

La longue mise en œuvre d'une interdiction



Dispersées par millions, les mines antipersonnel font, bien après la fin des combats, encore des victimes, surtout parmi les civils. La Convention d'Ottawa a, depuis 1997, permis de juguler la prolifération de ces terribles armes. Du traité de désarmement à son application concrète, la distance est pourtant longue. Déminage, assistance aux victimes, non-ratification de certains États, apparition d'un nouveau fléau, les systèmes d'armes « à sous-munitions »... Bien des problèmes demeurent malgré l'action importante d'ONG humanitaires. État des lieux.

Aujourd'hui encore, quelque part en Angola, au Cambodge, en Afghanistan, en ex-Yougoslavie et dans plusieurs dizaines de pays du monde, les mines antipersonnel tuent, mutilent ou font obstacle à l'activité humaine. Les victimes sont souvent les membres de communautés villageoises les plus pauvres, des enfants qui jouent, des femmes qui vont chercher l'eau ou le bois nécessaires à la subsistance de leur famille, des paysans qui travaillent leur champ. Au Cambodge, on compte 25 000 amputés pour une population de 9 millions d'habitants, en Angola 30 000 à 40 000 amputés pour 15 millions d'habitants.

Les mines antipersonnel ont été dispersées par millions pendant presque tous les conflits qui ont ensanglanté la planète depuis la Première Guerre mondiale. Peu chères à produire, ces armes étaient utilisées par toutes les factions en conflit pour tenter d'arrêter la progression de l'ennemi ou protéger leurs unités. Mais, après les combats, en pleine paix retrouvée, les mines antipersonnel sont restées sur le terrain, faisant principalement des victimes parmi la population civile.

L'enlèvement des diplomates

Dire que les États ne se sont jamais préoccupés de ces armes si particulières qui tuent même après la guerre serait exagéré. On avait mis la question en débat, il y a près de vingt ans, dans le cadre de la Conférence



© John Rodsted

Les victimes : souvent des paysans travaillant leur champ, des enfants qui jouent.

du désarmement, organisme onusien basé à Genève et chargé de préparer les futurs traités de désarmement. Les diplomates et leurs experts militaires ont donc labo-

rieusement concocté une solution plutôt bâtarde : désormais seraient autorisées sur les champs de bataille les mines antipersonnel qui s'autodétruisaient au plus tard quelques jours après leur dispersion. Quelle aubaine pour les industriels qui allaient pouvoir reprendre les stocks de mines pour les adapter aux nouvelles directives des États !

Bien sûr, cette proposition de la Conférence du désarmement ne résolvait absolument pas l'immense problème des mines laissées sur les lieux des conflits qui continueraient à faire de nombreuses victimes civiles. De plus, l'introduction du système d'autodestruction augmenterait le coût de production, ce qui fut décrié par de nombreux pays producteurs. C'est sans compter non plus sur le fait reconnu par les démineurs que 10 à 20 % des mécanismes d'autodestruction ou de déclenchement des munitions ne fonctionnent pas, surtout lorsque ces armes sont dispersées ou larguées en grand nombre par voie aérienne ou mécanique.

Vers l'interdiction des mines antipersonnel

Constatant l'impasse dans laquelle se trouvait la Conférence du désarmement qui, finalement, proposait le remplacement des mines antipersonnel par un autre type d'arme plus sophistiqué, un groupe d'ONG dont la française Handicap International et l'américaine *Human Rights Watch* commencèrent à faire du lobbying auprès de quelques États



© Handicap International



© Handicap International



© John Rodsted

On a comptabilisé quelque 360 modèles de mines antipersonnel. L'imagination des « experts » est vraiment sans bornes...

favorables à la stricte interdiction des mines antipersonnel.

Les humanitaires avaient de quoi être révoltés. « Plus nos équipes appareillaient d'amputés, plus nous perdions du terrain sur la principale cause de ces mutilations : la prolifération des mines antipersonnel. Plus notre action était reconnue, plus nous contribuions à la banalisation de l'inacceptable et les pays producteurs et les utilisateurs de mines antipersonnel pouvaient se voiler la face sur leurs responsabilités », écrit le Dr Philippe Chabasse, codirecteur d'Handicap International.

Ils fondent la Campagne pour interdire les mines antipersonnel qui, résolument, veut agir sur les causes des drames. Cette campagne regroupe aujourd'hui plus de 1 300 associations dans 75 pays ; elle a créé l'« Observatoire des mines » qui publie un rapport annuel des mieux informés, le *Landmine Monitor*.

