



Rapport n°355 - Ratification du protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs produisant des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination

Mme Lucette MICHAUX-CHEVRY, Sénateur

Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées - Rapport n° 355 - 1996/1997



Table des matières

- ✓ I. LES MINES ANTIPERSONNEL : UNE ARME AVEUGLE ET DÉVASTATRICE POUR LES POPULATIONS CIVILES
 - A. UN PROBLÈME D'AMPLEUR PLANÉTAIRE
 - 1. La prolifération des mines antipersonnel
 - 2. Les pays les plus sévèrement touchés
 - B. UNE DÉSTABILISATION DURABLE DES PAYS AFFECTÉS
 - 1. Des effets dévastateurs
 - 2. Le déminage : un processus lent et coûteux
- ✓ II. LA REVISION DU PROTOCOLE SUR LES MINES ANTIPERSONNEL : UNE AVANCÉE NÉCESSAIRE MAIS INSUFFISANTE
 - A. LES MINES ANTIPERSONNEL ET LE DROIT INTERNATIONAL
 - 1. Les principes issus du droit international humanitaire et la convention de 1980
 - 2. Le processus de révision de la convention de 1980
 - B. LES APPORTS DU NOUVEAU PROTOCOLE II
 - 1. L'extension du champ d'application du protocole aux conflits armés non internationaux
 - 2. L'interdiction de certains types de mines
 - 3. Les prescriptions relatives à l'emploi et à l'enregistrement des mines
 - 4. Les prescriptions relatives aux transferts
 - 5. Les autres dispositions nouvelles
 - C. LES INSUFFISANCES DU NOUVEAU PROTOCOLE II

1. La durée de la période transitoire
2. L'absence de mécanisme de vérification et de sanction
3. Le nouveau protocole II : avancée ou recul ?

✓ III. LES PERSPECTIVES D'INTERDICTION TOTALE DES MINES ANTIPERSONNEL.

A. LES MESURES D'ORDRE INTERNE PRISES PAR LES ETATS

1. La production des mines antipersonnel
2. L'exportation des mines antipersonnel
3. L'emploi des mines antipersonnel

B. LES INITIATIVES INTERNATIONALES

✓ CONCLUSION

EXAMEN EN COMMISSION

PROJET DE LOI

ANNEXE II -

ÉTUDE D'IMPACT2



Sommaire



N° 355

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1997.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification du protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996 (protocole II, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996), annexé à la convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination,

Par Mme Lucette MICHAUX-CHEVRY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Guy Penne, Jean Clouet, François Abadie, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Genton, *vice-présidents* ; Michel Alloncle, Jean-Luc Mélenchon, Serge Vinçon, Bertrand Delanoë, *secrétaires* ; Nicolas About, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Didier Borotra, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Charles-Henri de Cossé-Brissac, Pierre Croze, Marcel Debarge, Jean-Pierre Demerliat, Xavier Dugoin, André Dulait, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe de Gaulle, Daniel Goulet, Jacques Habert, Marcel Henry, Roger Husson, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Maurice Lombard, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Alain Peyrefitte, Bernard Plasait, Régis Ploton, Guy Robert, Michel Rocard, André Rouvière, André Vallet.

Voir le numéro :

Sénat : 326 (1996-1997).

Traités et conventions.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser la ratification du protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs, tel qu'il a été modifié à Genève le 3 mai 1996.

Ce texte, également appelé protocole II, est l'un des trois protocoles annexés à la Convention de 1980 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.

C'est à la demande de la France qu'a été convoquée, dans le cadre des Nations unies, une conférence d'examen de la convention de 1980, en vue de renforcer les dispositions du protocole II et de mieux lutter contre le fléau que représentent les mines antipersonnel.

Massivement utilisées dans plusieurs dizaines de pays au cours des dernières années, la plupart du temps lors de conflits internes et de guerres civiles, les mines antipersonnel frappent indistinctement les militaires et les populations civiles et continuent à tuer ou mutiler des années après la fin des hostilités. Alors que le déminage s'avère particulièrement lent et coûteux, leur dissémination déstabilise gravement les sociétés des pays concernés, que ce soit en raison du nombre important des victimes ou des entraves au retour à une vie économique et sociale normale.

Si certains Etats ont d'ores et déjà pris des mesures unilatérales d'interdiction ou de limitation relatives à la fabrication, à l'exportation ou à l'utilisation des mines antipersonnel, les instruments internationaux ne sont pas pour l'instant parvenus à lutter efficacement contre ces armes dévastatrices.

La Convention de 1980 n'engage qu'une soixantaine d'Etats et son protocole II comportait d'importantes lacunes que la conférence d'examen avait précisément pour objet de combler.

Les modifications apportées au protocole II, adoptées à Genève le 3 mai 1996, remédient à certaines de ses insuffisances. Elles permettent notamment d'étendre le champ d'application du protocole aux conflits armés non internationaux, de renforcer les restrictions à l'emploi des mines antipersonnel et de préciser les mesures de protection des populations civiles. Elles interdisent certains types de mines ainsi que leur transfert.

Il apparaît toutefois que sur bien des points, ces modifications ne vont pas aussi loin que l'auraient souhaité certains pays signataires. Aussi ce texte ne constitue-t-il qu'une étape sur la voie de l'interdiction totale des mines antipersonnel.

Après avoir brièvement évoqué l'ampleur du problème des mines antipersonnel et ses conséquences, votre rapporteur présentera dans le détail la portée du nouveau protocole II modifié, puis évoquera les perspectives d'une future interdiction totale des mines antipersonnel.

I. LES MINES ANTIPERSONNEL : UNE ARME AVEUGLE ET DÉVASTATRICE POUR LES POPULATIONS CIVILES

Si elles ont souvent moins retenu l'attention de la communauté internationale que les armes nucléaires ou chimiques, les mines antipersonnel constituent néanmoins un fléau qui tue ou mutilé chaque année plus de 20 000 personnes dans le monde, touchant quasi exclusivement les populations civiles. Cette " arme du pauvre " ou " arme des lâches ", comme on la qualifie fréquemment, a pour singularité de maintenir un état de " guerre en temps de paix ", puisqu'elle continue à frapper ses victimes bien longtemps après la fin des conflits. Sa prolifération entraîne une déstabilisation durable

des pays dans lesquels elle a été massivement utilisée, d'autant que le déminage s'avère hors de portée pour la plupart d'entre eux.

A. UN PROBLÈME D'AMPLEUR PLANÉTAIRE

Les dernières décennies ont vu se développer la gamme des mines antipersonnel ainsi que leur utilisation si bien qu'aujourd'hui elles se trouvent disséminées dans plus de 60 pays.

1. La prolifération des mines antipersonnel

La mine antipersonnel se définit comme un engin quelconque placé sur ou dans le sol, ou sur une autre surface ou à proximité et conçu pour exploser ou éclater du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne.

Utilisées dès la première guerre mondiale pour protéger les champs de mines antichar, les mines antipersonnel ont vu depuis lors leur utilisation considérablement développée. L'apparition de nouveaux types de mines a diversifié leur emploi qui s'est peu à peu éloigné des objectifs strictement militaires pour toucher indistinctement combattants et populations civiles.

