

# Le droit international prisonnier des intérêts militaires

---

par Luciano LOIACONO et  
le Dr. Jean-Baptiste RICHARDIER

La complexité des débats techniques et juridiques sur la définition des mines antipersonnel reflète une double évolution, celle de l'emploi stratégique de ces armes et celle du droit international restreignant leur utilisation.

Dans ce domaine comme en d'autres, les changements théoriques et pratiques sont le résultat de diverses influences. Stratèges, militaires et industriels de l'armement gardent la main haute sur les orientations techniques, l'usage pratique de ces armes, alors que les diplomates négocient le cadre conventionnel de leur utilisation, tenant compte avant tout des équilibres de puissances.

Il faut noter que ce sont les organisations internationales d'urgence et de développement qui ont alerté l'opinion internationale sur l'ampleur du problème et saisi les responsables politiques pour obtenir l'interdiction totale des mines, sur la base de considérations humanitaires.

En quatre ans, des dizaines de pays ont décidé de renoncer partiellement ou totalement aux mines antipersonnel<sup>1</sup>. Les autres maintiennent toujours leur position au détriment de la sécurité des populations. Force est de reconnaître que les intérêts militaires et industriels pèsent d'un poids plus lourd que les exigences humanitaires.

1. Voir dans cet ouvrage l'article suivant: «La position des Etats à l'égard de la production et de l'emploi des mines antipersonnel».

## **1. Evolution de l'emploi stratégique des mines antipersonnel**

### **La mine antipersonnel conçue comme arme défensive**

Il n'est pas sans intérêt de noter que les mines antipersonnel ont été initialement mises au point... pour protéger les champs de mines anti-char. Pièges enfouis destinés aux démineurs militaires du camp adverse, elles ont ensuite été employées contre l'ensemble du personnel combattant. Visant à protéger les unités militaires et les objectifs potentiels, les mines ont été largement utilisées dans les conflits internationaux armés depuis les deux guerres mondiales, selon une doctrine conventionnelle, pour constituer des obstacles de protection, retarder l'avancée de l'ennemi, empêcher ses attaques et canaliser ses mouvements.

Sur le plan stratégique, leur efficacité n'est pas pour autant établie<sup>2</sup> tout d'abord parce qu'elles restreignent les mouvements des forces qui les ont placées, ensuite parce que les armées modernes, convenablement équipées, dotées des moyens technologiques adéquats, ne se laissent plus arrêter par de tels obstacles. Mais la plupart des experts militaires n'envisagent pas de renoncer aux armes dont ils disposent et, par principe, défendent l'utilité des mines classiques.

### **La mine antipersonnel comme outil de contrôle territorial**

Durant les années de guerre froide et de rivalité sino-soviétique, les conflits se sont progressivement déplacés vers le Sud, dans les régions du monde non nucléarisé. Les grandes puissances se sont af-

2. Ainsi, des officiers supérieurs de plusieurs nationalités ont mis en doute officiellement l'utilité stratégique des mines antipersonnel. Voir les conclusions des travaux d'experts militaires réunis par le CICR dans *Antipersonnel Landmines, Friend or Foe?*, International Committee of the Red Cross, Genève, 1996. La lettre adressée au président Clinton par quinze hauts responsables militaires américains (dont le général Norman Schwarzkopf, qui commanda l'opération *Desert Storm* au Koweït en 1991), publiée dans le journal *New York Times* du 3 avril 1996, détruit le mythe de l'utilité militaire des mines antipersonnel: «(...) *L'interdiction totale des mines antipersonnel est une responsabilité non seulement humanitaire mais également militaire (...) car elles rentrent dans la même catégorie que les armes chimiques, indiscriminées par nature. Compte-tenu de la diversité des armes disponibles (...), les mines antipersonnel ne sont pas indispensables à nos forces armées. En conséquence, leur interdiction n'affaiblirait ni notre efficacité militaire, ni la sécurité de nos soldats, ni celles d'autres nations (...)*».

frontées à travers des pays tiers, entraînant la recrudescence des conflits «internes», d'intensité faible à moyenne, au cours desquels le terrorisme rural et le contrôle des populations sont devenus des moyens d'action à part entière.

