fait (munitions non explosées), et des stocks de munitions explosives abandonnées sur le champ de bataille (munitions abandonnées). Il s'agit notamment des obus d'artillerie ou de mortier, des grenades et des sous-munitions, y compris des bombes à dispersion (parfois appelées bombes à fragmentation). Le problème des restes explosifs de guerre n'est pas nouveau, mais il ne cesse de croître en raison de la prolifération et de l'utilisation de plus en plus fréquente de systèmes permettant la dispersion de munitions sur de vastes étendues. Comme les mines, les restes explosifs de guerre continuent de tuer et de mutiler, longtemps après la fin des hostilités et entravent l'acheminement de l'aide humanitaire. Puisque les mines antipersonnel, les mines anti-véhicule et les restes explosifs de guerre ont des effets similaires sur les populations civiles, ils font l'objet des mêmes réponses humanitaires, du moins sur le plan opérationnel. Sur le plan préventif, toutes les zones affectées, en particulier celles qui posent le plus grand danger pour les populations civiles, doivent être identifiées, marquées, et dépolluées. C'est ce qu'on appelle communément "démunage humanitaire", opéré par nombre d'organisations humanitaires ayant une telle expertise. De plus, les civils doivent être sensibilisés aux dangers posés par les mines et restes explosifs de guerre qui les entourent, pour éviter qu'ils ne deviennent les victimes de ces armes. Le CICR est particulièrement actif dans ce domaine, avec des programmes de sensibilisation qu'il opère directement ou en collaboration avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans plus de 25 pays. Sur le plan curatif, les victimes des mines et des restes explosifs de guerre nécessitent des soins spécialisés, à commencer par une intervention

médicale d'urgence qui comprend premiers soins, transport d'urgence à l'hôpital, et chirurgie traumatique complexe, résultant dans la majorité des cas en l'amputation d'un ou plusieurs membres. Handicapés à vie, les survivants nécessiteront des services de réhabilitation physique, notamment la prothèse et le remplacement de membres artificiels, et ce pour le reste de leurs jours. Il va sans dire que ces soins curatifs spécialisés sont souvent absents ou lacunaires dans les pays en voie de développement qui sont ou qui ont été touchés par un conflit armé. En plus de fournir une assistance médicale pour les blessés de guerre dans la plupart de ces pays, le CICR opère dans 87 centres de réhabilitation physique dans 36 pays de par le monde, dont 60% des patients sont des victimes des mines. Si les réponses humanitaires aux mines antipersonnel et anti-véhicule et aux restes explosifs de guerre sont les mêmes, ces armes diffèrent entre elles par leur nature et conception et par l'histoire de leur utilisation. Ils font donc l'objet de régimes juridiques distincts.

Mines antipersonnel : Convention d'Ottawa de 1997

Aux appels à l'interdiction totale des mines antipersonnel lancés par la Campagne pour l'Interdiction des Mines Antipersonnel (ICBL) en 1993 et par le CICR en 1994, les gouvernements ont tout d'abord réagi en adoptant en 1996 des amendements au Protocole sur les mines, pièges et autres dispositifs annexé à la Convention sur Certaines Armes Classiques (ci-après CCAC ; voir le point suivant), renforçant les restrictions sur l'utilisation des mines antipersonnel. Insatisfaits de cette timide réaction à la catastrophe humanitaire causée par les mines antipersonnel, et conscients que seule une interdiction totale serait à même d'enrayer "l'épidémie" des blessures et décès causés par ces armes, un groupe de gouvernements pilotés par le Canada ont entamé des négociations en dehors du cadre de la CCAC. Ce processus était innovateur en ce que les ONG et les agences humanitaires concernées, dont le CICR, y ont participé sur un