Le pas ultime en faveur de l'interdiction totale des mines antipersonnel fut franchi à l'initiative du Canada qui invita, en octobre 1996, les représentants de 50 États afin de leur proposer l'adoption dans les plus brefs délais d'un accord international interdisant les mines antipersonnel. Finalement, les 3 et 4 décembre 1997, 121 États – dont la France – adoptèrent la Convention dite d'Ottawa portant sur « l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction ». Au 28 juin 2004, la Convention était ratifiée par 143 pays. Grande ombre au tableau cependant : les États-Unis, la Russie, la Chine – trois membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies – n'ont pas ratifié cette Convention.

Un processus exemplaire

La Campagne internationale des ONG pour l'interdiction des mines terrestres (*International Campaign to ban landmines, ICBL*) a joué assurément un rôle important dans ce processus. Elle s'est vue décerner le prix Nobel de la paix en 1997.

Les démarches qui ont conduit à la conclusion de la Convention d'Ottawa cons-

tituent un tournant dans la pratique du désarmement. En effet, alors que les traités de désarmement sont habituellement préparés dans le cadre de la Conférence du désarmement – ou entre les diplomates de deux États s'il s'agit de traités bilatéraux – le processus qui a abouti à la Convention d'Ottawa a été mis en route conjointement par des ONG humanitaires et les diplomates de quelques États favorables à l'interdiction totale des mines. Pour la première fois dans l'histoire du désarmement, des représentants de la société civile – si l'on considère que les ONG peuvent être représentatives de courants d'opinion de la société civile – ont été pleinement partie prenante d'un accord de désarmement. Les États et leurs diplomates ont ainsi appris à travailler avec des représentants des populations.

Ce modèle fera tache d'huile puisque le Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, en fait son cheval de bataille : même dans le « saint des saints » nucléaire de l'ONU (lors des conférences de révision du traité de non-prolifération par exemple), les ONG sont admises pour donner leur point de vue jusque dans les séances plénières.

Un traité de désarmement effectif

On l'aura remarqué, le titre même de la Convention est radical. Il dessine bien les contours de l'interdiction : emploi, stockage, production et transfert des mines antipersonnel sont bannis, les stocks détruits, y compris les machines de production. Les États parties à la Convention doivent s'engager dans tous les aspects de cette interdiction et disposent d'un délai de quatre ans après leur ratification pour détruire leurs stocks de mines.

Depuis 1997, on peut considérer qu'on a pu juguler la prolifération de ces armes. Certains pays qui n'ont pas ratifié la Convention, comme la Corée du Sud et l'Égypte, ont suspendu leur production de mines ; de leur côté, les États-Unis n'ont plus fabriqué de mines depuis 1997. Du côté des États qui ont adhéré pleinement au processus d'Ottawa, les résultats sont exemplaires : l'Italie, par exemple, qui pro-

duisait et exportait 36 modèles de mines antipersonnel, a complètement arrêté la production et détruit ses stocks.

La France, qui avait déclaré dès 1995 renoncer à la fabrication de mines antipersonnel et qui n'en exportait plus (officiellement) depuis 1986, a entièrement détruit son stock de 1 400 000 mines antipersonnel dans le délai de quatre ans prévu par la Convention d'Ottawa (décembre 1999). Se voulant exemplaire, l'armée française a même effectué des opérations de destruction des stocks contrôlées en présence de membres d'ONG (1). À l'automne 2004, les zones de protection minées de certaines bases militaires françaises ont été démantelées. Il reste à achever le démantèlement d'une zone entourant la base de Djibouti dont les mines ont été dispersées lors d'un accident climatique.

Il n'en reste pas moins que certains pays signataires de la Convention ont des difficultés, notamment économiques, pour détruire leurs stocks dans les délais prévus. En effet, pour éviter des risques de pollution par des matières contenues dans les mines, il est préférable de ne pas procéder à des destructions par explosion. Il est donc nécessaire de mettre en place une solution industrielle relativement coûteuse. La Convention d'Ottawa autorise cependant la possibilité pour les États qui sont en mesure de le faire d'aider à la destruction des stocks d'autres pays en difficulté. Ainsi, des pays industrialisés signataires d'Ottawa contribuent à assister à la destruction des énormes stocks de quelques anciens pays du bloc soviétique (Biélorussie et Ukraine notamment).

