

L'évolution de la réglementation internationale et ses contournements

I - Les deux sources de la réglementation internationale sur les mines

Le droit international humanitaire

Le droit international humanitaire (souvent appelé droit de la guerre) avec un corpus juridique autour de la Convention de Genève et de ses protocoles additionnels est la première source de réglementation possible. Ce droit de la guerre s'impose à tous les Etats en conflit et les oblige à faire la distinction entre la population civile et les combattants et donc, à tenter d'épargner les civils et à ne pas utiliser d'armes de manière indiscriminée.

Ce droit "humanitaire" n'a pas constitué dans les faits un frein au déroulement des guerres qui ont suivi. Chacun sait, en effet, qu'en nombre de morts, ce sont les civils qui ont été les plus atteints et que l'usage d'armes de manière indiscriminée a connu son apogée dans les bombardements d'Hiroshima et Nagasaki (à rapprocher également des bombardements des villes — Dresde, Tokyo — par les alliés) et s'est poursuivi dans tous les conflits qui ont suivi, depuis le Vietnam jusqu'au Rwanda.

On évaluera donc avec précaution toute recherche de solution au problème des mines antipersonnel à partir du seul droit international humanitaire : on risque d'en rester aux déclarations d'intention. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui, à défaut d'accord entre les Etats, s'est vu reconnaître le pouvoir de contrôle de l'application des Conventions de Genève reste très lucide sur la faible efficacité de son pouvoir. Le recours au droit international humanitaire ne serait-il pas une solution de facilité pour sortir de l'intolérable impasse du problème des mines, « *ces armes de guerre qui tuent en temps de paix* » ?

Si les propositions les plus récentes pour aboutir à une interdiction totale des mines antipersonnel semblent s'orienter vers le droit humanitaire, n'est-ce pas parce que les diplomates et les experts de la défense — dont c'est pourtant la responsabilité — se sont mis en retrait des discussions au profit de leurs collègues de "l'humanitaire" ?

Ainsi, le 5 octobre 1996, cinquante Etats ont participé à une nouvelle conférence sur l'abolition des mines antipersonnel qui s'est déroulée au Canada. Les participants se sont accordés sur un texte intitulé "Déclaration d'Ottawa" qui n'apporte guère d'éléments nouveaux. Mais la surprise est venue de la proposition du ministre canadien des affaires étrangères qui, en clôture de conférence, a lancé un défi aux Etats participants pour qu'ils signent dès le mois de décembre 1997 un traité d'interdiction totale des mines antipersonnel. D'ici là, plusieurs étapes pour la préparation du traité sont prévues dont une conférence, en juin 1997, à Bruxelles, ce qui est de bonne augure puisque la Belgique fut le premier Etat en 1995 à adopter une loi (pour cinq ans) qui rendait illégale la production, l'utilisation, le transit, le transfert et la vente des mines antipersonnel.

Le droit du désarmement

La Convention de 1980 sur « *l'interdiction et la limitation de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques ou comme frappant sans discrimination* », et son deuxième protocole sur « *l'interdiction ou la limitation des mines, pièges et autres dispositifs* » est actuellement en cours de révision dans le cadre de la Conférence du désarmement : cette voie juridique a été choisie par la plupart des Etats pour aboutir au règlement de l'interdiction des mines antipersonnel.

On connaît les limites de la Convention de 1980 et de son deuxième protocole sur les mines. En février 1994, à la suite de campagnes d'opinion conduites par de nombreuses organisations non-gouvernementales — notamment les organisations d'urgence et de développement¹ — un appel en vue de l'interdiction totale de la production, du stockage, des transferts et de l'utilisation des mines antipersonnel a été lancé auprès des Etats parties à la Convention.

En 1995-1996, près de 100 Etats dont les 57 Etats parties ont entamé un processus de révision. Plus de 500 organisations non-gouvernementales nationales ou internationales ont suivi très étroitement ces travaux, agissant comme un groupe de pression sur les représentants des Etats.

La nouvelle rédaction du deuxième protocole

La session de mai 1996 de la Conférence de révision, à Genève, a abouti à une nouvelle rédaction du deuxième protocole² qui n'apporte pas de solution

satisfaisante au problème. Ainsi, fait exceptionnel dans un document consacré au désarmement, le nouveau protocole encourage la production et l'utilisation d'une nouvelle génération de mines qui doivent intégrer « *un matériau ou un dispositif qui rend la mine détectable* ». Le texte est même si peu contraignant qu'il laisse un délai de neuf ans pour l'application de cette mesure aux Etats qui ne pourraient pas respecter le protocole à partir du 1^{er} janvier 1997³.