On compte actuellement **deux grandes catégories de mines antipersonnel** :

. **les mines à effet de souffle**, posées en surface et camouflées ou enfouies à faible profondeur dans le sol, qui explosent sous la simple pression d'un pas,

. **les mines à fragmentation**, qui projettent des billes ou des éclats métalliques en explosant et qui sont soit montées au-dessus du sol et reliées à des fils pièges, soit enfouies puis propulsées en hauteur sous l'effet d'une première charge (mines bondissantes).

Il existe près de 360 modèles différents, allant d'un centaine de grammes à plusieurs kilogrammes. Cette diversité des modèles et de leurs caractéristiques techniques a entraîné une utilisation de plus en plus répandue et incontrôlée.

Les mines de petite taille et de faible poids peuvent être directement emportées par les combattants, ce qui favorise leur dissémination. Par ailleurs, **de nombreux modèles peuvent être mis en place à distance**, c'est-à-dire lancés depuis un avion, un hélicoptère ou par un mortier, un lance-roquettes ou une pièce d'artillerie. Cette dernière technique a notamment été utilisée par les Américains au Vietnam et au Laos et, plus massivement encore, par les Soviétiques en Afghanistan. Outre qu'elle permet la dispersion d'une quantité beaucoup plus importante de mines, la mise en place à distance a pour principale caractéristique de ne s'accompagner d'aucun relevé ou tracé précis des zones minées, ce qui rend le déminage encore plus difficile.

L'usage militaire des mines antipersonnel est en principe lié au souci de protéger des installations sensibles ou des objectifs spécifiques. Il vise également à limiter les mouvements d'infanterie de l'adversaire.

En dehors des conflits classiques, les mines antipersonnel ont très largement été utilisées dans les guerres civiles dans le but non dissimulé de terroriser les populations et de désorganiser des régions entières.

Selon les estimations les plus couramment citées, notamment par les Nations unies et les organisations non gouvernementales, **110 millions de mines antipersonnel** se trouvaient enterrées ou posées au sol dans 64 pays en 1995, leur nombre augmentant de 2 millions d'unités chaque année. En outre, 100 millions d'unités étaient stockés dans les arsenaux de plus de 100 pays. Sur la seule période 1980-1995, 65 millions de mines antipersonnel auraient été disséminées.

Ces ordres de grandeur illustrent l'ampleur d'un phénomène qui est loin de se réduire.

2. Les pays les plus sévèrement touchés

La liste des pays les plus gravement touchés par les mines antipersonnel recoupe celle des conflits ayant affecté les pays du sud au cours des dernières décennies.

L'Afghanistan, le Cambodge et l'Angola figurent incontestablement en tête de cette liste, le nombre de mines disposées sur leur territoire étant, selon les estimations, voisin et même supérieur à la dizaine de millions d'unités.

En **Afghanistan**, les mines ont été massivement larguées depuis des hélicoptères par les forces soviétiques, dans des régions entières supposées contrôlées par les Moudjahidins afghans. Ces mines à ailettes, dites " mines papillons ", présentent, parmi d'autres effets destructeurs, la particularité de ressembler à un jouet et d'attirer les enfants, qui constituent la majorité de leurs victimes.

Au **Cambodge**, l'armée vietnamienne comme les Khmers rouges et l'ensemble des factions ont eu largement recours aux mines antipersonnel et les ont répandues dans de vastes zones sans que les emplacements n'aient été préalablement enregistrés.

En **Angola**, l'usage des mines antipersonnel tant par les forces gouvernementales que par celles de l'Unita, a entraîné des dégâts considérables au sein des populations civiles.

Le Mozambique, le Soudan, la Somalie, l'Ethiopie et l'Erythrée compteraient pour leur part sur leur sol plus de 1 million de mines antipersonnel. Il en va de même de l'Irak, dans la région du Kurdistan.

En Amérique centrale, le Salvador et le Nicaragua sont également touchés.

Enfin, le phénomène n'est pas limité aux pays du sud et l'utilisation des mines antipersonnel est apparue dans les conflits de l'ex-Yougoslavie et de l'ex-URSS.

De 2 à 3 millions de mines antipersonnel auraient été disséminés dans les zones civiles de Croatie et de Bosnie, à la fois pour couper les lignes d'approvisionnement et pour assurer le contrôle des territoires. Dans une moindre mesure, les mines antipersonnel ont été utilisées dans les conflits du Haut-Karabakh, de l'Abkhazie et de la Tchétchénie.

B. UNE DÉSTABILISATION DURABLE DES PAYS AFFECTÉS

Parce qu'elles continuent à frapper longtemps après la fin des hostilités et qu'elles touchent très majoritairement les populations civiles, les mines antipersonnel déstabilisent durablement les sociétés des pays affectés, d'autant que ceux-ci ne disposent que de moyens de déminage très faibles au regard de l'ampleur du problème.

1. Des effets dévastateurs

Les mines antipersonnel causent tout d'abord des **dégâts humains considérables**. Posées sans discrimination, c'est-à-dire sans objectif militaire précis, elles touchent aussi bien les militaires que les populations civiles, y compris les femmes et les enfants. La faible charge explosive est plus calculée pour blesser, en vue de ralentir la marche de l'adversaire et de le désorganiser, que pour tuer. Si elle survit à l'explosion ou aux suites de l'explosion (hémorragies, infections), la victime est le plus souvent atteinte de blessures très graves qui nécessitent l'amputation d'un ou plusieurs membres.

Le comité international de la Croix Rouge estimait en 1995 que chaque mois, 800 personnes étaient

tuées et de 1 000 à 1 500 autres grièvement blessées par des mines antipersonnel. Le nombre de victimes ayant dû subir une amputation est évalué à 30 000 en Afghanistan et au Cambodge et entre 40 000 et 70 000 en Angola.

Pour les pays concernés, les **charges directes liées aux victimes des mines antipersonnel** sont très lourdes. Il leur est difficile d'y faire face, que ce soit en matière de soins, de rééducation et d'appareillage et plus encore de réinsertion sociale et professionnelle.

A ces effets directs, s'ajoutent des effets indirects, d'autant plus graves qu'ils perdurent tant que le déminage n'a pas été effectué. En effet, la persistance de vastes portions du territoire infestées de mines **entrave le retour à une vie économique et sociale normale**.

Le minage représente tout d'abord une limite importante à l'action d'éventuelles forces de maintien de la paix ou d'organisations humanitaires. Comme on l'a par exemple constaté en Afghanistan, il empêche le retour des réfugiés dans leurs régions d'origine et compromet la reconstruction.

Par ailleurs, dans des pays où l'agriculture est dominante, le minage réduit les surfaces cultivables et les zones pastorales, affaiblit les systèmes d'irrigation et bien entendu frappe une main-d'oeuvre agricole très exposée au danger.

Enfin, le minage désorganise profondément l'économie en restreignant les possibilités de communication et d'échanges.

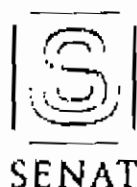
La prolifération des mines antipersonnel dans plusieurs dizaines de pays constitue ainsi un facteur aggravant de sous-développement.

2. Le déminage : un processus lent et coûteux

Si l'on estime à 2 millions le nombre de mines antipersonnel posées chaque année dans le monde, seules 100 000 sont éliminées dans le même temps dans le cadre de programmes de déminage. On pose donc encore beaucoup plus de mines que l'on en élimine.