L'aide au déminage

Un des problèmes majeurs du processus d'Ottawa reste le déminage des zones infectées par les mines antipersonnel. Il y va de la survie de populations entières. Le coût de production d'une mine antipersonnel est très faible et son prix d'achat varie entre 3 et 50 dollars américains. En revanche, l'enlèvement de cette même mine déposée sur le terrain par un combattant représente une dépense qui peut se chiffrer

Pour la première fois dans l'histoire du désarmement, les États et leurs diplomates ont appris à travailler avec des représentants des populations.

entre 300 et 1000 dollars américains. En raison de la diversité des modèles de mines (certains sont conçus pour être indétectables...), de la topographie des champs de dispersion, du type de végétation, de l'absence fréquente de cartographie des zones minées, il n'est guère possible d'utiliser un modèle unique d'engins de déminage si bien que la plupart du temps le déminage doit se faire manuellement par un démineur qui procède, décimètre par décimètre, en sondant le sol au moyen d'une simple lame métallique...

Comme il est de règle en matière de droit international, la Convention d'Ottawa ne fait pas obligation aux « poseurs de mines antipersonnel » de dépolluer les zones à l'issue des combats. En effet, une telle disposition serait difficilement applicable lorsque les mines ont été dispersées par des groupes non étatiques ou par des armées d'États n'ayant plus d'existence juridique (URSS par exemple). La Convention d'Ottawa préconise

donc la participation financière volontaire de la communauté internationale et des États.

Le déminage est ainsi devenu un « marché » sur lequel se sont créées des sociétés spécialisées recrutant souvent d'anciens militaires qui possèdent des compétences en la matière.

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et de grandes organisations humanitaires contribuent également au déminage, notamment en formant des équipes de démineurs dans les populations touchées par le fléau des mines.

L'assistance aux victimes

En raison de leurs caractéristiques spécifiques, les mines antipersonnel blessent et mutilent gravement les individus plus qu'elles ne les tuent. Selon le rapport 2002 de l'Observatoire des mines, on compte de 15 000 à 20 000 individus touchés personnellement et annuellement par l'explosion de telles mines ou munitions non explosées.

Bien que ces chiffres soient relativement imprécis – les pays pauvres ne disposent pas de structures chargées de faire des statistiques ! –, l'Observatoire considère que 70 % des victimes sont des civils.

La victime mutilée subit de plus l'ostracisme de sa communauté parce qu'elle n'est plus « utile » à la vie économique et sociale. Très souvent, cette absence de soutien familial ne peut être compensé par l'État dont la victime est le ressortissant. Les États « pauvres » ne disposent souvent pas de ressources pour la réadaptation et la réinsertion des handicapés.

Là encore, la Convention d'Ottawa – qui, reconnaissons-le, est un rare traité de désarmement qui aborde la question du droit des victimes (2) – fait appel à la générosité de la communauté internationale et des États pour répondre aux besoins des victimes.

Pour donner un ordre de grandeur de ces besoins, le CICR estime que le coût des soins chirurgicaux d'un blessé par mine en hôpital varie entre 3 000 et 4 000 dollars américains et que la fourniture d'un membre artificiel revient en moyenne à 100 ou 150 dollars.

Les nombreuses ONG qui contribuent également, sur le terrain, à l'assistance aux victimes des mines font aussi appel à la générosité du public, mais l'ampleur du problème est telle que l'aide des États est plus que jamais nécessaire.

Convention et législations nationales

Une autre originalité de la Convention d'Ottawa consiste à demander non seulement aux États signataires de faire ratifier la Convention par leur Parlement (ce qui est le cas général de la plupart des traités internationaux), mais également de transposer le contenu de la Convention dans leur législation nationale. Il existe donc de nombreuses lois nationales d'interdiction des mines antipersonnel. C'est le cas de la France qui dispose – grâce à l'action de plusieurs ONG dont Handicap International et l'Observatoire des transferts d'armements et de plusieurs parlementaires gagnés à la cause de l'interdiction – d'une loi « tendant à l'élimination des mines antipersonnel » depuis le 8 juillet 1998. Cette loi française a voulu confirmer le processus international ayant conduit à la Convention d'Ottawa en faisant place aux ONG, aux côtés des représentants du Parlement et du pouvoir exécutif, dans le cadre de l'officielle Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel (CNEMA).

Cette Commission, dont les membres sont nommés par le Premier ministre, en est à son deuxième mandat et publie un rapport annuel sur l'action de la France en matière d'élimination des mines antipersonnel.

