

Document mis
en distribution
le 23 avril 1998



N° 853

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 avril 1998.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES ⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 561) DE M. ROBERT GAÏA ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES, *tendant à l'élimination des mines antipersonnel,*

PAR M. ROBERT GAÏA,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La commission de la défense nationale et des forces armées est composée de : M. Paul Quilès, *président* ; MM. Didier Boulaud, Arthur Paecht, Jean-Claude Sandrier, *vice-présidents* ; MM. Robert Gaïa, Pierre Lellouche, Mme Martine Lignières-Cassou, *secrétaires* ; MM. Jean-Marc Ayrault, Jacques Baumel, Jean-Louis Bernard, André Berthol, Jean-Yves Besselat, Eric Besson, Bernard Birsinger, Jean-Marie Bockel, Loïc Bouvard, Jean-Pierre Braine, Philippe Briand, Jean Briane, Yves Bur, Antoine Carré, Bernard Cazeneuve, Gérard Charasse, Hervé de Charette, Guy-Michel Chauveau, Alain Clary, Charles Cova, Michel Dasseux, Jean-Louis Debré, François Deluga, Claude Desbons, Jean-Pierre Dupont, François Fillon, Christian Franqueville, Roger Franzoni, Yann Galut, René Galy-Dejean, Roland Garrigues, Henri de Gastines, Germain Gengenwin, Bernard Grasset, François Hollande, François Huwart, Jean-Noël Kerdraon, François Lamy, Pierre-Claude Lanfranca, Jean-Yves Le Drian, Georges Lemoine, François Liberti, Jean-Pierre Marché, Franck Marlin, Jean Marsaudon, Christian Martin, Marius Masse, Gilbert Meyer, Michel Meylan, Jean Michel, Charles Miossec, Alain Moyne-Bressand, Jacques Peyrat, Robert Poujade, Michel Sainte-Marie, Bernard Seux, Guy Teissier, André Vauchez, Jean-Claude Viollet, Michel Voisin, Pierre-André Wiltzer, Kofi Yamgnane.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — UNE ARME BIEN CONNUE DEVENUE INHUMAINE	7
A. — UNE ARME USUELLE ET D'INTÉRÊT DÉCLINANT.....	7
B. — L'OUTIL D'UN VÉRITABLE « DÉSASTRE HUMANITAIRE ».....	7
C. — UNE DÉNATURATION FAVORISÉE PAR LA TECHNIQUE.....	8
II. — L'INDISPENSABLE ENRAYEMENT D'UN PROCESSUS	10
A. — LE PROTOCOLE II À LA CONVENTION DE GENÈVE SUR L'EMPLOI DE CERTAINES ARMES CLASSIQUES (CCAC).....	10
B. — LE PROCESSUS D'OTTAWA.....	11
C. — L'EXTENSION DE L'INTERDICTION.....	14
III. — LE CHOIX DE LA FRANCE	15
IV. — LA PROPOSITION DE LOI TENDANT À L'ÉLIMINATION DES MINES ANTIPERSONNEL	16
EXAMEN EN COMMISSION :	
I. — AUDITIONS	19
A. — AUDITION DU GÉNÉRAL JEAN-PIERRE KELCHE, CHEF D'ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES.....	19
B. — AUDITION DU DOCTEUR PHILIPPE CHABASSE, CO-DIRECTEUR DE HANDICAP INTERNATIONAL.....	23
II. — EXAMEN DES ARTICLES	29
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	35

MESDAMES, MESSIEURS,

L'an 2000 ouvrira un millénaire sans mines antipersonnel.

Ces armes inhumaines disséminées par des mains irresponsables à des dizaines de millions d'exemplaires et qui, sentinelles inflexibles d'une volonté morte, continuent la guerre une fois la paix revenue vont lentement disparaître.

Les Etats, tout à leurs règles d'usage et à leurs négociations futures, n'auraient sans doute abouti qu'à un lourd et inefficace protocole de plus si les opinions publiques, révoltées par l'absurdité et l'injustice, éclairées et aiguillonnées par les organisations humanitaires qui, sur le terrain, soignent les blessés, rééduquent et réinsèrent les amputés, ne les avaient pas astreints à renoncer à leurs habitudes et à finalement négocier une Convention abolissant ces mécaniques de la mort aveugle.

La route fut longue depuis les premières prises de conscience par les coopérants découvrant progressivement, dans les lointaines rizières du Cambodge, l'ampleur du désastre, jusqu'à la signature le 3 décembre dernier de la Convention d'Ottawa par 123 pays, dont la France. L'opiniâtreté dont il aura fallu faire preuve fut grande et la réussite ne fut jamais certaine.

L'ultime étape de ce long parcours est l'adoption, par chacun des pays signataires, d'une loi rendant effective dans leur droit interne les dispositions de la Convention d'Ottawa.

A l'Assemblée nationale, depuis qu'en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée, plusieurs propositions de loi tendant à l'interdiction des mines antipersonnel ont été déposées par des hommes et des femmes sincères. Mais c'est le groupe socialiste qui a utilisé, lorsque son tour est venu, ce droit nouveau pour faire inscrire à l'ordre du jour et adopter une loi d'interdiction.

Votre rapporteur en tire la fierté qui convient. Mais il n'oublie pas que cette ultime et facile action est la résultante d'une mobilisation déterminée et immense et d'un travail continu de tous ceux qui ont voulu

bannir les mines de la planète. Car, pour citer l'association Handicap International, l'une des organisations les plus actives au sein de la *Campagne internationale pour l'interdiction totale des mines antipersonnel*, Prix Nobel de la Paix en 1997, « *l'action humanitaire n'est pas qu'affaire de bons sentiments et de gestes politiques spectaculaires, mais aussi de volonté, de lucidité et de persévérance* ». Le processus qui s'achève avec la décision de « désarmement citoyen » qui va être prise par la représentation nationale en est l'illustration et le couronnement.

I. — UNE ARME BIEN CONNUE DEVENUE INHUMAINE

A. — UNE ARME USUELLE ET D'INTÉRÊT DÉCLINANT

Les mines terrestres ont été, dans les conflits du XX^{ème} siècle, des munitions d'emploi tout à fait courant pour empêcher le mouvement, au moindre coût en effectifs, des forces d'infanterie.

Cette configuration est devenue ensuite classique. Pendant la seconde guerre mondiale, le champ de mines, signalé et entouré ou non de barbelés, est une figure habituelle.

Cet usage a perduré : la ligne de démarcation entre les deux Corées, les longues frontières russes, notamment la frontière russo-chinoise et la frontière russo-finlandaise, sont bordées de champs de mines.

Les mines antipersonnel servent aussi à assurer à faible coût une garde efficace, puisque permanente, d'établissements militaires sensibles ou de casernement. Ainsi, la base militaire de Solenzara, en Corse, a-t-elle été entourée de champs de mines, dûment signalées entre deux rangs de barbelés.

Avec le temps, cet usage statique contre l'intrusion clandestine est en fait devenu le seul usage militaire réel.

B. — L'OUTIL D'UN VÉRITABLE « DÉSASTRE HUMANITAIRE »

L'opinion internationale s'est donc longtemps totalement désintéressée de cette arme banale, un peu vieillotte, qu'elle croyait bien connaître et dont elle retrouvait par exemple l'image dans les films sur la Seconde guerre mondiale.

Elle était beaucoup plus préoccupée par les menaces que faisaient peser les armes de destruction massive, les armes nucléaires, chimiques, bactériologiques. Ce sont donc celles-ci qui, les premières, ont fait l'objet d'accords d'interdiction ou de limitation telles que la convention du 10 avril 1972 sur l'interdiction des armes bactériologiques, la convention du 13 janvier 1993 sur l'interdiction des armes chimiques, le traité du 10 septembre 1996 d'interdiction complète des essais nucléaires.

Il faut attendre la fin de la guerre froide et donc l'atténuation du risque de la guerre nucléaire pour que l'opinion prenne conscience que, loin de l'équilibre de la terreur ou des grands enjeux stratégiques, les mines antipersonnel étaient devenues, dans l'indifférence générale, l'instrument de ce qu'un Secrétaire général des Nations Unies a appelé « un désastre humanitaire ».