On distingue généralement deux types de déminage : le **déminage militaire**, destiné à ouvrir rapidement des brèches dans les champs de mines afin de poursuivre les opérations militaires, et le **déminage humanitaire**, opération de bien plus grande ampleur, qui consiste à "dépolluer" en totalité des régions entières afin de permettre le retour à une vie économique et sociale normale.

Le déminage humanitaire s'attaque à des zones beaucoup plus étendues que le déminage militaire et il requiert un degré de précision bien plus important, l'objectif étant d'éliminer la totalité des mines. Il peut faire appel à des moyens mécaniques mais repose essentiellement sur le travail d'équipes de démineurs, "ratissant" le terrain m² par m². Lent, fastidieux et dangereux, le déminage humanitaire est également une activité très coûteuse. L'enlèvement d'une mine représente un coût pouvant varier de 300 à 1 000 dollars, ce qui est considérable si l'on prend en compte le nombre d'engins disséminés et les capacités financières des Etats concernés. Pour les aider à faire face à cette tâche gigantesque, les Nations unies ont lancé des programmes de déminage axés sur la formation de démineurs locaux, particulièrement en Afghanistan, au Cambodge, en Angola et au Mozambique. Plusieurs pays mènent parallèlement des recherches en vue de perfectionner les techniques de détection et de neutralisation des mines. Force est de constater que même dans l'hypothèse, malheureusement démentie par les faits, d'un arrêt de l'utilisation des mines antipersonnel, l'élimination des millions de mines existantes impliquerait sur une longue période, l'affectation de moyens financiers très importants.



II. LA REVISION DU PROTOCOLE SUR LES MINES ANTIPERSONNEL : UNE AVANCÉE NÉCESSAIRE MAIS INSUFFISANTE

C'est à la demande de la France, soucieuse de la nécessité de faire progresser le droit international relatif aux mines antipersonnel, qu'a été engagé le processus de révision du protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines annexé à la convention de 1980. Au terme de négociations difficiles, un nouveau protocole a été adopté à Genève le 3 mai 1996. Ce nouveau texte remédie à certaines lacunes du protocole d'origine sans pour autant aller aussi loin que l'auraient souhaité les instigateurs de la révision.

A. LES MINES ANTIPERSONNEL ET LE DROIT INTERNATIONAL

Il a fallu attendre 1980 pour qu'une convention internationale spécifique vienne compléter les principes généraux du droit humanitaire international afin de régir l'utilisation des mines antipersonnel. Cette convention comportait dès le départ certaines insuffisances qui ont conduit la France à actionner la procédure de révision et à provoquer le réexamen de l'un des trois protocoles annexés, le protocole II relatif aux mines.

1. Les principes issus du droit international humanitaire et la convention de 1980

Jusqu'en 1980, on ne pouvait guère se référer qu'aux principes généraux du droit international humanitaire pour trouver, dans les instruments internationaux, des règles applicables à l'utilisation des mines antipersonnel.

Le **droit international humanitaire** applicable aux conflits armés a été élaboré, au travers de diverses conventions, depuis la fin du XIXe siècle.

Les **conventions dites "de Genève"** dont la première remonte à 1864, se préoccupent de la protection des victimes, civiles ou militaires, de la guerre.

Les **conventions dites "de La Haye"**, dont la première, en 1899, s'inspirait de la déclaration de Saint-Petersbourg de 1868, ont quant à elles tenté d'édicter un "droit de la guerre", encadrant les moyens et les méthodes utilisés par les forces armées et proscrivant certaines d'entre elles.

En dernier lieu, les quatre conventions de Genève du 12 août 1949, qui portent notamment sur l'amélioration du sort des blessés, le traitement des blessés de guerre et la protection des personnes civiles, ont été complétées par deux protocoles additionnels du 8 juin 1977 sur la protection des victimes de conflits armés internationaux et sur celle des victimes de conflits armés non internationaux.

Il ressort de cet ensemble de textes **deux principes généraux pouvant s'appliquer aux mines antipersonnel** :

- **l'obligation de distinguer les populations civiles et les combattants**, qui interdit l'attaque des populations civiles et l'emploi d'armes frappant sans discrimination civils et militaires,

- **l'interdiction d'employer des armes ou des méthodes de guerre "de nature à causer des maux superflus"**, c'est-à-dire excessifs par rapport à l'objectif militaire recherché.

Ces principes s'appliquent à tous les Etats, quelles que soient les obligations qu'ils ont contractées par voie de traités, mais ils restent définis en termes généraux et ne visent aucune catégorie d'armes particulière.

Aussi plusieurs textes ont-ils été édictés pour interdire ou limiter plus précisément l'emploi de certaines armes. Il en est ainsi du protocole de Genève de 1925 sur les gaz asphyxiants et les moyens bactériologiques, de la convention de 1972 sur l'interdiction de la fabrication des armes bactériologiques ou de la convention de Paris de 1993 sur les armes chimiques.

C'est dans cette logique qu'a été adoptée le **10 octobre 1980**, dans le cadre d'une conférence des Nations unies, la **convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination**.

La convention de 1980 ne constitue en elle-même qu'un traité cadre. Si elle rappelle en préambule le *"principe du droit international selon lequel le droit des parties à un conflit armé de choisir des méthodes ou des moyens de guerre n'est pas illimité"* et celui *"qui interdit d'employer dans les conflits armés des armes, des projectiles et des matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus"*, ses onze articles comportent essentiellement des dispositions relatives à son champ d'application, à sa ratification et à sa révision.

La convention de 1980 est accompagnée de **trois protocoles** :

- le protocole I sur les armes à éclats non localisables,
- **le protocole II sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs**,
- le protocole III relatif aux armes incendiaires.

Le **protocole II** s'applique aux mines, à l'exception des mines antinavires. Il comporte, pour l'essentiel, les dispositions suivantes :

- **il est interdit de diriger les mines contre les populations civiles et d'employer les mines sans discrimination**, c'est-à-dire sur un objectif autre que militaire,
- les **mines mises en place à distance** ne peuvent être utilisées qu'à la condition d'être équipées d'un dispositif de neutralisation efficace ou de faire l'objet d'un relevé précis de leur emplacement,
- les parties doivent **enregistrer l'emplacement de leurs champs de mines** préplanifiés et des champs de mines qu'ils mettent en place au cours du conflit,
- à la fin des hostilités, les parties au conflit doivent prendre les **mesures nécessaires pour dégager les champs de mines**.

Au début de l'année 1996, alors que s'achevait la procédure de modification du protocole II, seuls 59 Etats étaient parties à la convention de 1980 et 57 d'entre eux avaient consenti à être liés par le protocole II. Cinq adhésions ont été enregistrées depuis lors ce qui porte à 62 le nombre d'Etats liés. La liste de ces 62 Etats figure en annexe au présent rapport.