Bon marché, faciles à employer, les mines ont été utilisées massivement par des forces plus ou moins régulières, ignorant ou violant délibérément doctrines militaires classiques, règles internationales et lois humanitaires. L'usage des mines s'est adapté au contexte, à la stratégie de guérilla... et de contre-insurrection. Elles ont été utilisées comme arme terroriste pour harceler les forces ennemies, interrompre les mouvements et les communications du camp adverse, «punir» les communautés réticentes ou favorables à l'adversaire. Comme outil de contrôle territorial, les mines ont été employées directement contre les populations civiles pour canaliser leurs mouvements, modifier les schémas de peuplement, vider des zones de leurs habitants, ou les tenir à l'écart des secteurs contrôlés par l'ennemi.

### **La mine antipersonnel comme arme offensive**

Aujourd'hui, une nette évolution se dessine dans l'emploi des mines. Le placement manuel est progressivement remplacé par la dissémination par tirs d'artillerie, les largages par avion et hélicoptère. Tenant compte des critères de mobilité liés aux opérations offensives, l'utilisation tactique des mines par dispersion permet d'anticiper les mouvements adverses sur des temps courts et de réaliser la dissémination sans délai.

Ces mines mises en place à distance et programmables<sup>3</sup>, utilisées en lien avec les moyens d'observation et de calcul, abolissent complètement les notions de marquage, d'enregistrement, de nécessaire discrimination. Cette nouvelle génération de mines, dont les Etats les

3. Les mines programmables, disposant de système d'auto-neutralisation, n'ont pas fait preuve de leur efficacité en conditions réelles. Ainsi, lors des activités de déminage qui ont suivi la guerre du Golfe, on a pu vérifier que les systèmes de neutralisation de plus d'un millier de mines programmables larguées par les forces américaines étaient défectueux.

plus développés font la promotion, doit supplanter l'ancienne, sans pour autant la faire disparaître.

L'impossible harmonisation des théories et des pratiques militaires, le manque de vigueur des règlements internationaux, le fait que les politiques de transfert d'armement ne semblent plus régies que par la logique commerciale, font que, sur le terrain, on assiste déjà à un «panachage». Toutes sortes de mines sont employées, par toutes les parties, selon toutes les méthodes.

## **2. Evolution... et régression du droit international**

Malgré une prise de conscience nouvelle des enjeux humanitaires, les débats concernant la révision du droit international - régissant les mines antipersonnel - ont été marqués avant tout par l'évolution de la doctrine militaire et des différents emplois de ces armes.

Rappelons que deux sources principales régissent directement l'emploi des mines antipersonnel. La première, d'ordre général, est le droit international humanitaire qui s'applique à tous les Etats, indépendamment de leurs obligations conventionnelles. Il s'agit de la Convention de Genève et des Protocoles additionnels qui obligent les parties en conflit à faire la distinction entre population civile et combattants, et donc à ne jamais s'attaquer aux civils, ni employer d'armes de manière indiscriminée.

La seconde source, en date de 1980, est la «*Convention sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination*», dont un des trois protocoles annexés (le Protocole II) concerne «*l'interdiction ou la limitation des mines, pièges et autres dispositifs*».

### **Un Protocole insuffisant**

Les principales dispositions de ce Protocole entendent assurer que les mines ne seront employées que contre des objectifs militaires, ja-

mais sans discrimination, et qu'un certain nombre de précautions seront prises pour protéger les civils. De plus, le Protocole prévoit, décrit et régit l'utilisation des mines mises en place à distance, ainsi que l'enregistrement, la protection et l'enlèvement des champs de mines.

Les faiblesses de la Convention sont nombreuses:

- moins d'un tiers des Etats adhère à cet accord;
- la Convention ne prévoit aucun mécanisme de mise en oeuvre et de contrôle de l'application des dispositions contenues dans le texte général et les protocoles annexés;
- elle ne définit aucun mécanisme de contrôle ou de surveillance des transferts et de l'exportation des mines.