Qu'on en juge : aujourd'hui, 100 à 120 millions de mines seraient disséminées de par le monde, dont 65 millions auraient été posées depuis 1980. Il y aurait notamment entre 10 et 30 millions de mines sur le sol afghan, 20 millions en Angola, 10 millions en Irak, 8 millions au Cambodge, 3 à 6 millions en Bosnie-Herzégovine, 3 millions en Croatie, ...

Et ces mines mutilent et tuent. On considère qu'elles font une victime toutes les vingt-deux minutes. De leur fait, selon un rapport de l'UEO, le Cambodge compterait un amputé pour 384 habitants, l'Angola un pour 334 alors que les Etats-Unis en comptent un pour 22 000.

A ces souffrances humaines s'ajoute, pour la société des pays victimes des mines antipersonnel, un coût financier énorme. Les morts laissent des orphelins, qu'il faut secourir ; les blessés réclament des soins, alors même que les pays touchés sont des pays pauvres, manquant de moyens médicaux et de matériel : en Afrique ou au Cambodge, la pénurie de prothèses a longtemps empêché la réinsertion des victimes dans la société, aggravant ainsi la situation des mutilés et les transformant en invalides non seulement incapables de travailler désormais mais réclamant une assistance permanente.

De plus, des zones fertiles entières ne peuvent plus être cultivées sans risques graves. Les populations doivent donc soit se résigner à les abandonner, et avec elles leur gagne-pain, soit accepter de vivre dans un risque mortel permanent.

C. — UNE DÉNATURATION FAVORISÉE PAR LA TECHNIQUE

Plusieurs éléments ont joué pour créer cette situation.

D'abord, les mines antipersonnel sont des armes extrêmement simples, donc très faciles à produire et d'un coût très bas : il en existe à moins de 100 francs. Les éléments de base sont des produits courants. Les modèles les plus classiques sont très faciles à copier. On peut même en fabriquer de façon artisanale : en Bosnie, on a trouvé des chaînes

d'assemblage dans des garages ; on y relève des mines élaborées avec des boîtes de conserve ou des bouteilles de lait.

Cette double caractéristique a rendu possible, dans le cadre de guerres civiles ou de lutte contre les guérillas, un emploi non classique et nouveau, l'usage massif des mines pour rendre inutilisables, voire inhabitables, des régions entières. Le Cambodge, le Salvador, l'Angola relèvent du premier cas de figure, l'Afghanistan, où les Soviétiques ont déversé des millions de mines par hélicoptère, du second.

Or, autre caractéristique, l'évolution technique a rendu les mines de moins en moins détectables, voire totalement indétectables. Ainsi, nombre de modèles ne comprennent plus aucune pièce de métal, et peuvent échapper désormais au repérage au moyen des classiques « poêles à frire ».

La situation actuelle est le résultat de cette combinaison : des dizaines de millions de mines antipersonnel dispersées dans les campagnes ou les forêts, toujours actives des années après la fin des guerres au cours desquelles elles ont été répandues, et impossibles à détecter. Des populations entières se trouvent ainsi sous la menace permanente, oppressante, invisible et omniprésente, de ce qu'on a appelé au Cambodge des « sentinelles éternelles », et ce pour une période indéterminée.

Cette situation est aggravée et pérennisée par la différence entre le coût d'emploi des mines et celui du déminage. Les mines étant devenues indétectables, le déminage suppose l'intervention de démineurs qualifiés, procédant, comme autrefois, par sondages, en enfonçant précautionneusement tous les dix centimètres une tige d'acier à un angle de 30°. Le rythme du déminage est, dans ces conditions, de 15 m² par démineur et par jour... Pour citer des coûts effectifs, le Koweït a payé en 1992 100 millions de dollars pour enlever 330 000 mines antipersonnel en dix mois. Cette opération a ainsi coûté 330 dollars la mine, un coût hors d'atteinte de la plupart des pays minés, qui comptent parmi les plus pauvres de la planète.

Ce sont les ONG qui ont, les premières, dénoncé cette situation. Présentes sur le terrain, elles ont pu évaluer le drame que vivaient des régions par ailleurs le plus souvent isolées, reculées et délaissées.

II. — L'INDISPENSABLE ENRAYEMENT DU PROCESSUS

A. — LE PROTOCOLE II À LA CONVENTION DE GENÈVE SUR L'EMPLOI DE CERTAINES ARMES CLASSIQUES (CCAC)

Pour lutter contre ce désastre désormais reconnu, plusieurs initiatives ont été prises.

Dans un premier temps, l'effort de réglementation des mines antipersonnel s'est appuyé sur les conventions de Genève. Ces quatre conventions, du 12 août 1949, ont notamment institué l'obligation, pour les parties à un conflit, d'établir une distinction entre civils et combattants et en conséquence interdit l'emploi d'armes non discriminantes. De même elles ont interdit l'emploi d'armes pouvant entraîner des souffrances disproportionnées à l'objectif militaire recherché. C'est donc sur ces principes qu'on a pu d'abord s'appuyer pour élaborer un corpus de règles relatives aux mines antipersonnel.

Déclinant ces principes, le protocole II sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs annexé à la convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes classiques (CCAC) encadre strictement l'usage des mines : leur utilisation contre les civils ou sans discrimination est interdite ; des plans des champs de mines doivent être établis ; ceux-ci doivent être déminés après la fin du conflit.

Ce protocole est cependant affecté d'une faiblesse fondamentale. Il ne s'applique qu'aux signataires qui sont eux-mêmes des Etats. Les Etats non signataires, les parties à des guerres civiles échappent donc à ses règles.

A l'initiative de la France, il a cependant fait l'objet d'une révision dans le cadre consensuel de la Conférence du désarmement. Celle-ci a d'abord élargi son champ aux conflits armés non internationaux se déroulant sur le territoire des Etats signataires, c'est-à-dire aux guerres civiles. Dans la mesure où c'est essentiellement dans ce cadre que les mines antipersonnel sont employées aux fins de terreur ci-dessus décrites, c'est là un point majeur. La nouvelle rédaction interdit de plus la fabrication et l'emploi de mines antipersonnel indétectables, ainsi que la mise en place à distance de mines antipersonnel non dotées de mécanismes d'autodestruction ou d'autodésactivation dans un délai de 120 jours. Elle pose également le principe de l'interdiction du transfert de mines à un destinataire autre qu'un Etat signataire du protocole.

La signature a eu lieu le 3 mai 1996 et la ratification par la France est en cours. Le projet de loi est en effet en attente d'examen par l'Assemblée nationale après son adoption par le Sénat.

Le protocole II annexé à la convention de 1980, même une fois révisé, n'interdit donc pas l'usage des mines antipersonnel. Même celles à durée de vie illimitée sont autorisées pourvu qu'elles ne soient employées que dans des champs de mines signalés ; elles doivent simplement être détectables. De plus, le protocole révisé ne prévoit pas de système de vérification. Enfin, il laisse un délai de neuf ans aux Etats signataires pour se mettre en règle avec ses dispositions.

Cette révision du protocole a suscité nombre de reproches : le délai de neuf ans a paru trop long aux uns, les avancées insuffisantes aux autres.

En fait, s'il s'agit de définir un usage régulier des mines, il y a peu à redire sur le protocole II de la Convention de 1980 : l'autorisation des mines à durée de vie illimitée dans le seul cadre de champs signalés permet de s'assurer que leur utilisation à des fins de veille permanente, pour lesquelles elles gardent une utilité militaire, ne blessera aucune personne entrée involontairement dans leur périmètre de pose. Leur interdiction en opérations garantit que leur usage ne causera pas de dommages abusifs aux populations civiles. Mieux encore, l'interdiction du commerce avec des Etats non signataires oblige ceux-ci, pour se fournir, à adhérer à la convention et fait donc passer leur territoire dans le champ de la convention, y soumettant les éventuels futurs protagonistes de guerres civiles.

Le mouvement qui s'est fait jour dénonçant les insuffisances de ce protocole a d'autres ressorts. De fait, il est apparu à beaucoup que la dénaturation qui s'était produite dans l'usage des mines était si grave, ses conséquences tellement massives, que seule l'interdiction absolue de cette arme et sa stigmatisation universelle était une réponse appropriée. Le protocole de Genève, relevant du souci d'instaurer des « lois de la guerre » et d'en réglementer la pratique dans un cadre minimal d'humanité, avait été disqualifié pour régir l'utilisation des mines.