Le protocole autorise également, à certaines conditions, l'utilisation de mines « *mises en place à distance* ». Cette disposition encourage de fait la production de mines dites "intelligentes" prévues pour s'autodétruire ou s'autodésactiver ainsi que la poursuite de la construction et de la commercialisation de systèmes disperseurs de mines. Les ONG estiment que cette disposition contrevient à l'objet même de la Convention en ce sens qu'une mine, "intelligente" ou non, peut frapper sans discrimination un civil comme un militaire.

Le champ d'application du protocole ne prévoit pas l'interdiction « *aux situations de tensions et de troubles intérieurs, telles que émeutes, actes de violence isolés et sporadiques et autres actes de caractère similaire, qui ne sont pas des conflits armés* »⁴. Le "sacro-saint" principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un pays, trop souvent invoqué en matière de réglementation internationale, a conduit au rejet de l'application du protocole "**en toutes circonstances**" et a laissé à chaque Etat le soin de déterminer si le protocole est applicable.

Enfin, le protocole introduit une définition tout à fait regrettable de la mine antipersonnel présentée comme « *une mine principalement conçue pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne et destinée à mettre hors de combat, blesser ou tuer une ou plusieurs personnes* »⁵. L'adverbe employé « *principalement* » permet d'éliminer du champ du protocole l'interdiction de matériels destinés à d'autres usages (mines destinées à empêcher l'accès aux pistes d'atterrissage, dispositifs antimanipulation des mines antichar...) qui comportent des éléments antipersonnels ou même une partie secondaire répondant aux caractéristiques de la mine antipersonnel. De même, des dispositifs de protection de sites ou de matériels militaires utilisant des technologies nouvelles et permettant ainsi de contourner la définition de la mine antipersonnel telle que décrite dans le protocole vont échapper à l'interdiction.

Enfin, les mécanismes de vérification des restrictions à l'utilisation sont vagues et laissés à l'appréciation des Etats parties.

A l'issue de la conférence de révision, le secrétaire général des Nations unies, M. Boutros Ghali, a déclaré que le nouveau protocole « *ne peut que décevoir l'opinion publique internationale et, en particulier, les centaines de milliers de victimes des mines dans le monde entier* ». C'est dire combien la voie de règlement du problème des mines par le droit du désarmement n'est elle aussi guère satisfaisante.

En fait, le règlement du problème de l'élimination totale des mines antipersonnel par la voie du droit international — droit humanitaire et droit du désarmement — découlera davantage d'une volonté politique affirmée des Etats qui ira de pair avec un intense travail de "conscientisation" de l'opinion publique et des hommes politiques par l'intermédiaire des ONG.

II - Les contournements

Une grande partie de l'opinion internationale est actuellement mobilisée pour aboutir à l'interdiction totale des mines antipersonnel. Cette mobilisation est due pour une grande part à l'action d'organisations non-gouvernementales humanitaires telles *Mines Advisory Group*, *Handicap International*, *Human Rights Watch*..., pour ne citer que les plus connues et du CICR. Il faut également noter l'action diplomatique importante de certains Etats, tels la Belgique, le Canada et la France. Mais cette prise de conscience a ses revers. En effet, les milieux militaires — principaux utilisateurs des mines — sont encore convaincus de l'utilité militaire de ces armes. Il est également probable que les milieux industriels engagés dans la fabrication des mines manifestent quelque inquiétude devant la perspective de devoir abandonner cette production.

Le contournement par le droit

Il faut probablement considérer que ces divergences d'appréciation ont conduit à un véritable détournement du droit du désarmement lors des travaux qui ont abouti à une nouvelle rédaction du deuxième protocole. Il semble en effet contraire à l'esprit du désarmement et en totale contradiction avec le droit humanitaire de proposer le remplacement d'armes par d'autres armes plus sophistiquées. Tous les récents traités de désarmement (traités de désarmement nucléaire INF et Start et traité de désarmement conventionnel FCE) ont eu pour objectif l'élimination de certaines catégories d'armes, soit par destruction, soit par établissement de quotas autorisés par zones et par catégories. Ils ne prévoient pas le remplacement des armes éliminées par d'autres armes. Ainsi, la nouvelle rédaction du deuxième protocole de la Convention constitue-t-elle un précédent tout à fait préjudiciable à l'avenir du droit du désarmement.