Outre les pays de l'Union européenne, le Canada, les Etats-Unis et le Japon, on trouve parmi les pays ayant adhéré au protocole II la Russie, la Chine, l'Inde, le Pakistan, Israël, la Géorgie et Cuba. En revanche, **un grand nombre de pays d'Afrique, d'Asie du Sud-Est et d'Amérique centrale et du sud restent en dehors de la convention.**

Le faible écho rencontré par la convention de 1980 dans les pays de l'hémisphère sud constitue sa faiblesse principale. Mais la convention était également critiquée quant à son contenu même, jugé insuffisant au regard de l'ampleur du problème des mines antipersonnel. C'est pourquoi a été mis en oeuvre, en 1993, le processus de révision prévu dès l'origine par la convention.

2. Le processus de révision de la convention de 1980

La convention de 1980 avait prévu dans son article 8 une procédure très précise permettant de la réviser et de l'amender. Toute partie pouvait demander la tenue d'une conférence en vue d'examiner des amendements ou des protocoles additionnels, à condition que 18 parties contractantes donnent leur accord. Toutefois, si aucune conférence ne s'est déroulée en application de ces dispositions dans les 10 années qui suivent l'entrée en vigueur, toute partie contractante peut obtenir la **convocation d'une conférence d'examen.**

La France a fait usage de cette faculté en 1993 en demandant au secrétaire général des Nations unies, dépositaire de la convention, de convoquer une conférence d'examen en vue de réviser la convention et ses protocoles, en accordant une importance particulière au protocole II relatif aux mines antipersonnel.

Il s'agissait pour la France de remédier aux insuffisances du protocole II, tel qu'élaboré en 1980. Celles-ci tiennent à son **champ d'application, limité aux conflits armés internationaux**, alors que les mines antipersonnel sont essentiellement employées lors de conflits non internationaux, à la **faiblesse des prescriptions relatives à l'emploi de certains types de mines**, non détectables ou difficilement neutralisables, et à **l'enregistrement des emplacements**, et enfin à **l'absence de mesure relative aux transferts et aux vérifications.**

Après qu'un groupe d'experts gouvernementaux mis sur pied par le secrétaire général des Nations unies se fut réuni à Genève de février 1994 à janvier 1995, la conférence de révision s'est réunie une première fois à Vienne du 25 septembre au 13 octobre 1995 puis a suspendu ses travaux, faute d'accord satisfaisant. Les discussions ont repris à Genève au début de l'année 1996 pour aboutir lors d'une dernière session qui s'est déroulée du 22 avril au 3 mai 1996.

De **profondes divergences** sont apparues entre les parties lors des trois sessions de la conférence de révision. Si certains Etats souhaitaient renforcer la protection des populations civiles et aller vers une interdiction totale des mines antipersonnel, d'autres ont cherché à atténuer la portée des modifications apportées. Ainsi, la Chine et la Russie, grands producteurs de mines antipersonnel, se sont-elles opposées à l'applicabilité immédiate de l'interdiction de certains types de mines.

Aussi le **texte adopté par consensus** le 3 mai 1996 constitue-t-il un compromis entre ces diverses approches. Il témoigne de la difficulté de la communauté internationale à trouver les moyens d'endiguer l'utilisation incontrôlée des mines antipersonnel, même s'il comporte un certain nombre d'avancées.

B. LES APPORTS DU NOUVEAU PROTOCOLE II

Les principaux apports du nouveau protocole sont l'extension de son champ d'application aux conflits non internationaux et l'interdiction des mines indétectables ou aveugles. Les prescriptions relatives à l'emploi et à l'enregistrement des mines sont renforcées et la question des transferts est abordée.

1. L'extension du champ d'application du protocole aux conflits armés non internationaux

La convention de 1980 et les trois protocoles ne s'appliquent qu'aux situations de conflit armés internationaux. Le nouveau protocole II s'applique quant à lui, en plus de ces situations, aux situations visées à l'article 3 commun aux conventions de Genève du 12 août 1949, c'est-à-dire "**en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international**".

Il est toutefois précisé que le protocole "*ne s'applique pas aux situations de tensions et de troubles intérieurs, telles que les émeutes, actes de violence isolés et sporadiques et autres actes de caractère similaire, qui ne sont pas des conflits armés*".

L'alinéa 3 de l'article premier du nouveau protocole II prévoit également que dans le cas d'un conflit armé de caractère non international qui se produit sur le territoire de l'un des Etats parties, chaque partie au conflit, qu'il s'agisse d'un Etat ou d'un acteur non étatique, est tenue d'appliquer les interdictions et les restrictions prévues par le protocole.

2. L'interdiction de certains types de mines

Dans son article 2, le nouveau protocole II donne tout d'abord une **définition de la mine antipersonnel**, qui est "*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*".

Le protocole II de 1980 ne définissait pas la mine antipersonnel et assimilait les mines conçues pour exploser du fait de la présence d'une personne et celles conçues pour exploser du fait de la présence d'un véhicule.

L'emploi du terme " principalement " dans la nouvelle définition a suscité une controverse, certains Etats craignant qu'il crée une ambiguïté conduisant à affranchir de la réglementation des engins principalement conçus pour une utilisation autre qu'antipersonnel mais ayant les mêmes effets. Plus précisément, il était redouté que soient vendues sous une autre appellation des mines ayant les mêmes usages que les mines antipersonnel.

Pour éviter ce risque de contournement de la réglementation, **vingt Etats parties dont la France, ont effectué une déclaration interprétative** considérant que le terme " principalement " vise uniquement à préciser que "*les mines conçues pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'un véhicule, par opposition à 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*". Il s'agit donc, par cette déclaration, de préciser que l'emploi du terme " principalement " ne visait qu'à exclure des mines antivéhicules munies de dispositifs antimanipulation, c'est-à-dire de dispositifs destinés à protéger la mine et qui se déclenchent en cas de manipulation de celle-ci.

On doit constater que malgré cette déclaration interprétative, la définition retenue par le nouveau protocole II introduit un élément de contestation préjudiciable à la bonne application du texte. Néanmoins, le nouveau protocole II pose clairement le principe de l'interdiction de certains types de mines.

L'article 4 **interdit l'emploi de mines antipersonnel non détectables.**

En effet, de nombreuses mines contiennent peu ou pas d'éléments métalliques, ce qui rend leur détection impossible avec les moyens électromagnétiques habituellement utilisés pour le déminage.

L'annexe technique, dans son paragraphe 2, stipule que dans la structure des mines antipersonnel fabriquées après le 1er janvier 1997, il devra être incorporé un matériau ou un dispositif qui la rendra détectable à l'aide d'un matériel courant de détection des mines et qui émet un signal en retour équivalant à celui de 8 grammes de fer ou plus formant une masse critique. Pour les mines antipersonnel fabriquées avant le 1er janvier 1997, il devra en être de même, soit en incorporant, soit en attachant à ces mines un matériau identique.

Toutefois, certains Etats, dont la Chine, ont obtenu le bénéfice d'une **période transitoire de neuf ans au plus** leur permettant de continuer à utiliser telles quelles les mines non détectables fabriquées avant le 1er janvier 1997. En effet, dans le cas où un Etat partie juge qu'il ne peut pas immédiatement respecter l'obligation de modifier ces mines pour les adapter aux normes de détectabilité, il peut déclarer, au moment où il notifie son consentement à être lié par le protocole II, qu'il en différera le respect pendant une période qui ne dépassera pas neuf ans à partir de l'entrée en vigueur du protocole. Durant la période transitoire, l'Etat concerné devra limiter " autant que possible " l'emploi des mines non conformes.