B. — LE PROCESSUS D'OTTAWA

Pour ceux qui dénoncent les insuffisances du processus de Genève, les souffrances absurdes infligées aux populations civiles par les frappes aveugles des mines antipersonnel employées comme des armes de destruction massive et non discriminante ont disqualifié celles-ci comme instruments d'une action militaire raisonnée. Dans la mesure où elles sont devenues des

armes inhumaines de destruction massive, elles doivent disparaître et ceux qui les utilisent peuvent être condamnés.

C'est ainsi qu'en réaction à l'insuffisance de la nouvelle norme internationale fut lancé, à l'initiative du ministre canadien des affaires étrangères, Lloyd Axworthy, le processus d'Ottawa pour l'interdiction totale de la fabrication et de l'usage des mines antipersonnel.

Le Premier Ministre canadien s'était fixé, en octobre 1996, l'objectif d'aboutir en un an à l'élaboration d'une convention à cet effet ; les 3 et 4 décembre 1997, 121 Etats signaient cette Convention.

Ses dispositions correspondent à l'approche abolitionniste qui vient d'être décrite. La Convention interdit, en effet, l'emploi, la production, le stockage et le transfert des mines antipersonnel. En conséquence, les Etats signataires devront retirer les mines antipersonnel utilisées sur leur territoire. Les délais retenus, quatre ans pour la destruction des stocks, dix ans pour le déminage des zones minées, demeurent toutefois réalistes, et peuvent être comparés avec les neuf ans du protocole de Genève. De plus, un mécanisme de vérification du respect des dispositions de la Convention a été prévu, à la demande, notamment, de la France et de l'Allemagne. Ce dispositif autorise, en cas d'allégation de violation de la Convention, l'envoi sur le terrain de missions d'experts chargées d'enquêter sur le respect, par l'Etat incriminé, des dispositions du traité. Il reste cependant tout à fait souple puisque de telles missions ne seront envoyées que sur décision de la Conférence des Etats parties, et après des échanges de lettres avec l'Etat sollicité, et que celui-ci pourra prendre les mesures nécessaires pour la protection des zones qu'il jugerait sensibles ou le respect de ses obligations constitutionnelles, notamment en matière de droit de propriété.

Mais la Convention d'Ottawa ne se contente pas d'édicter une norme. En effet, elle comporte dans un deuxième volet des dispositions visant à renforcer substantiellement la coopération et l'assistance internationale dans le domaine du déminage humanitaire. Aux termes de la Convention d'Ottawa, chaque Etat « en mesure de le faire », et cela inclut tous les pays riches, fournira une aide au déminage et à la destruction des stocks de mines antipersonnel. Ces Etats s'engagent également à mener des actions d'assistance aux victimes des mines antipersonnel. Ainsi se trouve réaffirmé le caractère inhumain et illégitime de ces armes, et consacré le principe qu'il s'agit d'un fléau pour l'éradication duquel les pays victimes ont droit à l'assistance des pays plus épargnés. Il est à noter à ce propos que les principaux pays victimes sont signataires de la Convention d'Ottawa.

Il y a là un grand facteur d'espoirs pour les pays minés. En effet, si le déminage est actuellement si ardu, c'est que la technologie du déminage n'a pas suivi celle des mines, les pays maîtrisant cette technologie n'étant pas minés. Il y a quelque chose de paradoxal à constater qu'un avion de combat est capable de repérer entre des milliers d'échos instantanés celui d'un départ de missile, mais qu'aucune technique ne permet, par exemple par croisement d'échos radars et de signatures chimiques, de repérer une mine avec quelque sûreté.

Les mines une fois délégitimées, un marché effectivement créé, on peut penser qu'un bond très significatif dans les techniques, l'efficacité et les coûts du déminage sera la conséquence du traité d'Ottawa. C'est là un résultat que nul ne pourra décrier.

La rapidité avec laquelle ce succès a été obtenu peut s'expliquer par la méthode suivie. Pour contourner le principe du consensus qui régit le fonctionnement de la Conférence du désarmement des Nations Unies, le processus a été lancé hors de ce cadre. De plus, il réunissait des puissances toutes favorables à l'interdiction absolue des mines telles que le Canada, l'Afrique du Sud, l'Autriche, la Belgique, la Norvège, puissances moyennes, sur lesquelles ne repose pas habituellement l'essentiel de la charge militaire des opérations de maintien de la paix, mais en même temps nullement puissances médiocres ou négligeables. De plus, le processus a été constamment soutenu par une coalition des associations humanitaires les plus déterminées, réunies dans la *Campagne internationale pour l'interdiction totale des mines antipersonnel*, qui a obtenu le prix Nobel de la Paix à l'automne 1997, et qui ont exercé une pression continue sur les opinions publiques, à la fois des puissances qui menaient le processus, mais aussi de leurs pays respectifs.

Plus remarquable en revanche est le nombre de pays signataires : 121 dont la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon. Ce très grand succès est le signe que l'idée selon laquelle les mines antipersonnel étaient devenues des armes de destruction massive, qu'il fallait, en tant que telles, interdire absolument, l'a emporté sur le souci de préserver coûte que coûte la possibilité de leur usage raisonnable. Par le nombre des Etats signataires, les mines antipersonnel ont été condamnées comme armes désormais incompatibles avec le concept d'Humanité.

C'est pourquoi les pays qui, parce qu'ils considèrent avoir besoin des mines pour un usage raisonnable, ou parce qu'ils savent ne pas pouvoir répondre aux conditions posées dans les délais fixés (notamment en matière de destruction), n'ont pas signé la Convention, n'en combattent pas pour autant l'esprit ni les objectifs.

Les Etats-Unis, après avoir tenté au cours des négociations d'assouplir le traité de façon à pouvoir le signer, ont finalement déclaré, le 3 décembre 1997 par la voix du représentant spécial du Président Bill Clinton, Karl Inderfurth, partager de « tout coeur » ses objectifs et rappelé que seuls les impératifs de protection de leurs 37 000 soldats en Corée les empêchaient d'y adhérer. Pour preuve de leur bonne volonté, ils ont annoncé qu'ils cesseraient en 2003 d'utiliser des mines antipersonnel partout dans le monde sauf en Corée, et en 2006 en Corée même. Ils ont aussi rappelé qu'ils avaient doublé en 1997 le montant de l'aide allouée au déminage, laquelle est passée à 80 millions de dollars, et annoncé une enveloppe de 100 millions de dollars pour 1998.

La Russie, quant à elle, a déclaré qu'elle était prête à signer la convention sur les mines antipersonnel « dans un délai raisonnable ». La question est celle de la date à laquelle la Russie sera en mesure de remplacer les mines utilisées pour la défense de ses sites nucléaires et militaires ; le Gouvernement russe a également expliqué que son pays ne pouvait faire face seul à la destruction des 60 millions de mines qui y sont posées.

A titre de preuve de bonne volonté, deux décrets du Président Eltsine sont venus prolonger de cinq ans la durée du moratoire sur l'importation de mines antipersonnel, et interdire la vente de mines non équipées de dispositifs d'autodestruction et indétectables.

Enfin, la Chine, dont les mines gardent la frontière nord, commune avec la Russie, a annoncé qu'elle avait entrepris des campagnes de déminage, notamment dans le sud du pays.

La délégitimation des mines antipersonnel comme arme de guerre justifiable est donc, on peut le penser, chose faite.

C. — L'EXTENSION DE L'INTERDICTION

Dès lors, pour aboutir à l'interdiction universelle recherchée, il convient de mener en parallèle trois processus. Le premier est celui de la ratification de la Convention d'Ottawa qui scellera définitivement la mise au ban de l'Humanité de ces armes devenues réellement monstrueuses.

Le deuxième, qui ne doit pas être oublié, est celui de Genève. Nombre de pays ne ratifieront pas la Convention d'Ottawa avant longtemps. Le protocole de Genève, dès lors qu'il n'a plus vocation à être une référence éthique, est un excellent accord technique *a minima* pour permettre à certains pays, qui hésitent à remettre en cause leur politique d'équipement en

mines et leurs doctrines d'emploi, d'exprimer leur rejet d'un usage délinquant de ces armes. Il présente également l'intérêt de faire entrer leur territoire dans l'ensemble des zones où l'on ne pourra plus pratiquer impunément un usage massif et non discriminant de mines.