Qui plus est, au terme du processus de Révision de la Convention (sessions de Vienne en 1995 et Genève en 1996), le Protocole II modifié apparaît plus que jamais opaque. Derrière l'énonciation rassurante des principales préoccupations humanitaires suscitées par la prolifération et les modes d'utilisation de cette arme, le texte se présente comme une accumulation de compromis technologiques qui visent moins à restreindre ou à interdire l'utilisation, qu'à délimiter le champ des autorisations permettant la poursuite de l'emploi.

La marge d'interprétation s'est épaissie, permettant d'afficher une volonté de renoncement à tel ou tel type de mine, tout en conservant intact l'arsenal actuel, aucune obligation de destruction ni de vérification ne venant perturber la souveraineté des Etats. Implicitement, l'utilisation de cet arsenal reste tout à fait autorisée en cas d'impossibilité «de faire autrement».

### **Défectibilité des mines et extension du Protocole aux conflits internes: des avancées en trompe-l'oeil**

Le droit n'a été renforcé que sur deux points, très modestement: l'obligation de détectabilité des mines produites après le 1er janvier 1997 et l'extension des dispositions du Protocole aux conflits internes. En effet, l'intention affichée de proscrire, à terme, les mines anti-

personnel non détectables n'est assortie d'aucun dispositif de réalisation. Outre les neuf années de délai de mise en oeuvre, le nouveau Protocole II a choisi de maintenir un niveau de difficulté élevé en matière de détection des mines, détenues en stock ou fabriquées.

Il eut été facile de définir une pièce métallique de forme, de dimension et de poids universels, garantissant une détectabilité satisfaisante avec les technologies existantes, permettant ainsi la discrimination entre une mine et la multitude de fragments d'obus et de douilles qui sature une zone de conflit. Au lieu de cela, le seuil de détectabilité est établi à seulement huit grammes de métal. Le déminage demeure ainsi une activité désespérément lente et d'autant plus dangereuse que l'attention du démineur sera constamment détournée ou diminuée par des objets métalliques sans danger qui déclenchent systématiquement les détecteurs en autant de «fausses alertes».

Quant à l'apparente extension aux «conflits internes», qui représentent aujourd'hui l'immense majorité des utilisations incontrôlées des mines antipersonnel, cette avancée théoriquement essentielle est pratiquement gommée par le fait que les simples «troubles et désordres internes» demeurent en dehors du champ d'application du Protocole II modifié, en vertu du sacro-saint respect de la souveraineté des États.

### **Légitimation des mines hybrides et des mines programmables**

En revanche, sur le plan humanitaire, on observe une nette régression du droit sur deux autres points importants. La modification de la définition de la mine antipersonnel<sup>4</sup>, par l'introduction d'un simple adverbe - «principalement» -, crée un flou juridique délibéré, qui affranchit de la réglementation tous les engins qui sont «principalement conçus» pour une utilisation autre qu'antipersonnel, même si leur usage secondaire correspond bien à celui des mines antipersonnel. Le

4. Article 2. § 3 de la Convention. «Par mine antipersonnel, [on entend] une mine *principalement* conçue 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.»

Protocole introduit ainsi le concept des mines «hybrides», dans lequel pourront entrer de nombreuses munitions présentes et futures, ainsi que divers systèmes lanceurs d'engins, d'ores et déjà commercialisés ou en passe de l'être, pour lesquels le nouvel arsenal juridique est délibérément impuissant!

Enfin, loin de faire de l'interdiction une perspective commune, le texte en élude le principe et incite au perfectionnement technologique des armes antipersonnel! La promotion des mines programmables (équipées de dispositifs d'autodestruction et d'autodésactivation<sup>5</sup>) confirme la légitimité des mines mises en place à distance... alors que, justement, programmation et dispersion visent à contourner les règlements qui sont sensés protéger les populations (enregistrement et marquage des champs de mines)! Le caractère «intelligent» de ces armes est présenté comme une authentique avancée sur le plan humanitaire et vise à en faire une arme de substitution.