L'article 3 (paragraphe 5) **interdit l'emploi des mines équipées d'un mécanisme spécifiquement conçu pour exploser sans qu'il y ait contact** sous l'effet du champ magnétique ou sous une autre influence générée par la présence d'un détecteur de mines courant. Cette interdiction vaut tant pour les mines antipersonnel que pour les mines antivéhicules.

L'article 3 (paragraphe 6) interdit également tout type de mines se désactivant d'elles-mêmes mais pourvues d'un dispositif antimanipulation conçu pour continuer à fonctionner alors que la mine est désactivée.

Enfin, les articles 5 et 6 édictent plusieurs **interdictions relatives aux mines non pourvues de mécanismes d'autodestruction ou d'autoneutralisation**. Il s'agit ici de **limiter la durée de vie des mines** en fonction de celle des besoins militaires et de permettre de les rendre inactives le plus rapidement possible afin d'éviter la persistance des effets du minage longtemps après la fin des hostilités.

Le nouveau protocole établit donc une différence de traitement entre les mines " aveugles " et celles qui se détruisent, se désactivent ou se neutralisent après une certaine durée.

L'article 5 vise les **mines antipersonnel non mises en place à distance**. Elles doivent être " *conçues et fabriquées de manière à ce qu'il n'y ait pas plus de 10 % des mines activées qui ne se détruisent pas d'elles-mêmes dans les 30 jours suivant la mise en place. Chaque mine doit également être dotée d'un dispositif complémentaire d'autodestruction conçu et fabriqué de manière à ce que, du fait de son fonctionnement combiné avec celui du mécanisme d'autodestruction, il n'y ait pas plus d'une mine active sur 1 000 qui fonctionne encore en tant que mine 120 jours après sa mise en place* ".

Toutefois, le protocole autorise l'usage de mines non conformes à ces prescriptions dans certaines situations :

- si elles sont placées dans une zone dont le périmètre est marqué, protégé par une clôture et surveillé par un personnel militaire empêchant les civils d'y pénétrer et si elles sont enlevées avant l'évacuation de la zone,

- s'il s'agit de mines placées sur le sol ou en hauteur, projetant des éclats selon un axe horizontal inférieur à 90°, à condition de ne pas être placées plus de 72 heures, de se situer à proximité immédiate de l'unité militaire qui les a mises en place et d'être surveillées afin que des civils ne

puissent pénétrer dans la zone.

L'article 6 concerne quant à lui les **mines mises en place à distance**.

Les mines antipersonnel mises en place à distance doivent se conformer aux mêmes prescriptions relatives à l'autodestruction et à l'autodésactivation.

Les mines mises en place à distance autres qu'antipersonnel sont interdites, *" à moins que, dans la mesure du possible, elles soient équipées d'un mécanisme efficace d'autodestruction ou d'autoneutralisation et comprennent un dispositif complémentaire d'autodésactivation conçu de telle sorte que ces mines ne fonctionnent plus en tant que telles lorsqu'elles ne servent plus aux fins militaires pour lesquelles elles ont été mises en place "*. La formulation retenue pour ces mines, essentiellement les mines antichars, est moins contraignante que pour les mines antipersonnel. Aucune indication n'est donnée sur la durée de vie maximale requise pour ces mines, ni sur le degré de fiabilité des dispositifs de neutralisation, de désactivation ou de destruction. De plus, de tels dispositifs ne sont imposés que *" dans la mesure du possible "*, formulation qui ôte aux dispositions tout caractère réellement contraignant.

Enfin, comme en matière de mines non détectables, **l'interdiction des mines non pourvues de mécanismes d'autodestruction et d'autodésactivation n'est pas d'application immédiate**. Une période transitoire de neuf ans au plus est prévue pour les parties qui le demandent lorsqu'elles notifient leur consentement. Durant cette période transitoire, l'emploi des mines antipersonnel non conformes aux normes et fabriquées avant l'entrée en vigueur du protocole reste autorisé. La partie concernée s'engage toutefois à en limiter l'emploi *" autant que possible "* et doit satisfaire aux exigences d'autodésactivation pour toutes les mines antipersonnel, et d'autodestruction pour celles d'entre elles mises en place à distance.

3. Les prescriptions relatives à l'emploi et à l'enregistrement des mines

Le nouveau protocole II apporte un certain nombre d'améliorations en matière d'emploi et d'enregistrement.

Il pose tout d'abord (article 3, paragraphe 2), **le principe de responsabilité** du poseur des mines. Chaque partie au conflit est responsable de toutes les mines qu'elle a employées et s'engage à les enlever, les retirer, les détruire ou les entretenir, sans retard après la cessation des hostilités actives. Cette obligation est précisée par l'article 10, qui stipule que lorsqu'une des parties au conflit a perdu le contrôle d'une zone qu'elle a minée, elle fournit à la partie qui en a désormais le contrôle, l'assistance technique et matérielle dont elle a besoin pour assurer l'enlèvement.

Le nouveau protocole II reprend également le principe général du droit international humanitaire selon lequel *" 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 "*.

Les dispositions de l'ancien protocole relatives à la **protection des populations civiles** sont reprises et précisées. La notion d'objectif militaire est affinée en vue d'éviter qu'elle n'aboutisse à frapper des civils. Ainsi, les lieux normalement consacrés à un usage civil tels que les lieux de cultes, les logements et les écoles sont présumés, en cas de doute, ne pas constituer des objectifs militaires. De même, plusieurs objectifs militaires nettement séparés et distincts et situés dans une localité ou une zone civile ne constituent pas un objectif unique. Enfin, les précautions à prendre pour protéger les civils des effets des mines sont elles aussi précisées.

En ce qui concerne **l'enregistrement**, on remarquera tout d'abord qu'il devient désormais **obligatoire pour les mines mises en place à distance**, alors qu'il ne l'était pas jusqu'à présent pour celles d'entre elles pourvues de mécanismes de neutralisation. L'annexe technique indique que *" l'emplacement et*

l'étendue estimés de la zone où se trouvent les mines mises en place à distance doivent être indiqués par rapport aux coordonnées de points de référence ", puis vérifiés et, lorsque cela est possible, marqués au sol à la première occasion. " Le nombre total et le type de mines posées, la date et l'heure de la pose et le délai d'autodestruction doivent aussi être enregistrés ".

L'annexe technique apporte d'autre part plusieurs améliorations en matière d'enregistrement, que ce soit pour mieux localiser les champs de mines, à l'aide de deux points de référence et non d'un point unique, ou pour compléter les renseignements requis sur le nombre, la méthode de mise en place, le type d'allumeur et la durée de vie des engins. Par ailleurs, les mines doivent comporter la mention des pays d'origine, du mois et de l'année de fabrication ainsi que du numéro de série ou du numéro du lot.

4. Les prescriptions relatives aux transferts

Alors que le précédent protocole ne traitait pas de la question des transferts, le nouveau protocole, dans son article 8, édicte un certain nombre de principes :

- les parties s'engagent à **ne pas transférer de mines dont l'emploi est interdit**,
- elles s'engagent à **ne pas transférer de mines à un destinataire autre qu'un Etat**, ou un organisme d'Etat habilité à en recevoir,
- elles s'engagent à **faire preuve de retenue en matière de mines dont l'emploi est restreint** par le protocole, et en particulier à ne pas transférer de mines antipersonnel à des Etats qui ne sont pas liés par le protocole, sauf si ceux-ci acceptent d'appliquer le protocole,
- elles s'engagent à assurer que tout transfert s'effectuera dans le respect entier, par l'Etat qui reçoit et celui qui transfère, des dispositions du protocole.