Enfin, pour la bonne application des accords d'Ottawa, chaque pays signataire devra prendre des mesures de droit interne intéressant la fabrication, le commerce et l'emploi des mines sous peine de sanctions pénales.

III — LE CHOIX DE LA FRANCE

En matière de mines antipersonnel, la position de la France est singulière.

D'abord, plus que d'autres, la France a compris à quel point ces armes étaient devenues monstrueuses et illégitimes. Dès 1986, la France, qui compte alors parmi les producteurs de mines, décide de cesser d'en exporter. Le 13 février 1993, elle annonce plus solennellement un moratoire absolu sur les exportations et l'étend à la production en 1995.

La sincérité de ces décisions a parfois été mise en cause. La vérité est que les mines antipersonnel sont, aux termes des dispositions combinées de l'article 1^{er} du décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions et de l'article 2, A, paragraphe 9.1 du décret n° 95-589 du 6 mai 1995 pris pour son application, des matériels de guerre de première catégorie. Aux termes des dispositions du décret-loi du 18 avril 1939, la fabrication, la détention, l'acquisition, la cession, le commerce, l'importation et l'exportation sont interdits sans autorisation. En fait, la limitation, puis le retrait, des autorisations a suffi à faire entrer en vigueur les moratoires, sans autres formalités mais aussi sans qu'aucune vérification extérieure à l'exécutif soit possible de par la nature même du dispositif législatif en vigueur.

C'est aussi la France qui, en 1993, par la voix du Président Mitterrand alors en visite d'Etat au Cambodge, a lancé la révision du protocole de Genève.

En même temps, la France, qui est un des principaux pays contributeurs de forces pour les opérations de maintien de la paix, connaît l'utilité des mines pour protéger les points militaires sensibles et les casernements.

Ainsi, après l'attentat de 1982 contre les forces françaises au Liban, les abords de la Résidence des Pins, l'ambassade de France à Beyrouth, ont été protégés par des mines antipersonnel. Le 3 octobre 1996, la France annonce qu'elle renonce en principe à l'emploi des mines antipersonnel, mais se réserve le droit d'y recourir en cas de nécessité absolue.

Le Chef d'Etat-major des Armées a déclaré devant la Commission qu'en 1995, en Bosnie-Herzégovine, si les positions de l'ONU avaient été protégées par des mines antipersonnel, le pont de Vrbanja à Sarajevo n'aurait pas été si facilement pris par les Serbes. Or sa reprise a coûté la mort de deux soldats français.

C'est pourquoi la France développe de nouvelles armes qui rempliront les missions de protection qu'on ne peut plus attribuer aux mines antipersonnel, disqualifiées. Le *Cougar* est un radar couplé à des clôtures faiblement électrifiées ; le *Moder* est un système à dispersion dont les projectiles, qui ne sont pas forcément destinés à blesser, n'explorent qu'une fois armés par un opérateur.

Cependant, lorsque, avec le lancement du processus d'Ottawa, la France s'est trouvée contrainte de choisir entre le principe de l'interdiction absolue de l'arme monstrueuse et le maintien dérogatoire de son usage à des fins admissibles, elle a choisi le principe. Elle est en conséquence l'un des protagonistes de l'aboutissement du processus d'Ottawa et l'un des premiers signataires de la Convention.

Aujourd'hui, alors que le Gouvernement s'est engagé à soumettre au Parlement dans les prochains jours le projet de loi de ratification de la convention d'Ottawa, quelle manifestation de la volonté de l'Assemblée nationale pouvait être plus claire que l'examen et l'adoption d'une proposition de loi bannissant les mines antipersonnel ?

IV. — LA PROPOSITION DE LOI TENDANT À L'ÉLIMINATION DES MINES ANTIPERSONNEL

Le dispositif proposé par la proposition de loi n° 561 est fort simple : l'article premier interdit la fabrication, le stockage, le commerce et l'emploi des mines antipersonnel.

Il instaure cependant deux dérogations à ces interdictions, pour le développement des techniques de déminage et la formation des démineurs ainsi que pour la destruction des stocks.

L'article 2 porte définition des mines antipersonnel.

Les articles 3, 4 et 5 définissent les peines encourues pour la violation de l'article premier. En fait, les peines principales, mentionnées à l'article 3, sont inspirées de celles prévues par le décret-loi du 18 avril 1939 qui prévoit pour la fabrication, le commerce ou le stockage sans autorisation des armes de guerre des maxima de cinq ans de prison.

Il est à noter que l'article 221-6 du code pénal punit de cinq ans de prison et 500 000 francs d'amende le fait de causer la mort d'autrui du fait d'un manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi.

Les articles 6 et 7 créent une commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel. Y figurent des députés, des sénateurs et des représentants des associations à vocation humanitaire, chargés de veiller à l'application de la présente loi et au respect par la France des engagements souscrits par sa signature de la Convention d'Ottawa.

L'article 8 porte dispositions transitoires et précise que le stock de mines existant devra être détruit au plus tard le 31 décembre 2000.

La mise à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de la proposition de loi n° 561 tendant à l'élimination des mines antipersonnel a amené à réfléchir de nouveau sur son dispositif.

C'est pourquoi, à l'occasion de l'examen des articles, de nouvelles propositions de rédaction ont été faites par le Rapporteur. Celles-ci, tirant profit des solutions retenues par les deux propositions de loi n° 152 (rectifié) de M. François Rochebloine et plusieurs de ses collègues, et n° 559 de M. Jean-Claude Lefort et les membres du groupe communiste, sont d'adaptation et de précision. En aucun cas cependant, elles ne contrarient ni ne remettent en cause les dispositions initialement proposées.

EXAMEN EN COMMISSION

I. — AUDITIONS

A. — AUDITION DU GÉNÉRAL JEAN-PIERRE KELCHE, CHEF D'ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES

La Commission a procédé à l'audition du Général Jean-Pierre Kelche, Chef d'Etat-major des Armées, lors de sa réunion du mardi 21 avril 1998.

Le Général Jean-Pierre Kelche a tout d'abord rappelé les finalités de l'utilisation des mines antipersonnel sur les champs de bataille conventionnels. Il a indiqué que ces armes peuvent, en premier lieu, interdire des zones de terrain dans le cadre de la manoeuvre avec une économie de personnels et qu'elles représentent un obstacle efficace pour empêcher la progression de l'infanterie. Il a ajouté que, sur les théâtres extérieurs, dans les crises actuelles, elles facilitaient la protection des points fixes, donc fragiles, qui peuvent faire l'objet de tentatives de destruction, comme les postes de commandement, les antennes logistiques ou les unités à l'arrêt. Il a enfin souligné que le minage de circonstance pouvait constituer une réponse à l'évolution brutale et inopinée d'une situation.

Le Chef d'Etat-major des Armées a précisé que, dans tous les cas d'utilisation, les mines antipersonnel faisaient l'objet d'un plan de pose et de relève permettant de retrouver leur emplacement et de les enlever, et souligné que les unités quittant une zone d'intervention avaient la charge d'enlever les mines qu'elles avaient posées. Il a ajouté que les mines n'étaient posées qu'à l'intérieur d'une superficie close et dotée d'une signalisation, de manière à éviter les méprises et les entrées accidentelles sur les terrains minés.

Il a ensuite indiqué que les forces françaises ne s'étaient pas trouvées devant la nécessité absolue d'utiliser des mines antipersonnel depuis une vingtaine d'années, à l'exception des opérations conduites au Liban en 1982 et 1983, après l'attentat commis contre le Drakkar. Citant l'exemple d'une unité britannique en Bosnie-Herzégovine qui avait posé des mines pour éviter d'être faite prisonnière, il a relevé que l'attitude française n'était pas partagée par certaines forces alliées et estimé que, si le dispositif tenu par le

détachement français de la FORPRONU sur le pont de Vrbanja avait été piégé, le poste n'aurait probablement pas été pris par surprise.