un pied d'égalité avec les gouvernements. Il a mené à l'adoption de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, appelée communément "Convention d'Ottawa" du nom de la capitale qui a abrité la signature du traité le 3 décembre 1997. C'était la première fois que les Etats interdisaient complètement une arme qui était largement utilisée. Les progrès réalisés depuis l'entrée en vigueur du traité le 1 mars 1999 sont impressionnants : Aujourd'hui, 144 Etats – c'est à dire trois-quarts des pays – sont parties à la Convention d'Ottawa, dont tous les Etats du continent Africain à l'exception de l'Egypte, de la Libye, du Maroc et de la Somalie. Jusqu'à présent, les Etats parties ont collectivement détruit plus de 37 millions de mines antipersonnel stockées, pour la plupart à l'intérieur des délais prévus par la Convention(1). L'utilisation et la production des mines antipersonnel ont diminué de manière significative depuis l'entrée en vigueur de la Convention et ce même par les pays qui n'ont pas encore adhéré au traité. Sur les quelque 50 pays qui ont jadis eu une industrie de mines antipersonnel, 36 ont formellement cessé de les produire, dont certains Etats non-parties à la Convention. De plus, le commerce légal des mines antipersonnel n'existe pratiquement plus, et la plupart des puissances militaires non-parties à la Convention (par exemple la Chine, la Russie, les Etats-Unis, l'Ukraine, la Pologne, la Corée du Sud, etc.) ont mis en place des moratoires sur l'exportation des mines(2). Des opérations de déminage humanitaire sont menées dans la plupart des 50 Etats parties affectés par les mines antipersonnel, dont l'Algérie, la Tunisie et la Mauritanie, et trois Etats parties (le Costa Rica, le Djibouti, et le Honduras) se sont récemment déclarés "libre de mines", bien avant leurs échéances pour le déminage en vertu de la Convention. Mieux encore, le CICR a constaté que, dans les pays où les dispositions de la Convention sont pleinement appliquées, le

nombre annuel de victimes de mines a considérablement chuté dans certains cas par plus de soixante pourcent. Malgré ces importantes réalisations, il reste encore d'immenses défis à relever pour concrétiser les promesses de la Convention d'Ottawa: promesse d'un monde libre de mines antipersonnel, promesse de l'assistance à long-terme pour les victimes de mines. Un peu partout dans le monde, des centaines de milliers de kilomètres carrés de terres productives demeurent inaccessibles à cause des mines, qui continuent de terroriser les populations civiles. En vertu de la Convention d'Ottawa, les échéances pour la dépollution de toutes les zones minées commenceront à tomber à partir de 2009(3). Cependant, au rythme actuel de déminage, plusieurs Etats affectés par les mines ne pourront probablement pas atteindre leurs échéances. De plus, une baisse nette du montant global des fonds alloués à l'assistance aux victimes de mines a été constatée ces dernières années(4). Sur le terrain, le CICR remarque que la plupart des victimes de mines ne reçoivent pas l'aide dont ils ont besoin, notamment en matière de réhabilitation physique et de réintégration socio-économique. Si la responsabilité première pour le déminage et les soins aux victimes incombe d'abord et avant tout aux Etats affectés par les mines, la Convention reconnaît que ces pays sont souvent parmi les plus pauvres. Par conséquent, elle oblige les autres Etats parties à prêter main forte en apportant une assistance soit directement aux pays concernés, soit par le biais des agences des Nations Unies, du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ou des ONG spécialisées. La Convention consacre ainsi un véritable devoir de solidarité entre les Etats(5). Afin d'exaucer les promesses de la Convention, tous les Etats parties devront redoubler leurs efforts, y compris par l'augmentation des ressources matérielles et financières pour l'action contre les mines. C'est d'ailleurs ce qu'ils se sont engagés à faire au récent Sommet de Nairobi pour un Monde Sans Mines (voir encadré, p-8).

Mines anti-véhicule : Protocole amendé de 1996 sur les mines, pièges et autres dispositifs, annexé à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques (CCAC)