Il faut signaler que les Etats qui ont souhaité bénéficier de la période transitoire qui leur permet de continuer à utiliser des mines fabriquées antérieurement à l'entrée en vigueur du protocole et non conformes à celui-ci, ne peuvent pas pour autant transférer ce type de mines.

5. Les autres dispositions nouvelles

Les autres dispositions nouvelles portent tout d'abord sur **la coopération et l'assistance techniques**, traitées par l'article 11. Chaque partie s'engage à faciliter un échange aussi large que possible d'équipements ou de renseignements scientifiques ou techniques utiles à l'application du protocole et à fournir les renseignements nécessaires à la base de données sur le déminage établie par les Nations unies. Les parties qui le peuvent sont invitées à fournir une assistance au déminage et inversement, les parties peuvent solliciter une telle assistance.

L'article 12 étend aux missions d'établissement des faits ou à caractère humanitaire d'organismes des Nations unies, aux missions du comité international de la Croix Rouge et aux autres missions à caractère humanitaire ou missions d'enquête, les dispositions de l'ancien protocole II relatives à la **protection des forces et missions des Nations Unies** qui s'acquittaient de fonctions de maintien de la paix, d'observation ou de fonctions analogues dans une zone minée.

L'article 14 impose aux parties de prendre des mesures internes pour **prévenir et réprimer les violations des dispositions du protocole**, notamment des sanctions pénales à l'encontre des personnes ayant intentionnellement provoqué la mort ou la blessure de civils en contradiction avec le protocole. Par ailleurs, les forces armées des parties doivent former leurs personnels au respect des dispositions du protocole.

L'article 13 prévoit la consultation des parties contractantes au travers d'une **conférence annuelle** qui travaillera notamment à partir des rapports adressés chaque année par les parties au secrétaire général des Nations unies. Ces rapports doivent permettre de connaître les actions entreprises par les parties sur le plan législatif mais aussi en matière de respect des prescriptions du protocole, de déminage ou de coopération internationale.

C. LES INSUFFISANCES DU NOUVEAU PROTOCOLE II

Les principales insuffisances du nouveau protocole tiennent à la longue période transitoire obtenue par certains pays et surtout à l'absence de mécanisme de vérification du respect des dispositions du protocole.

1. La durée de la période transitoire

La faculté pour les parties qui le demandent d'obtenir une période transitoire pour se conformer aux normes de détectabilité et de mécanisme de fin de vie des mines constitue très certainement un point faible du nouveau protocole II. Durant cette période, le transfert des mines non conformes provenant des stocks existants sera certes interdit mais pas leur emploi.

Cette clause a été adoptée sous la pression de certains grands pays producteurs comme la Chine ou la Russie. Le délai de mise en conformité, susceptible d'atteindre 9 ans, paraît véritablement très important. Au regard du rythme de production actuel et des ravages provoqués par les mines non détectables ou aveugles, l'applicabilité immédiate de ces dispositions était hautement souhaitable.

2. L'absence de mécanisme de vérification et de sanction

L'objectif des pays qui souhaitaient la révision du protocole II, et en premier lieu la France, était certes de poser un certain nombre d'interdictions ou de restrictions à l'emploi des mines antipersonnel, mais il était aussi d'introduire un régime de vérification et de sanction efficace. L'opposition de certains Etats non alignés au nom du respect de la souveraineté nationale et de la non ingérence dans les affaires intérieures a fait obstacle à l'instauration de tels mécanismes.

Cette lacune était déjà patente dans le texte de 1980. Elle semble d'autant plus grave dans le nouveau protocole II que ce dernier a considérablement renforcé les prescriptions relatives à la configuration des mines elles-mêmes et à leur emploi.

L'absence de régime de vérification est paradoxale alors que le protocole atteint un degré d'extrême précision dès lors qu'il s'agit de définir le seuil de détectabilité des mines ou la fiabilité de leurs mécanismes d'autoneutralisation ou d'autodésactivation. Ainsi, aucune disposition n'est prévue pour assurer le respect des multiples prescriptions techniques édictées par le protocole.

De même, aucun moyen particulier n'est prévu pour assurer le respect des engagements des parties relatifs au transferts de mines.

3. Le nouveau protocole II : avancée ou recul ?

La conférence de révision qui a débouché, le 3 mai 1996, sur la nouvelle version du protocole II a été jugée **sévèrement** par de nombreux commentateurs et en premier lieu par des organisations non gouvernementales qui depuis plusieurs années luttent contre l'utilisation des mines antipersonnel et se consacrent aux victimes de ce fléau. Certaines d'entre-elles ont vu dans ce nouveau protocole la consécration d'une nouvelle génération de mines antipersonnel " intelligentes ", dont l'emploi serait légitimé alors que le but de la révision était de faire un pas vers l'interdiction totale de ces engins. On se serait ainsi éloigné de l'objectif au lieu de s'en rapprocher.

On doit néanmoins reconnaître que le nouveau protocole a pour premier mérite d'étendre notablement son champ d'application, en visant les conflits internes, c'est-à-dire ceux qui, de fait, connaissent l'utilisation la plus massive de mines antipersonnel.

En ce qui concerne l'interdiction de certains types de mines, elle conduit certes, a contrario, à maintenir la possibilité d'utiliser les autres types de mines, dites intelligentes. Mais on doit considérer que si le protocole II n'avait pas été modifié, les Etats parties auraient pu en tout état de cause continuer à utiliser les unes et les autres. D'autre part, il ne paraît pas indifférent que de grands pays producteurs comme la Chine, la Russie ou l'Inde aient signé un texte bannissant une bonne partie des matériels qu'ils mettent au point.

Enfin, il n'est pas douteux que la conférence de révision a constitué un très vaste forum au sein duquel ont pu s'exprimer les multiples préoccupations humanitaires. Même si elle a débouché sur un texte insuffisant, elle a contribué à relancer l'action internationale en vue d'obtenir un jour l'interdiction totale des mines antipersonnel. L'évolution de la position de plusieurs Etats comme les négociations en vue d'élaborer un nouveau traité en témoignent.



Sommaire



III. LES PERSPECTIVES D'INTERDICTION TOTALE DES MINES ANTIPERSONNEL

Au-delà de la révision du protocole II, l'objectif de l'interdiction totale des mines antipersonnel continue à être poursuivi, tant par certains Etats qui prennent des mesures d'ordre interne, que dans le cadre de négociations internationales.

A. LES MESURES D'ORDRE INTERNE PRISES PAR LES ETATS

Un certain nombre d'Etats ont d'ores et déjà pris des mesures unilatérales en ce qui concerne la production, l'exportation ou l'utilisation des mines antipersonnel.

1. La production des mines antipersonnel

Les Etats ayant renoncé à produire des mines antipersonnel sont peu nombreux. Il s'agit de l'Allemagne, de la Belgique, du Canada, de la France, de la Norvège, des Pays-Bas, du Portugal ainsi que de l'Autriche et de la Suisse, à l'exception d'un type de mines bien précis.