Présentant les formules ayant permis de pallier l'absence de recours aux mines antipersonnel, le Général Jean-Pierre Kelche a mentionné les barbelés, chevaux de frise ou ribards déployés dans des périmètres bien définis et complétés par l'installation de grenades piégées à l'intérieur de ces périmètres. Il a ensuite indiqué que les forces armées françaises souhaitaient accélérer le développement du système *Moder*, qui vise à interdire l'accès à une zone donnée au moyen de deux types de munitions, assourdissantes et neutralisantes. Il a souligné la différence de nature entre les mines et ce système, déployé sur place, commandé par une sentinelle et qui doit, lorsqu'il a fonctionné, être rechargé.

En conclusion, le Chef d'Etat-major des Armées a indiqué que les armées françaises disposeraient de moyens palliatifs suffisants si ce système pouvait les équiper à partir de l'été 1999 mais que, dans l'hypothèse où la contrainte de non-emploi surviendrait avant cette date, elles se trouveraient démunies en cas d'engagement.

Après avoir rappelé qu'il avait déposé une proposition de loi visant à interdire et à sanctionner la production, le stockage, la commercialisation, le transport ou l'utilisation de mines antipersonnel, de leurs composants ou de leurs dérivés, **M. François Rochebloine**, usant de la faculté que l'article 38 du Règlement confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, s'est interrogé sur l'intérêt d'utiliser de telles armes sachant que 90 % des victimes sont civiles, en particulier des femmes et des enfants, et a regretté que la convention d'Ottawa n'interdise pas les systèmes antimanipulation associés aux mines antivéhicules. Il a souhaité connaître le sentiment du Chef d'Etat-major sur le déversement massif de mines dans des zones qui, de ce fait, resteront inhabitées. Rapportant les propos tenus dans la presse par un officier français qui en défendait l'utilité militaire, il a demandé si le Chef d'Etat-major partageait ce point de vue. Enfin, il s'est interrogé sur les lanceurs de mines, à grande capacité et à grande distance.

Le Général Jean-Pierre Kelche a apporté les éléments de réponse suivants :

— la gravité des pertes subies par les populations civiles résulte d'un usage abusif des mines qui n'est souvent pas le fait d'armées régulières et qui ne relève pas de la doctrine d'emploi des forces occidentales ;

— il est nécessaire de conserver des stocks pour entraîner les personnels au déminage ;

— les systèmes antimanipulation de mines antichar incorporés à ces dernières ne doivent pas être interdits car ils sont indispensables à la lutte défensive contre les engins blindés et destinés à contrecarrer des tentatives de déplacement de mines antichar, qui constituent en eux-mêmes des actes de combat ;

— il est effectivement criminel de déverser des mines sans schéma de pose et sans relève, mais les armées françaises ne l'ont jamais fait ;

— l'article cité par M. François Rochebloine constitue une analyse technique de l'utilisation des mines par une troupe régulière et responsable, comme les forces françaises en ont éprouvé la nécessité au Liban en 1982-1983 ;

— la France ne s'est pas dotée de lanceurs de mines de grande capacité et ne prévoit pas d'en acquérir.

M. Robert Gaïa, après avoir observé qu'il fallait distinguer l'usage des mines par des armées régulières pour leur protection selon les règles du protocole de Genève et la dissémination de millions de ces armes par des armées irrégulières, qui était l'une des motivations essentielles de l'élaboration du traité d'Ottawa, s'est inquiété de l'insuffisant développement du déminage et de l'absence de la France de ce secteur d'activité, dominé par les Britanniques. Il a par ailleurs demandé comment était perçue au sein des armées françaises la perspective d'une ratification par la France du traité d'Ottawa.

Le Général Jean-Pierre Kelche a indiqué que, lorsque l'Armée de terre avait vu se profiler cette perspective, une certaine inquiétude s'était manifestée en son sein en raison du risque d'abaissement du niveau de protection des forces que pouvait comporter l'application du traité.

Estimant que les délais envisagés pour sa mise en oeuvre laissaient toutefois le temps d'adapter les dispositifs, il a souligné l'importance que revêtait pour l'Armée de terre le calendrier d'entrée en vigueur de l'interdiction des mines antipersonnel et qu'il lui était difficile d'imaginer qu'un resserrement de ce calendrier puisse aboutir à ce que des unités soient déployées dans un contexte de crise sans avoir la possibilité légale de se protéger.

Abordant la question du déminage, le Général Jean-Pierre Kelche a jugé que l'armée française faisait partie de celles qui en maîtrisaient le mieux les techniques. Il a estimé cependant que les forces françaises ne pouvaient assumer la responsabilité d'actions de déminage non nécessaires à l'accomplissement de leurs missions opérationnelles, et qu'il ne leur appartenait pas d'assurer le déminage civil de zone.

Il a exposé en revanche que, pour ce type de déminage, le ministère de la Défense proposait son expertise, et qu'il assurait déjà à l'Ecole d'application du Génie d'Angers l'instruction des membres d'ONG qui allaient ensuite former à leur tour les démineurs du tiers-monde. Il a estimé que cette approche, déjà mise en oeuvre au Cambodge, apportait la réponse la plus adaptée aux besoins de déminage considérables constatés dans le monde et auxquels les ressources en hommes des forces françaises ne permettaient pas de faire face.

M. Michel Voisin a souhaité savoir combien de stagiaires étrangers avaient été accueillis à Angers. Rappelant l'existence en France de sociétés de droit privé spécialisées, en général composées d'anciens militaires, il a demandé si elles entretenaient des liens avec les armées.

Le Général Jean-Pierre Kelche a répondu que les stagiaires formés à Angers étaient au nombre d'une centaine, l'offre excédant la demande en raison de la présence plus active d'autres pays détenteurs des techniques de déminage sur ce secteur, qu'ils ont tendance à considérer comme un marché lucratif. S'agissant des sociétés privées, il a répondu qu'elles n'entretenaient pas de liens avec l'Etat mais qu'il arrivait que le ministère de la Défense fasse état de leurs compétences à l'étranger.

M. René Galy-Dejean, exprimant son accord avec l'esprit des initiatives tendant à interdire les mines antipersonnel, mais appelant l'attention sur la nécessité pour nos armées de se protéger contre l'utilisation de ces armes par d'autres forces, a souligné l'intérêt de la disposition permettant la conservation d'un stock de mines pour la formation des démineurs. En revanche, il s'est inquiété de l'éventualité d'une perte, par la France, de son expertise en matière de mines antipersonnel face aux progrès que d'autres pays pourraient accomplir dans le développement de cette technologie.

Le Général Jean-Pierre Kelche a estimé qu'il n'était pas certain que les mines antipersonnel puissent connaître des évolutions rapides. Il a rappelé que la prolifération de ces armes était justement due à leur simplicité et à leur faible coût, voire à la possibilité de les fabriquer de manière artisanale.

Revenant sur la question du déminage, il a expliqué qu'il s'agissait d'une tâche de conception simple mais d'exécution difficile, le déminage manuel étant la seule solution efficace dans les zones étendues, quels que soient les espoirs que l'on pouvait placer dans certaines technologies.

Au **Président Paul Quilès** qui lui demandait qu'elle était la doctrine d'emploi des pays qui avaient encore recours aujourd'hui aux mines antipersonnel, le **Général Jean-Pierre Kelche** a répondu que, dans le cas des Etats-Unis, ces armes étaient utilisées pour la protection des forces ; il a également cité l'exemple de la frontière entre les deux Corées où le minage de la ligne de démarcation permettait de faire l'économie d'un contingent beaucoup plus nombreux. Il a, à ce propos, fait remarquer que, les Etats-Unis n'ayant pas signé la convention d'Ottawa et voulant se réserver la possibilité de protéger leurs forces avec des mines antipersonnel, leur participation à des opérations communes avec des pays signataires, appartenant notamment à l'Alliance atlantique, poserait des problèmes nouveaux, d'autant plus qu'ils pourraient souhaiter continuer à disposer de stocks de ces armes sur le territoire de pays ayant décidé de les interdire.

M. François Rochebloine, rappelant qu'entre 100 et 120 millions de mines antipersonnel sont disséminées de par le monde, et que 2 à 4 millions de ces armes sont posées chaque année pour 100 000 environ relevées, s'est interrogé sur la possibilité de progrès technologiques décisifs dans le domaine du déminage. Il s'est ensuite demandé si le système *Moder* pouvait être assimilé à une forme de mine antipersonnel.