Pour souligner son engagement dans le processus d'Ottawa, la France a de plus nommé un ambassadeur à l'action pour le déminage et l'assistance aux victimes des mines antipersonnel, poste occupé actuellement par



Thierry Diwo

C'est sa place, il a payé assez cher le droit d'y faire la manche. C'était il y a deux ans, il était « soldat Hun Sen » et il a marché sur une mine à six kilomètres du Bayon. Un « avion soviétique » l'a évacué vers l'hôpital militaire de Phnom Penh. Trois mois plus tard, on le renvoyait par bateau à Siem Reap. Maintenant, il escalade chaque jour les marches du temple sur ses moignons pour mendier de quoi survivre. De cinq à sept mille riels par jour dont il faut retrancher 2 000 pour l'aller-retour en *moto-dop* et 2 000 encore pour que les policiers le laissent tranquille sur le site. Autant dire qu'il ne lui reste pas grand-chose pour se nourrir. « Ça tombe bien, je ne mange pas beaucoup. »

Grégoire Rochigneux

(Tous nos remerciements au photographe et à l'auteur de ce texte, ainsi qu'à l'éditeur, qui nous ont gracieusement autorisés à reproduire cet extrait de l'ouvrage *Diwagations cambodgiennes paru aux Éditions du Mékong - Asian Views - 26 cd, rue 302, Phnom Penh, Royaume du Cambodge.*)

l'ambassadeur Gérard Chesnel. Les 12 et 13 mars 2004, à Paris, la CNEMA a pris l'initiative d'un colloque où les représentants de 31 États parties à la Convention d'Ottawa ainsi que des délégués des organismes internationaux concernés par les mines antipersonnel ont pu échanger sur les modalités utilisées dans chaque pays pour appliquer la Convention. Ce colloque a permis de faire état des pratiques entre pays « victimes » des mines et pays « donateurs ».

Un long parcours

L'objectif prioritaire des 143 États parties à la Convention d'Ottawa est, bien sûr, l'universalisation : tous les États de la planète doivent adhérer à la Convention. Il est évident, par exemple, qu'une ratification par les États-Unis aurait un effet d'entraînement sur les derniers États non-signataires, mais la même démarche effectuée par la Russie, l'Inde et le Pakistan, permettrait également de réduire partiellement l'atrocité des guerres en Tchétchénie et au Cachemire.

Depuis des années, cependant, les ONG, confortées par le point de vue des démineurs, agissent pour démasquer les contournements de l'interdiction des mines antipersonnel. Il reste en effet à régler le cas de certaines mines anti-véhicules, de systèmes de piégeage des mines anti-chars, tous matériels non interdits par la Convention d'Ottawa. Certains modèles de ces mines terrestres peuvent, par le biais de dispositifs techniques, se comporter comme des mines antipersonnel.

Nouveau fléau : les « sous-munitions »

Aujourd'hui, les démineurs sont confrontés sur les champs de bataille désertés par les

« bombes cargos » dont certains modèles dispersent plusieurs centaines de « bombelettes ». Ces sous-munitions servent aux militaires à empêcher la progression d'unités ennemies. Elles sont prévues pour exploser au moment de l'impact, mais en fait, selon les démineurs, entre 3 % et 26 % de ces sous-munitions sont retrouvées non explosées sur le terrain, les systèmes de déclenchement n'ayant pas fonctionné.

Les ONG militent aujourd'hui pour traiter le problème en amont comme cela a été réalisé pour les mines antipersonnel, c'est-à-dire pour l'interdiction d'utilisation, de production et de transfert des armes à sous-munitions. Bien que l'efficacité militaire des systèmes d'armes à sous-munitions n'ait pas été démontrée, les États et les groupes d'experts gouvernementaux sont très réticents à une telle perspective car ils considèrent que l'interdiction d'un autre type d'arme porterait atteinte aux moyens d'exercer leur droit de légitime défense reconnu par la Charte de l'ONU.

En dépit des règles du droit humanitaire qui interdit l'utilisation d'armes non discriminantes ne distinguant pas les populations civiles des combattants, il y aura probablement encore, par le monde, de nombreuses victimes civiles de sous-munitions non explosées avant qu'un instrument de droit international ne vienne interdire ce type d'armement. ●

Bruno Barrillot

Bruno Barrillot est journaliste spécialiste des questions de défense. Directeur du Centre de documentation et de recherche sur la paix et les conflits, il travaille pour l'Observatoire des transferts d'armements. Il est membre de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel au titre des ONG.