En ce qui concerne la **France, la décision de renoncer à la fabrication de tout type de mine antipersonnel a été annoncée le 26 septembre 1995** lors de la première session de la conférence de révision du protocole II. Ce moratoire avait alors été signifié à tous les industriels concernés par la délégation générale pour l'armement. Un projet de loi déposé au Sénat le 23 avril dernier doit donner force légale à l'interdiction de fabrication et instaurer un régime de sanctions pénales.

Certains pays européens comme le Royaume-Uni, l'Italie ou la Suède ne produisent pas de mines antipersonnel actuellement mais n'ont pas pour autant interdit la production. Il en est de même de la Hongrie, de la Pologne et du Chili.

En ce qui concerne les pays de l'Union européenne, seuls continueront à produire des mines antipersonnel l'Espagne, la Finlande et la Grèce. Parmi les grands pays producteurs, on trouve les Etats-Unis, la Russie, la Chine, le Japon, Israël, des pays d'Europe centrale et orientale comme la Bulgarie, la Roumanie et la République tchèque, la Bosnie et la Serbie, la Biélorussie, l'Ukraine et la Turquie. En Asie, les deux Corées, le Vietnam, Taïwan, la Thaïlande, Singapour et la Birmanie produisent des mines antipersonnel, tout comme l'Afrique du Sud, l'Egypte et le Zimbabwe en Afrique, l'Argentine, le Brésil, le Pérou et Cuba en Amérique. Enfin, des pays tels que l'Inde, l'Iran, l'Irak et le Pakistan comptent aussi au rang des producteurs.

2. L'exportation des mines antipersonnel

L'Autriche, la Belgique, le Cambodge, le Canada, la France, les Pays-Bas, l'Irlande, le Japon, le Mexique, la Norvège, les Philippines et la Suisse ont annoncé une interdiction totale des exportations

des mines antipersonnel. En ce qui concerne la France, les exportations avaient cessé depuis 1986 et un moratoire avait été annoncé par le chef de l'Etat en février 1993. Le projet de loi évoqué plus haut prévoit, sous peine de sanctions, l'interdiction de l'exportation.

Un deuxième groupe de pays a annoncé un moratoire total sur les exportations. On y trouve les Etats-Unis, l'Allemagne, l'Espagne, la Grèce, le Portugal, la Suède, la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie, la Biélorussie, la Lettonie, l'Ukraine, Israël, l'Argentine, l'Equateur, et l'Afrique du Sud.

Le Royaume-Uni ou la Russie appliquent un moratoire partiel.

Selon l'organisation Handicap international, les principaux pays exportateurs seraient actuellement la Chine, Singapour, le Vietnam, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, la Bulgarie, l'Iran, l'Irak, l'Egypte et le Zimbabwe.

3. L'emploi des mines antipersonnel

Plusieurs Etats ont annoncé qu'ils renonçaient unilatéralement à l'emploi des mines antipersonnel. Il s'agit notamment de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de l'Irlande, de la Nouvelle-Zélande, des Pays-Bas et du Portugal. La Belgique et l'Autriche sont les seuls Etats ayant promulgué une loi prohibant l'emploi des mines antipersonnel.

L'Australie et le Canada, ainsi que l'Afrique du Sud, ont pour leur part suspendu l'emploi des mines antipersonnel par leurs propres forces armées.

Le **gouvernement français**, dans un communiqué publié à l'issue du conseil des ministres du **2 octobre 1996**, a annoncé que la France renonçait " *à l'emploi des mines antipersonnel sauf en cas de nécessité absolue imposée par la protection de ses forces. Dans ce dernier cas, toute dérogation ne pourrait être autorisée que par une décision des autorités gouvernementales. L'emploi se ferait dans le strict respect des conditions de sécurité et en toute conformité avec les conventions internationales en vigueur* ". Cette décision est particulièrement significative dans la mesure où, à la différence de certains pays parfois très entreprenants sur ce sujet, la France, pour sa part, expose en permanence plusieurs milliers de ses soldats, notamment dans le cadre d'opérations extérieures de maintien de la paix.

Une position assez semblable a été prise par le gouvernement britannique.

B. LES INITIATIVES INTERNATIONALES

Dans le prolongement des débats qui avaient accompagné la révision du protocole II, une conférence a réuni à Ottawa au mois d'octobre 1996 une cinquantaine de pays favorables à l'interdiction totale des mines antipersonnel. A cette occasion, le Canada a proposé la convocation d'une nouvelle conférence à Ottawa en décembre 1997 pour adopter un traité d'interdiction totale de l'emploi des mines antipersonnel.

En fait, deux approches se sont manifestées en vue de parvenir à une interdiction globale et efficace de l'utilisation, du stockage, du transfert et de la fabrication des mines antipersonnel.

Autour du Canada, les partisans du " **processus d'Ottawa** " privilégient la négociation rapide d'un texte international juridiquement contraignant, même s'il ne recueille que l'accord d'un nombre limité d'Etats.

Inversement, d'autres Etats dont la France et les Etats-Unis font remarquer l'inconvénient qu'il y aurait à négocier un traité laissant sur le côté de grands pays producteurs comme l'Inde, la Chine et la

Russie. Ils considèrent que la conférence du désarmement des Nations Unies constituerait l'enceinte la plus appropriée pour discuter, avec l'ensemble des pays concernés, le problème de l'interdiction totale.

La France souhaite désormais une **approche dite de "complémentarité"** en manifestant son **attachement à la conférence du désarmement** comme seule enceinte pouvant inclure tous les grands pays producteurs mais en acceptant également le processus d'Ottawa afin de parvenir à un accord rapide avec les pays qui y participent.

Le processus d'Ottawa devrait se poursuivre avec une conférence à Oslo au moins de septembre, chargée de préparer la conférence de signature du traité en décembre à Ottawa.

A l'évidence, que ce soit à partir d'un texte adopté à Ottawa cette année ou dans le cadre de la conférence du désarmement, il sera difficile de rallier rapidement au principe de l'interdiction totale une majorité d'Etats dont la position sur le sujet évolue très lentement.



Sommaire



CONCLUSION

Au terme de cette analyse, le nouveau protocole II tel que modifié à Genève le 3 mai 1996 est loin d'apparaître pleinement satisfaisant et il se situe en tous cas en-deçà des espoirs que l'on pouvait fonder sur le processus de révision initié par la France. Malgré la prise de conscience par la communauté internationale des effets dévastateurs des mines antipersonnel, surtout sur les populations civiles, les parties réunies à Genève n'ont pu s'accorder sur un texte se situant à la hauteur du problème posé.

Certes le nouveau protocole II prohibe certains types de mines et prescrit, pour celles dont l'emploi demeure admis, des normes techniques extrêmement précises qui devraient en atténuer les effets meurtriers. Mais parallèlement, il ne met en place aucun moyen de nature à assurer le respect de ces dispositions et il laisse aux Etats qui le souhaitent une longue période de transition.

Même si elles sont modestes, il ne faudrait cependant pas sous-estimer les améliorations apportées par ce texte. Les conflits non internationaux entrent désormais dans le champ du protocole. Le principe de la responsabilité du poseur de mines est affirmé. En dépit de la possibilité de périodes transitoires qui atténuent la portée du texte, l'interdiction des mines indétectables ou de celles dépourvues de mécanisme de neutralisation ou de désactivation constitue pour certains Etats-parties un pas très important.