Pour les organisations humanitaires et pour les défenseurs des droits de l'homme et du droit humanitaire, le débat sur la fiabilité des nouvelles mines «autodestructibles», «autoneutralisantes» et «autodésactivantes» est sans objet, du fait de la nature par essence non discriminante de ces armes entre les cibles civiles et militaires. En admettant cependant de rentrer dans la logique du législateur et celle des experts militaires, les faits et les arguments en faveur de ce type d'arme reflètent la faiblesse des études scientifiques et l'absence de recul expérimental.

Questionnée sur la fiabilité de ces mines dites «intelligentes» par opposition avec les mines classiques réputées «stupides», la Délégation américaine à la Conférence de Genève a officiellement répondu que: *«L'auto-désactivation en 120 jours ne s'appuie pas sur le bon fonctionnement des piles. Au contraire, elle s'appuie sur son épuisement, une éventualité qui se produit inmanquablement. Donc, moins*

5. Autodestruction: le texte prévoit que les mines mises en place à distance devront s'autodétruire dans les 30 jours suivant leur dispersion. L'autodésactivation devra, elle, être effective dans les 120 jours.

*les batteries seront fiables, plus tôt la mine se désactivera*». La candeur de cette réponse pourrait paraître séduisante si, dans le même temps, le mécanisme complémentaire d'autodestruction ne reposait pas, toujours selon les experts américains, «sur la nécessaire fiabilité des mêmes piles... dont le taux de mauvais fonctionnement est officiellement estimé à 10%».

## **Un droit international à deux vitesses**

Confirmant ces orientations, les responsables politiques font entrer dans la réglementation internationale une évolution technologique qui s'inscrit dans le cadre de la course aux armements. Cette évolution programmée, assortie du délai important de mise en conformité, résulte d'un compromis entre trois catégories d'Etats :

- ceux qui, minoritaires, voulaient renforcer le droit au profit des populations menacées;
- ceux qui, disposant de stocks importants de mines classiques, ne maîtrisant pas encore la technologie indispensable à la fabrication des mines programmables, sont arrivés récemment sur le marché des ventes d'armes et entendent écouler leur production;
- ceux qui, disposant des ressources technologiques pour développer les mines programmables, veulent pouvoir les intégrer à un arsenal qui se recompose au fil des évolutions stratégiques.

Sur le fond, cette avancée technologique promet donc une nouvelle génération de mines qui s'ajoute à l'ancienne. Sur le plan du droit, elle risque d'avoir des effets nocifs. En effet, dans ce domaine, le droit humanitaire entendait revenir sur un fait accompli, à savoir l'utilisation d'une arme dont la perte de contrôle, admise par les responsables industriels, politiques, militaires, représente une menace délibérée pour les populations et pour l'environnement. Or, l'échappatoire technologique rend la Convention internationale pratiquement inaccessible aux Etats les moins avancés sur le plan technique. Les orientations prises vont à l'encontre d'une pratique fondamentale du droit international, à savoir la recherche de convergences.

Globalement, deux groupes vont apparaître: d'un côté, un club d'Etats relativement développés, utilisant des moyens toujours plus sophistiqués et faisant évoluer le cadre réglementaire en fonction de leurs intérêts stratégiques; de l'autre, la grande masse des Etats utilisant, hors Convention, les moyens qui leur semblent bons en fonction des ressources dont ils disposent. N'ayant pas tranché sur l'essentiel, à savoir l'interdiction d'une arme non discriminante dont les effets dévastateurs sont massifs, juristes et diplomates ont perdu de vue le but initial de la Conférence de révision de la Convention qui était de réduire les dommages et souffrances causés aux populations civiles.

Les difficultés rencontrées dans les négociations internationales ne sauraient pour autant masquer les responsabilités de chaque Etat. A court terme, le renoncement unilatéral demeure la seule solution crédible et accessible. L'interdiction totale de la production, du stockage, de la commercialisation et de l'utilisation des mines antipersonnel doit être décidée par chaque gouvernement concerné et inscrite dans le droit national, interne, en faisant l'objet d'une loi. C'est dans cette voie que doit s'engager toute nation qui prétend honorer ses engagements à l'égard du droit international humanitaire.