Répondant à **M. François Rochebloine**, le **Général Jean-Pierre Kelche** a confirmé que, si la prise de conscience de l'ampleur du problème du déminage allait sûrement avoir pour conséquence une intensification de l'effort de recherche, il n'existait pas à ce jour de système permettant de déminer rapidement avec une sécurité totale une zone étendue. Il a, en outre, souligné que le système *Moder*, dont la mise en oeuvre nécessitait l'intervention d'une sentinelle, ne pouvait en aucun cas être confondu avec une mine antipersonnel, ne serait-ce qu'en raison du caractère non automatique de son déclenchement.

B. — AUDITION DU DOCTEUR PHILIPPE CHABASSE, CODIRECTEUR DE HANDICAP INTERNATIONAL

La Commission a procédé à l'audition du Docteur Philippe Chabasse, Codirecteur de Handicap international, lors de sa réunion du mardi 21 avril 1998.

Le Docteur Philippe Chabasse a d'abord exposé que si l'association Handicap International menait depuis cinq ans une action institutionnelle contre les mines antipersonnel, c'est depuis quinze ans qu'elle était confrontée aux problèmes posés par leur dissémination, qu'elle avait découverts lorsqu'elle appareillait des accidentés dans les camps de réfugiés de Thaïlande. Il a expliqué que l'ampleur de ces problèmes n'était apparue que progressivement, puisqu'alors qu'on parlait, au début, de 15 000 amputés du fait des mines antipersonnel au Cambodge, c'est 25 000 Cambodgiens qui ont été à ce jour appareillés.

Retraçant le processus de l'implication des ONG dans la lutte contre les mines antipersonnel, il a expliqué que celles-ci, devant la multiplication des amputés, avaient progressivement entrepris d'intervenir, en amont, sur la cause de leurs blessures, d'abord en informant les populations, puis en entreprenant des actions de déminage et qu'elles avaient finalement conclu que seule l'interdiction de la production, de la vente, et de la circulation des mines permettrait d'éviter les conséquences qu'elles constataient en aval.

Il a fait remarquer que les chiffres de 100 millions de mines actives auxquelles s'ajoutaient 100 millions en stock, celui de 2 000 victimes par mois, d'où l'on déduisait la formule d'une victime toutes les vingt-deux minutes, étaient affectés d'une réelle marge d'incertitude, même si elles avaient pour origine l'ONU. Il a cependant cité l'exemple du Cambodge où les mines font aujourd'hui encore trente victimes chaque mois.

Il a insisté sur l'ampleur du problème social créé par les mines, non seulement parce qu'une personne handicapée représente une perte de ressources pour la famille à laquelle elle appartient, mais aussi parce que le minage d'une zone empêche le retour des réfugiés et stérilise les terres jusqu'à ce que la pression démographique contraigne les habitants à prendre le risque d'aller cultiver les zones minées.

Il a indiqué que la spécificité des mines résidait dans leur caractère non discriminant et le fait qu'elles échappaient à la volonté humaine puisqu'une fois posées et abandonnées, elles se déclenchent elles-mêmes, l'objet restant actif longtemps après la fin des conflits et continuant de lui-même la guerre après la guerre.

Revenant sur l'historique de la réglementation de ces armes, le Docteur Philippe Chabasse a rappelé qu'en 1980 une convention était venue limiter leurs conditions d'usage. Il a cependant souligné qu'elles n'avaient jamais tant fait de victimes que depuis 1990. Il en a attribué la cause à l'apparition de situation de paix dans les régions autrefois minées comme au

Cambodge, en Afghanistan ou au Mozambique, où, après la fin des conflits, les civils ont tendance à revenir. Estimant que cette situation avait suscité une prise de conscience de la spécificité des mines, il a rappelé que c'est en 1992 que les ONG avaient commencé à se mobiliser en faveur de leur interdiction et que des regroupements d'associations humanitaires et de défense des droits de l'Homme s'étaient accordés sur cet objectif.

Il a toutefois indiqué qu'une première initiative institutionnelle avait été prise par la France, à l'initiative du Président François Mitterrand, avec la convocation, en 1993, d'une conférence de révision de la convention de 1980. Il a estimé que cette conférence s'était cependant terminée par un échec puisque, pour aboutir à un texte de consensus, un compromis avait dû être passé avec des pays producteurs comme le Pakistan et la Chine.

Il a néanmoins noté que cet échec, en faisant apparaître les limites du consensus, avait eu pour conséquence de fédérer les énergies des ONG, de mobiliser les opinions publiques et de susciter des décisions unilatérales d'interdiction de la production ou du commerce des mines antipersonnel de la part de plusieurs pays, comme la France, la Belgique les ayant prohibées par une loi en 1995.

Après avoir rappelé que la Campagne internationale pour l'interdiction totale des mines antipersonnel, qui rassemble plus de 1 200 ONG dans plus de soixante pays, avait reçu le prix Nobel en 1997, il a estimé que ce mouvement des ONG avait, par son action, largement animé et soutenu le processus d'Ottawa.

Décrivant ce processus, né de l'échec de la conférence de révision de Genève, il a relevé qu'il avait été lancé par un groupe de neuf pays partageant l'idée que, devant le nombre des victimes des mines, dont la prolifération devenait de plus en plus incontrôlable, une interdiction totale, même initialement édictée par un petit nombre d'Etats, aurait une plus grande efficacité qu'une interdiction universelle mais incomplète.

Il a souligné que le nombre des pays signataires de la convention d'interdiction totale d'Ottawa, dont on pensait qu'il ne s'élèverait qu'à une trentaine lors de la reprise de l'initiative par le Premier Ministre canadien en octobre 1996, a en définitive atteint cent vingt-trois, du fait de la mobilisation de l'opinion publique sur ce sujet.

Evoquant alors la position de la France, il a rappelé qu'elle était au départ réticente à l'égard de la convention d'Ottawa, et favorable à une négociation avec les principaux pays producteurs, mais qu'elle avait rejoint le processus en juin 1997 et avait ensuite fortement contribué au maintien de la

force et de l'intégrité du texte initial face aux pressions de certains pays, dont les Etats-Unis, pour l'assouplir.

Il a jugé que le traité d'Ottawa signé en décembre 1997 satisfaisait les ONG dans la mesure où il prévoyait l'interdiction absolue des mines et instituait des obligations d'assistance aux victimes et d'aide au déminage, même si elles critiquaient l'exclusion des mines antichar équipées de dispositifs antimanipulation, qui, à leurs yeux, devaient être assimilées à des mines antipersonnel.

Rappelant que les cent vingt-trois pays signataires représentaient les deux-tiers de la communauté mondiale et que la convention entrerait en vigueur dans un délai de six mois après la quarantième ratification, il a estimé que ce nombre serait très certainement atteint au cours de l'été.

Insistant sur l'originalité du processus d'Ottawa qui avait établi une nouvelle norme internationale dont la particularité résidait dans la pression morale qu'elle exerçait sur les pays non signataires plus que dans sa force strictement juridique, il a jugé que l'éradication totale des mines antipersonnel était à présent en jeu et que, dans ce contexte, l'adoption par la France d'une loi d'interdiction aurait une valeur exemplaire.

Après s'être inquiété de la définition de la notion de mine antipersonnel qui créait à ses yeux un risque de contournement de l'interdiction, il a mentionné, parmi les questions qu'une future loi aurait à traiter, la destruction des stocks, la formation des démineurs, le rôle de la commission d'évaluation chargée de surveiller le processus d'élimination des mines, ainsi que l'interdiction de la mise au point de ces armes et de la cession des licences de production.

Après avoir indiqué qu'il avait, dans le passé, rencontré à plusieurs reprises les représentants de Handicap International pour évoquer le problème de l'élimination des mines antipersonnel, **M. François Rochebloine** a précisé que les groupes socialiste et communiste ainsi que Mme Christiane Taubira-Delannon et lui-même avaient déjà déposé des propositions de loi à cet effet, lors de la précédente législature. S'agissant aujourd'hui de la proposition de loi tendant à l'élimination des mines antipersonnel déposée par M. Robert Gaïa et le groupe socialiste, il a estimé qu'elle comportait des insuffisances qui justifiaient de sa part plusieurs amendements.