La révision du protocole II constitue incontestablement une étape qui, au-delà de l'amélioration du seul texte international relatif aux mines antipersonnel, a permis à de multiples initiatives de se manifester, qu'il s'agisse d'Etats ayant décidé de renoncer unilatéralement à la fabrication, à l'exportation voire à l'emploi de ces armes, ou d'actions diplomatiques en vue d'avancer vers une interdiction totale des mines antipersonnel.

Dans ce contexte, la France joue un rôle moteur, illustré par sa décision, en 1993, de confirmer l'arrêt des exportations de mines antipersonnel, effectif depuis 1986, puis par l'interdiction, en 1995, de la fabrication de ces armes et enfin, par le renoncement à leur emploi, sauf en cas de nécessité absolue et dans le cadre d'une procédure extrêmement stricte, comme cela a été précisé le 2 octobre 1996.

Compte tenu de ces éléments, votre rapporteur vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi autorisant la ratification du protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs.





EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 11 juin 1997.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Claude Estier a souligné la gravité du problème des mines antipersonnel, armes continuant à tuer, de manière aveugle, longtemps après la fin des conflits, et la relative faiblesse du dispositif du protocole II, qui ne lie qu'une cinquantaine d'Etats et qui continue à autoriser la production et l'utilisation de certains types de mines. Il a évoqué la lenteur et le coût du déminage et souhaité que l'on aille beaucoup plus loin dans l'élaboration d'instruments internationaux contre les mines antipersonnel, afin de parvenir à leur interdiction générale.

M. Xavier de Villepin, président, après avoir lui aussi insisté sur les drames humains provoqués par les mines antipersonnel, a souligné l'importance de la question du déminage, à laquelle la France apporte une contribution active. Il s'est interrogé sur la notion de mines dites " intelligentes ".

Mme Danielle Bidard-Reydet s'est félicitée de l'unanimité qui s'était manifestée au sein de l'Union interparlementaire, lors de sa conférence à Pékin en 1996, pour condamner les mines antipersonnel, et elle y a vu un signe de l'évolution des mentalités. Elle a par ailleurs estimé que les pays occidentaux, et notamment la France, avaient un rôle majeur à jouer dans le domaine du déminage.

Mme Paulette Brisepierre a enfin évoqué l'ampleur de la prolifération des mines en Bosnie-Herzégovine et le rôle joué par les forces françaises en matière de déminage.

A la suite de ces interventions, Mme Lucette Michaux-Chevry, rapporteur, a rappelé l'importance de l'effort entrepris par la France en matière de déminage, notamment par la formation de démineurs locaux. Elle a en outre indiqué que le nouveau protocole II affirmait le principe de la responsabilité du poseur de mines, qui devait prendre en charge le déminage. S'agissant de ce protocole II, elle en a souligné les insuffisances tout en considérant qu'en cette matière, les progrès ne pouvaient qu'être très lents et qu'il était sans doute plus efficace de procéder par avancées progressives, en essayant d'associer le plus grand nombre de pays autour de règles admises par tous. Enfin, elle a donné des précisions sur la notion de mine " intelligente ", qui vise des matériels se désactivant ou se détruisant au bout d'une certaine durée.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, approuvé le projet de loi qui lui était soumis.





PROJET DE LOI

Article unique

Est autorisée la ratification du protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996 (protocole II, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996) annexé à la convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, fait à Genève le 3 mai 1996, et dont le texte est annexé à la présente loi [1].

Etats	Ratification/Adhésion	Etats	Ratification/Adhésion
Afrique du Sud	13 septembre 1995	Laos	3 janvier 1983
Allemagne	25 novembre 1992	Lettonie	4 janvier 1993
Argentine	9 août 1995	Liechtenstein	16 août 1989
Australie	14 mars 1983	Luxembourg	21 mai 1996
Autriche	23 septembre 1983	Macédoine	30 décembre 1996
Biélorussie	23 juin 1982	Malte	26 juin 1995
Belgique	7 février 1995	Maurice	6 mai 1996
Bosnie-Herzégovine	1er septembre 1993	Mexique	11 février 1982
Brésil	5 octobre 1995	Mongolie	8 juin 1982
Bulgarie	15 octobre 1982	Niger	10 novembre 1992
Cambodge	25 mars 1997	Norvège	7 juin 1983
Canada	24 juin 1994	Nouvelle-Zélande	18 octobre 1993
Chine	7 avril 1982	Ouganda	14 novembre 1995
Chypre	12 décembre 1988	Pakistan	1er avril 1985
Croatie	2 décembre 1993	Panama	26 mars 1997
Cuba	2 mars 1987	Pays-Bas	18 juin 1987
Danemark	7 juillet 1982	Pologne	2 juin 1983
Equateur	4 mai 1982	Portugal	4 avril 1997
Espagne	29 décembre 1993	Roumanie	26 juillet 1995
Etats-Unis	24 mars 1995	Royaume-Uni	14 février 1995
Finlande	8 mai 1982	Russie	10 juin 1982
France	4 mars 1988	Slovaquie	28 mai 1993
Géorgie	29 avril 1996	Slovénie	6 juillet 1992

Grèce	28 janvier 1992	Suède	7 juillet 1982
Guatemala	21 juillet 1983	Suisse	20 août 1982
Hongrie	14 juin 1982	République Tchèque	22 février 1993
Inde	1er mars 1984	Togo	4 décembre 1995
Irlande	13 mars 1985	Tunisie	15 mai 1987
Israël	22 mars 1995	Ukraine	23 juin 1982
Italie	20 janvier 1995	Uruguay	6 octobre 1994
Japon	9 juin 1982	Yougoslavie	24 mai 1983



Sommaire



ANNEXE II - ÉTUDE D'IMPACT[2]

1. Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances :

La France est partie au Protocole n° 2 de la Convention de 1980 depuis le 4 avril 1988.

Les nouvelles dispositions adoptées à l'occasion de la modification de ce protocole renforcent et clarifient les obligations liées à l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs. Elles ajoutent, pour la première fois, des obligations juridiquement contraignantes relatives aux transferts de ces armes.

2. Bénéfices escomptés : indication concrète et de préférence chiffrée en matière :

- d'emploi : impossible à quantifier.
- d'intérêt général : ce Protocole constitue une avancée du droit international de nature à responsabiliser les Etats parties à la Convention de 1980 sur la production, le commerce et l'usage des mines, pièges et autres dispositifs. L'adhésion de l'ensemble des Etats sera de nature à accroître la sécurité de la France.
- financière : la France devra contribuer au financement des conférences annuelles des Etats parties au Protocole n° 2 modifié selon le barème des quotes-parts de l'Organisation des Nations unies, dûment ajusté. Le montant de cette contribution sera imputé sur le budget du ministère des affaires étrangères et le versement interviendra à partir des crédits ouverts sur le chapitre 42/31 "participation de la France à des dépenses internationales (contributions obligatoires)" dudit budget.
- de simplification des formalités administratives : sans objet.
- de complexité de l'ordonnancement juridique : sans objet.



Sommaire