© F. Escoffier/Handicap International

combattants aux munitions non explosées qui sont aussi à l'origine de nombreuses victimes civiles. Une grande partie de ce que l'on désigne sous le terme générique de « débris de guerre » provient de systèmes d'armes dits « à sous-munitions » ou

■ Pour en savoir plus

- Les rapports de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel sont édités à La Documentation française.
- Belkacem Elomari, Bruno Barrillot, *Le Complexe français de production des mines et systèmes associés*, Observatoire des transferts d'armements, Lyon, 1997.
- Belkacem Elomari, Bruno Barrillot, *Élimination des mines antipersonnel. Éléments pour le contrôle et la vérification. Le cas de la France*, Observatoire des transferts d'armements, Lyon, 1998.
- Handicap International / CDRPC (Jean-Marie Collin), *Les Systèmes d'armes à sous-munitions. État des lieux*, Lyon, 2003.
- Sites Internet : www.handicap-international.org – www.obsarm.org – www.icbl.org

Définition et chiffres

Qu'est-ce qu'une mine antipersonnel ?

Selon la Convention d'Ottawa, la mine antipersonnel s'entend d'« 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 ou tuer une ou plusieurs personnes ».

Généralement de petite taille et de faible poids, les mines antipersonnel peuvent être dispersées de façon manuelle par les combattants, ou encore disséminées à partir d'avions, d'hélicoptères, de pièces d'artillerie.

On a comptabilisé environ 360 modèles différents de mines antipersonnel. L'imagination des « experts » est sans bornes. Il y a deux grandes catégories : celles qui explosent sous la pression d'un pas et qui ont un « effet incapacitant » sur l'individu et celles dites « à fragmentation » qui projettent des billes, des éclats métalliques... provoquant de graves blessures – si ce n'est la mort – de plusieurs victimes. On peut aussi relier des mines antipersonnel avec des fils-pièges, les camoufler dans la végétation... Certaines mines chinoises dites « papillon » se confondent dans l'environnement.

Les pays producteurs

En 2002, on comptait encore 14 pays producteurs de mines antipersonnel, dont 10 pays asiatiques (Iran, Irak, Inde, Pakistan, Chine, Corée du Nord...). Cependant, parmi ces pays producteurs, certains n'auraient pas fait fonctionner les chaînes de production en 2002, ou même comme c'est le cas des États-Unis depuis 1997.

Selon le *Landmine Monitor Report 2002*, sept pays seraient suspectés d'utiliser ce type d'armes en 2001-2002, notamment le Myanmar, la Russie, l'Inde et le Pakistan. Mais la pose de mines antipersonnel serait aussi le fait d'acteurs militaires non étatiques dont 13 ont été recensés en Afghanistan, Birmanie, Burundi, Colombie, Soudan...

Les stocks

En 2002, le stock mondial de mines antipersonnel se montait à près de 230 millions d'unités entreposées dans les arsenaux de 94 États. Les plus gros détenteurs de ces stocks étaient la Chine (110 millions d'unités), la Russie (entre 60 et 70 millions d'unités), les États-Unis (11,2 millions d'unités), le Pakistan (6 millions d'unités), l'Inde (4 à 5 millions d'unités)...

Les pays infestés

En 2002, on dénombrait 91 États touchés par la présence de mines sur leur territoire. En raison des difficultés à comptabiliser le nombre de mines dispersées parce qu'elles ont été souvent larguées par milliers par voie aérienne, on parle plutôt de « territoires minés ». L'Afghanistan compte plus de 737 millions de m² infestés. En Angola, on estime à plus de 2 232 les champs de mines. Il y aurait près de 30 000 champs de mines en Bosnie-Herzégovine. Au Cambodge, 6 422 villages sont touchés par ce fléau, soit la moitié des communes de ce pays. Le Mozambique est considéré comme le pays africain le plus touché par les mines antipersonnel.

B. B.

(1) Belkacem Elomari, directeur de l'Observatoire des transferts d'armement, a participé au contrôle des opérations de destruction du stock de mines antipersonnel françaises qui étaient disposées dans les DOM-TOM et les bases militaires françaises d'Afrique, à Djibouti en novembre 1999.

(2) Le traité d'interdiction totale des essais nucléaires, par exemple, ne comporte aucune disposition sur l'assistance aux victimes des essais nucléaires pas plus que sur la réhabilitation des anciens sites d'essais.