Ce Protocole a été amendé en 1996 pour en renforcer les dispositions applicables aux mines antipersonnel et aux mines anti-véhicule. Les dispositions du Protocole qui limitent, sans interdire, l'emploi des mines antipersonnel sont inapplicables aux 144 Etats liés par l'interdiction totale de ces armes en vertu de la Convention d'Ottawa, dont la Tunisie, la Mauritanie et l'Algérie. Le nombre d'Etats parties à la Convention d'Ottawa représente presque deux fois le nombre de pays ayant adhéré au Protocole (80 Etats), ce qui indique que la norme interdisant totalement les mines antipersonnel est bien plus largement acceptée que celle limitant, sans interdire, leur utilisation. Pour ce qui a trait aux mines anti-véhicule, le Protocole de 1996 maintient toute sa pertinence, parce qu'il contient le seul cadre normatif international réglementant leur emploi. En plus d'interdire que les mines anti-véhicule soient utilisées sans distinguer les cibles militaires des véhicules civils, le Protocole exige que leur emplacement soit enregistré, et à la fin des hostilités actives, qu'elles soient enlevées ou que leur emplacement soit marqué, clôturé et surveillé. De plus, les mines anti-véhicule lancées à distance doivent être équipées de mécanismes d'auto-destruction et d'auto-neutralisation. Ces mesures sont destinées à éviter la victimisation des civils. La principale faiblesse du Protocole vient du fait que nombre de ses dispositions contiennent des qualificatifs tel que "dans la mesure du possible" et "autant que faire se peut", limitant ainsi leur force obligatoire.

Restes explosifs de guerre : Protocole de 2003, annexé à la CCAC

Le Protocole relatif aux restes explosifs de guerre a été adopté le 28 novembre 2003 par les Etats parties à la CCAC. Ce Protocole est le fruit d'un appel fait deux années auparavant par le CICR aux Etats pour que soient développées des règles humanitaires pour traiter spécifiquement des munitions non-explosées et abandonnées. Il entrera en vigueur après que 20 Etats y auront adhéré. Ce Protocole établit pour la première fois les responsabilités pour les restes explosifs de guerre. Il a été adopté par consensus par tous les Etats parties à la CCAC, y compris toutes les grandes puissances militaires, dont les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité. En vertu du Protocole, chaque Etat est responsable d'enlever les restes explosifs des territoires qu'il contrôle à la fin des hostilités. Quand l'utilisateur des munitions ne contrôle pas le territoire affecté, il est obligé de fournir une assistance technique, matérielle et financière pour faciliter la dépollution, soit directement à l'Etat concerné, soit à travers les Nations Unies ou d'autres organisations concernées. En tout cas, chaque Etat partie à un conflit doit enregistrer l'utilisation ou l'abandon des munitions explosives et partager ces informations à la fin des hostilités avec les organismes chargés de la dépollution et de la sensibilisation des civils. Il doit protéger les civils des dangers posés par les restes explosifs de guerre, au moyen d'avertissements, de programmes de sensibilisation et en marquant, clôturant et surveillant les zones affectées. Comme la Convention d'Ottawa, les Etats parties au Protocole ont l'obligation d'assurer que les victimes des restes explosifs de guerre seront assistées. La principale lacune du Protocole est qu'il ne prévoit pas de mesures en amont de l'utilisation des munitions pour empêcher que celles-ci deviennent des restes explosifs de guerre susceptibles de victimiser les civils. Par conséquent, le CICR continue de promouvoir l'adoption de mesures techniques dans ce sens, notamment pour assurer que toutes munitions et sous-munitions seront équipées de mécanismes d'autodestruction. Depuis longtemps, le CICR appelle aussi à l'interdiction de lancer des bombes à dispersion (sous-munitions) sur des objectifs militaires localisés dans des endroits à forte concentration de civils.

Conclusions

La Convention d'Ottawa de 1997, le Protocole amendé de 1996 et le Protocole de 2003 forment un cadre cohérent, quoique imparfait, qui stipule les règles humanitaires interdisant ou limitant l'emploi des mines antipersonnel, des mines anti-véhicule et des restes explosifs de guerre, et délimitant les responsabilités pour leur élimination et pour l'assistance aux victimes. L'efficacité de ces normes dépendra ultimement de leur application universelle. Tous les Etats devraient donc rallier ces traités dans les meilleurs délais, pour éviter et limiter les souffrances humaines causées par ces armes.

-1- L'article 4 de la Convention d'Ottawa oblige chaque Etat partie à détruire, dans un délai de quatre ans après l'entrée en vigueur du traité pour cet Etat, tous les stocks de mines antipersonnel dont il est propriétaire ou détenteur ou qui sont sous sa juridiction ou son contrôle.