Il a indiqué que le premier de ces amendements tendrait à interdire tout transfert de licences de production et que le deuxième prévoirait l'interdiction des systèmes antimanipulation associés à des mines

anti-véhicule, comme le souhaitent également les organisations humanitaires. Il a ajouté que son troisième amendement viserait à interdire que l'on puisse imposer à des militaires français sous commandement étranger l'usage des mines antipersonnel. S'agissant de la composition de la Commission de contrôle, il a souligné que son quatrième amendement permettrait, en introduisant en son sein les organisations patronales et syndicales, de placer ces acteurs devant leurs responsabilités de producteurs industriels.

Le Docteur Philippe Chabasse, après avoir souligné la nécessité de prévoir l'interdiction de la mise au point des mines antipersonnel et réaffirmé son opposition à l'exclusion du champ d'application de la loi d'interdiction des mécanismes antimanipulation associés aux mines anti-véhicule, s'est interrogé sur les capacités réelles de la Commission d'évaluation en matière d'investigation des stocks et de destruction des mines. Il a souhaité que la future loi prévoit pour son entrée en vigueur une date fixe, indépendante du calendrier des ratifications.

M. Robert Gaïa a indiqué que le dépôt de plusieurs propositions de loi tendant à l'interdiction des mines antipersonnel avait pour but d'accélérer la ratification par la France de la convention d'Ottawa mais que des modifications de leur contenu étaient nécessaires, notamment en ce qui concerne les délais d'entrée en vigueur, afin qu'elles restent en cohérence avec le texte de la convention. Il a ajouté qu'en déposant une proposition de loi tendant à l'élimination des mines antipersonnel, le groupe socialiste avait voulu anticiper la traduction de la convention d'Ottawa en droit interne tout en prévoyant un dispositif efficace pour sa mise en oeuvre. Estimant que les dispositifs antimanipulation des mines antichar avaient une finalité spécifiquement militaire, il s'est prononcé pour leur exclusion du champ d'application de la loi. Relevant l'insuffisance des actions de déminage dans la lutte contre la dissémination des mines dans le monde, il a regretté que la convention d'Ottawa ne prévoit pas de dispositif plus efficace pour en encourager le développement.

M. François Rochebloine a considéré que la France s'honorerait en appliquant le plus tôt possible les règles d'interdiction, avant même l'entrée en vigueur de la convention.

Le Docteur Philippe Chabasse, revenant sur la question de l'exclusion du champ d'application de la loi des dispositifs antimanipulation associés à des mines anti-véhicule, s'est inquiété du risque de contournement que présentait une telle disposition, du fait des évolutions technologiques susceptibles de rendre les mines antichar indétectables à terme. Il s'est également demandé si l'on ne devait pas assimiler à des mines antipersonnel

les mines antichar équipées de dispositifs de piégeage pouvant se déclencher sous une pression de quelques kilogrammes.

Il a souhaité que la Commission nationale prévue par la proposition de loi de M. Robert Gaïa tendant à l'élimination des mines antipersonnel reçoive un rôle de mise en cohérence politique des mesures gouvernementales en matière de déminage. Considérant qu'aucune solution technologique de déminage n'était parfaite, il a jugé nécessaire que la recherche se poursuive dans ce domaine. Il a rappelé à ce propos que les ONG privilégiaient la formation des hommes et la mise en place de structures viables pour assurer le déminage manuel qui constitue la seule solution fiable, notamment dans les zones rurales et reculées.

II. — EXAMEN DES ARTICLES

La Commission de la Défense a procédé, le 22 avril 1998, à l'examen de la proposition de loi de M. Robert Gaïa et plusieurs de ses collègues tendant à l'élimination des mines antipersonnel (n° 561) sur le rapport de M. Robert Gaïa, rapporteur.

Après l'exposé du rapporteur, la Commission a abordé l'examen des articles de la proposition de loi.

Article premier : Interdictions

La Commission a tout d'abord examiné en discussion commune deux amendements, le premier de M. Robert Gaïa, rapporteur, tendant à étendre les interdictions concernant les mines antipersonnel à la mise au point, l'acquisition, la cession, l'importation et l'exportation, le second, présenté par M. François Rochebloine, usant de la faculté que l'article 86, alinéa 5 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés auteurs de propositions de loi ou d'amendements de participer aux débats des commissions dont ils ne sont pas membres. **M. François Rochebloine** a indiqué que son amendement visait à étendre les interdictions prévues par la proposition de loi aux études ainsi qu'à la production qu'il a distinguée de la fabrication. Il a ajouté que cet amendement prévoyait également l'interdiction des mines antivéhicule équipées de dispositifs antimanipulation, qu'il a assimilées à des mines antipersonnel en se fondant sur les dispositions du protocole II de Genève annexé à la Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes classiques. **M. Robert Gaïa** a estimé qu'interdire les études empêcherait la formation des démineurs aux nouvelles générations de mines et que les mines antichar différaient trop des mines antipersonnel pour qu'on puisse les y assimiler pour la seule raison que des dispositifs antimanipulation y étaient incorporés. Il a également rappelé que le protocole de Genève autorisait l'emploi des mines antipersonnel.

Après que le **Président Paul Quilès** se fut inquiété des risques de contournement que présentait la notion trop générale à ses yeux d'études et que **M. Guy-Michel Chauveau** eut proposé d'étendre les interdictions à l'offre de mines, **M. Bernard Grasset** s'est interrogé sur le statut des dispositifs tel que celui des grenades piégées et **M. Michel Voisin** a souligné la nécessité de la protection des forces. La Commission a alors adopté l'amendement de M. Robert Gaïa modifié de manière à interdire « *la mise au point, la fabrication, la production, l'acquisition, le stockage, l'offre, la cession, l'importation, l'exportation, le transfert et l'emploi des mines antipersonnel* », et a rejeté l'amendement de M. François Rochebloine.

La Commission a ensuite adopté un amendement du rapporteur supprimant le deuxième alinéa de l'article.

La Commission a *adopté* l'article premier ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 1^{er} : *Exceptions aux interdictions*

La Commission a *adopté* un amendement, présenté par le rapporteur, tendant à transférer dans un article additionnel les exceptions aux interdictions formulées à l'article 1^{er} et autorisant en outre de façon permanente le stockage et le transfert des mines antipersonnel aux fins de destruction.

Article 2 : *Définitions*

La Commission a adopté un amendement du rapporteur substituant à la définition des mines antipersonnel qui figurait à cet article trois définitions des mines antipersonnel, des mines et du transfert de mines reprises de la convention d'Ottawa.

La Commission a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article 3 : *Sanctions pénales encourues par les personnes physiques*

Après que M. François Rochebloine eut souhaité la qualification de crime pour les infractions aux interdictions formulées à l'article 1^{er} et après que M. Robert Gaïa eut estimé préférable de maintenir ces infractions dans la catégorie des délits, la Commission a adopté un amendement du rapporteur sanctionnant des peines maximales prévues pour les délits les infractions aux dispositions de l'article 1^{er}.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

Article 4 : *Peines complémentaires encourues par les personnes physiques*

La Commission a successivement adopté deux amendements du rapporteur, le premier de caractère rédactionnel, le second élargissant l'éventail des peines complémentaires à l'ensemble de celles prévues aux articles 221-8 à 221-11 du code pénal.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article 5 : *Sanctions pénales encourues par les personnes morales*

La Commission a successivement adopté un amendement rédactionnel du rapporteur au premier alinéa de cet article et un amendement

élargissant l'éventail des sanctions pénales encourues par les personnes morales à la totalité d'entre elles.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 5 : *Constatation des infractions*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur portant article additionnel et attribuant le pouvoir de constater les infractions à des agents assermentés du ministère de la Défense et de la direction générale des Douanes.

Article additionnel après l'article 5 : *Dérogation à la règle de territorialité de la loi pénale*

La Commission a examiné en discussion commune un amendement de M. François Rochebloine visant à interdire à toute autorité, même étrangère, d'obliger un militaire français à faire usage de mines antipersonnel et un amendement de M. François Lamy étendant les dispositions de l'article 1^{er} aux Français autres que militaires agissant hors du territoire de la République.

M. François Rochebloine a considéré qu'il était nécessaire de protéger les militaires français intervenant sous commandement étranger dans des opérations extérieures en les autorisant à ne pas obéir à un ordre en contradiction avec les dispositions de l'article 1^{er}. M. Robert Gaïa a souligné que l'article 15 du statut général des militaires, qui dispose qu' « *il ne peut leur être ordonné et ils ne peuvent accomplir des actes qui sont contraires aux lois, aux coutumes de la guerre et aux conventions internationales ou qui constituent des crimes ou des délits* », interdisait déjà aux militaires français d'accomplir des actes contraires aux dispositions législatives et aux conventions internationales en vigueur. Approuvant les propos du rapporteur, le Président Paul Quilès a rappelé que la loi française n'avait aucune prise à l'égard des autorités étrangères hors du territoire national et a estimé que la proposition de M. François Rochebloine était inutile compte tenu des dispositions existantes du statut général des militaires. Après que M. Michel Voisin se fut déclaré satisfait de ce que les sociétés privées de déminage soient soumises au contrôle de l'Etat, la Commission a alors rejeté l'amendement de M. François Rochebloine et a *adopté* celui de M. François Lamy.

Article 6 : Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel

La Commission a examiné un amendement du rapporteur relatif à la représentation de l'exécutif au sein de la Commission. Elle a adopté cet amendement, modifié par un sous-amendement de M. Arthur Paecht laissant au Gouvernement la liberté d'organiser la participation des différentes administrations. Elle a ensuite adopté un amendement de M. François Rochebloine tendant à prévoir également une représentation des organisations syndicales patronales et salariales.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 6 ainsi modifié.

Article 7 : Prérogatives de la commission nationale pour l'élimination des mines

La Commission a adopté un amendement du rapporteur substituant à la rédaction initiale de cet article une formulation permettant de définir de façon plus générale le rôle de la commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel et remplaçant la référence aux obligations prévues par la Convention d'Ottawa par la mention de l'action internationale de la France en matière d'assistance aux victimes de mines antipersonnel et d'aide au déminage, qui constitue le contenu desdites obligations.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

Article 8 : Conservation d'un stock de mines aux fins de formation et destruction des autres mines

La Commission a adopté un amendement du rapporteur visant à insérer un nouvel alinéa rappelant que les opérations de stockage et de transfert des mines antipersonnel aux fins d'amélioration des techniques de déminage ou de formation à ces techniques ainsi que de destruction seront effectuées par les services de l'État ou sous leur contrôle.

Elle a ensuite adopté un amendement tendant à remplacer le deuxième alinéa de cet article par une disposition limitant le stock de mines détenues à ces fins à 5 000 à compter du 31 décembre 2000, après que **M. Jean-Claude Sandrier** se fut interrogé sur les modalités de détermination de ce chiffre, **M. Arthur Paecht** se demandant s'il ne s'agissait pas de s'adapter aux besoins exprimés par les états-majors et le **Président Paul Quilès** remarquant qu'il importait aussi de tenir compte des réalités militaires.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

La Commission a alors examiné un amendement du rapporteur portant article additionnel et visant à étendre aux territoires d'outre-mer et à Mayotte le champ d'application de la proposition de loi. Après que le **Président Paul Quilès** eut estimé préférable de laisser l'initiative d'une telle disposition au Gouvernement eu égard aux particularités du statut constitutionnel de ces territoires, le rapporteur a retiré son amendement.

Article additionnel après l'article 8 : *Date d'entrée en vigueur de la loi*

La Commission a ensuite examiné, en discussion commune, deux amendements, l'un du rapporteur liant l'entrée en vigueur de la proposition à celle de la Convention d'Ottawa en France et l'autre de M. François Rochebloine visant, à fixer au 1^{er} janvier 1999 la date d'entrée en vigueur de la proposition. Après que le **rapporteur, M. Arthur Paecht et M. Michel Voisin** eurent souligné la nécessité de laisser aux armées le délai nécessaire à leur adaptation au régime d'interdiction totale, la Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur dans une rédaction tendant à prévoir que la loi entrerait en vigueur au plus tard le 1^{er} juillet 1999 ou à la date d'entrée en vigueur de la Convention pour la France, si celle-ci était antérieure.

Article 9 : *Gage*

La Commission a adopté un amendement du rapporteur visant à supprimer cet article, la proposition de loi n'ayant pas, en elle-même, d'incidence financière.

*

La Commission a ensuite *adopté* à l'unanimité l'ensemble de la proposition de loi (n° 561) tendant à l'élimination des mines antipersonnel ainsi modifiée.

*

En conséquence, la Commission de la Défense nationale et des Forces armées vous demande d'adopter la proposition de loi dont la teneur suit.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI TENDANT À L'ÉLIMINATION DES MINES ANTIPERSONNEL

Article 1er

La mise au point, la fabrication, la production, l'acquisition, le stockage, l'offre, la cession, l'importation, l'exportation, le transfert et l'emploi des mines antipersonnel sont interdits.

Article 2

Sont toutefois permis le stockage et le transfert de mines antipersonnel pour la mise au point de techniques de détection des mines, de déminage ou de destruction des mines, et pour la formation à ces techniques, en nombre approprié à ces fins.

Sont également permis le stockage et le transfert des mines antipersonnel aux fins de destruction.

Article 3

Par mine antipersonnel, on entend une mine 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. Les mines conçues pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'un véhicule et non d'une personne qui sont équipées de dispositifs antimanipulation ne sont pas considérées comme des mines antipersonnel du fait de la présence de ce dispositif.

Par mine, on entend un engin conçu pour être placé sous ou sur le sol ou une autre surface, ou à proximité, et pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne ou d'un véhicule.

Par transfert, on entend, outre le retrait matériel des mines antipersonnel du territoire d'un Etat ou leur introduction matérielle dans celui d'un autre Etat, le transfert du droit de propriété et du contrôle sur ces

mines, mais non la cession d'un territoire sur lequel des mines antipersonnel ont été mises en place.

Article 4

Les infractions aux dispositions de l'article 1^{er} de la présente loi sont punies de dix ans d'emprisonnement et de 1 000 000 francs d'amende.

Les tentatives d'infraction sont punies de la même peine.

Article 5

Les personnes physiques coupables des infractions aux dispositions de l'article 1^{er} de la présente loi encourent également les peines complémentaires prévues aux articles 221-8 à 221-11 du code pénal.

Article 6

Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal, des infractions aux dispositions de l'article 1^{er} de la présente loi.

Les peines encourues par les personnes morales sont :

1° L'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal ;

2° Les peines mentionnées à l'article 131-39 du code pénal.

L'interdiction mentionnée au 2° de l'article 131-39 porte sur l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise.

Article 7

Peuvent constater les infractions aux prescriptions de la présente loi, ainsi qu'aux dispositions réglementaires prises pour son application, outre les officiers de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale, les agents du ministère de la défense habilités dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat et les agents des

douanes à l'occasion des contrôles effectués en application du code des douanes. Les agents du ministère de la défense et les agents des douanes mentionnés à l'alinéa ci-dessus adressent sans délai au procureur de la République le procès-verbal de leurs constatations.

Article 8

Lorsque les infractions aux dispositions de l'article premier de la présente loi sont commises hors du territoire de la République par un Français, la loi française est applicable, par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 113-6 du code pénal, et les dispositions de la deuxième phrase de l'article 113-8 du même code ne sont pas applicables.

Article 9

Il est créé une Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel. Cette commission est composée des représentants du Gouvernement, de deux députés et deux sénateurs, de représentants d'associations à vocation humanitaire, de représentants des organisations syndicales patronales, de représentants des organisations syndicales des salariés et de personnalités qualifiées.

La répartition des membres de cette commission, les modalités de leur désignation, son organisation et son fonctionnement sont précisés par décret en Conseil d'Etat.

Article 10

La Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel assure le suivi de l'application de la présente loi et de l'action internationale de la France en matière d'assistance aux victimes de mines antipersonnel et d'aide au déminage.

Article 11

Les opérations mentionnées à l'article 2 sont effectuées par les services de l'Etat ou sous leur contrôle.

Les stocks existants de mines antipersonnel seront détruits au plus tard le 31 décembre 2000.

Toutefois, le nombre des mines antipersonnel qui pourront être détenues sous le contrôle des services de l'Etat aux fins mentionnées au premier alinéa de l'article 2 ne peut excéder 5 000 à partir du 31 décembre 2000.

Article 12

La présente loi est applicable à compter de la plus prochaine des deux dates suivantes : celle de l'entrée en vigueur pour la France de la convention signée à Ottawa le 3 décembre 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction ou celle du 1^{er} juillet 1999.