-2- Source : Landmine Monitor Report 2004, Toward a Mine-Free World, Special Five-Year Review, Human Rights Watch, Octobre 2004.

-3- L'article 5 de la Convention d'Ottawa oblige chaque Etat partie à : (1) identifier toutes les zones sous sa juridiction ou son contrôle où la présence de mines antipersonnel est avérée ou soupçonnée ; (2) s'assurer, dès que possible, que ces zones sont marquées tout au long de leur périmètre, surveillées et protégées par une clôture ou d'autres moyens afin d'empêcher effectivement les civils d'y pénétrer ; et (3) détruire (déminer)

toutes les mines antipersonnel dans ces zones, dès que possible, et au plus tard 10 ans après l'entrée en vigueur de la Convention pour l'Etat en question.

-4- Voir notamment sur cette question Landmine Monitor Report 2004, Toward a Mine-Free World, Special Five-Year Review, Human Rights Watch, Octobre 2004.

-5- Intitulé "coopération et assistance internationales", l'article 6 de la Convention d'Ottawa stipule qu'en remplissant les obligations découlant du traité, "chaque Etat partie a le droit de chercher à obtenir et de recevoir une assistance d'autres Etats parties, si possible et dans la mesure du possible" (paragraphe 1), et que chaque Etat partie "qui est en mesure de le faire" fournira une assistance pour les soins aux victimes de mines, pour leur réadaptation, pour leur réintégration sociale et économique, pour des programmes de sensibilisation aux dangers des mines (paragraphe 3), pour le déminage et les activités connexes (paragraphe 4), et pour la destruction des stocks de mines antipersonnel (paragraphe 5).

Le Sommet de Nairobi pour un Monde Sans Mines –le nom donné à la Première Conférence d'Examen de la Convention sur l'Interdiction des Mines Antipersonnel– a rassemblé plus de 1.300 représentants des Etats parties à la Convention (dont l'Algérie, la Tunisie et la Mauritanie), d'Etats observateurs (dont le Maroc et la Libye), d'agences de l'ONU, d'organisations internationales et non-gouvernementales, dont plus de 350 membres de la Campagne Internationale pour l'Interdiction des Mines. Le CICR et une douzaine de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont activement participé au Sommet. En la présence de nombreux chefs d'Etat et de gouvernement et de ministres, le président du CICR, le Dr Jakob Kellenberger, y a prononcé une allocution dans laquelle il a qualifié la Convention "d'un des grands succès de la communauté internationale dans le domaine humanitaire", tout en insistant sur la nécessité de faire plus pour aider les victimes de mines, notamment au travers de soins médicaux adéquats, de réhabilitation physique et de réintégration socio-économique. Le Sommet s'est conclu par l'adoption du "Plan d'Action de Nairobi 2005-2009". Par ce plan détaillé et concret, les Etats parties à la Convention renouvellent leur engagement politique à finir le travail commencé il y a cinq ans avec l'entrée en vigueur du traité pour enrayer le fléau des mines antipersonnel. Le Plan d'Action identifie 70 champs d'action spécifiques dans les domaines, entre autres, de la destruction des stocks de mines, du déminage, de l'assistance aux victimes et de l'universalisation de la Convention. Il devra guider la mise en oeuvre du traité pendant les cinq prochaines années, période cruciale pour la Convention car elle précède les premières échéances pour le déminage qui tomberont à partir de 2009. Par ailleurs, un groupe d'officiers haut-gradés, provenant de forces armées de tous les continents, a présenté au Sommet une déclaration réaffirmant les conclusions de l'étude d'experts militaires faite en 1996 à la demande du CICR sur l'utilité militaire des mines antipersonnel (les mines terrestres antipersonnel : des armes indispensables? Emploi et efficacité des mines antipersonnel sur le plan militaire, CICR, Genève, 1996). En plus de réaffirmer que les coûts humains effroyables des mines antipersonnel dépassent largement l'utilité militaire très limitée de ces armes, ils ont conclu que les mines antipersonnel étaient obsolètes sur le champs de bataille moderne et que leur utilisation ne pouvait être justifiée en aucune circonstance, et ce sur la base des expériences pratiques additionnelles acquises depuis la publication de l'étude susmentionnée.