Un deuxième aspect relevé dans la nouvelle rédaction du deuxième protocole constitue également une véritable incitation au détournement qui serait ainsi reconnue par le droit international. Il s'agit de cette définition curieuse de la mine antipersonnel présentée comme « une mine *principalement* conçue pour exploser... » N'y a-t-il pas là un ajout intentionnel dans un texte juridique qui se

doit d'employer des définition précises sans utiliser de termes vagues laissant place à des interprétations extensives ? Car c'est bien de cela qu'il s'agit : ainsi rédigé le protocole laisse ouverte la possibilité de remplacer les mines antipersonnel par d'autres systèmes d'armes de protection de sites ou de matériels incluant secondairement des mines antipersonnel ou des armes produisant les mêmes effets.

Les contournements techniques

Les milieux industriels (qui, en règle générale, font homologuer leurs matériels par les services des ministères de la défense) n'ont pas attendu la nouvelle rédaction du deuxième protocole pour réagir à la pression de l'opinion internationale pour l'interdiction des mines.

Dans la première partie de ce livre nous avons fait état de la liste impressionnante d'entreprises qui dans de nombreux Etats producteurs d'armements se sont lancées dans la fabrication de systèmes de dispersion automatique des mines et d'armes à sous-munitions.

Les systèmes de dispersion automatique

Les systèmes de dispersion automatique par des moyens terrestres ou aériens ne peuvent plus respecter la règle établie lorsque les champs de mines, installés manuellement, étaient répertoriés et cartographiés. Ainsi, les mines antipersonnel, définies traditionnellement comme défensives (protection de sites, de territoires, de garnisons ou de matériels), deviennent, en les dispersant ou même en programmant le moment de leur mise en activité, des armes offensives destinées à arrêter la progression de troupes. Par une technique utilisée (la dispersion automatique), on transforme la définition militaire et juridique de la mine antipersonnel et ainsi, on peut échapper aux contraintes du champ d'application des conventions. **On peut même penser que la nouvelle rédaction du protocole II de la Convention de 1980, s'est "adaptée" au développement récent de ces systèmes de dispersion automatique de mines. Ainsi, le droit accorde une reconnaissance à un nouveau système d'arme qui va nettement à l'encontre de l'esprit même de la Convention.**

Ces systèmes de dispersion automatique permettent également un contournement de la réglementation sur les mines antipersonnel en ce sens qu'ils peuvent être conçus indifféremment pour d'autres types de matériels militaires non interdits par la réglementation. Ainsi, le système disperseur Minotaur fabriqué et commercialisé par la société française Giat Industries était-il présenté en 1992 dans les documents du salon d'armement terrestre EuroSatory comme permettant « *la création instantanée de grands champs de mines antichar, antipersonnel ou*

mixtes »⁶ par la dispersion de quelque 600 mines en 4 minutes. En 1994, dans les mêmes documents, le même Minotaure est à nouveau présenté comme permettant « la création instantanée de grands champs de mines antichar, de contre-démontage ou mixte »⁷. Entre ces deux dates, il faut noter l'influence de la campagne internationale contre les mines antipersonnel : Giat Industries n'emploie plus le terme "antipersonnel" qui l'aurait désigné à l'attention de l'opinion publique mais plutôt l'expression "contre-démontage" qui est plus obscure mais recouvre probablement la même réalité qu'en 1992 : des conteneurs à mines antipersonnel.

Les armes à sous-munitions

Le développement des armes à sous-munitions participe à la même dérive, par la technologie, de contournement de la réglementation concernant les mines antipersonnel. Ainsi, pour prendre un exemple français, la société Matra décrit son missile Apache comme ayant une « partie centrale interchangeable conçue pour l'emport et l'éjection latérale ou verticale de différents types de sous-munitions ». Après avoir décrit un type particulier de sous-munition antipiste, le document de présentation précise que « d'autres sous-munitions sont soit en phase de pré-développement, soit en phase d'étude par Matra Défense ou par des coopérateurs, ce domaine étant particulièrement propice à l'établissement de coopérations »⁸. En termes clairs, ce missile à sous-munitions pourra être équipé de sous-munitions à mines antipersonnel, non par la société Matra, mais par des "coopérateurs" qui n'auront pas à se soumettre à la réglementation.

De même, on peut soupçonner un contournement de la réglementation internationale lorsque deux sociétés de nationalités différentes décident de coopérer pour créer en commun un système d'armes à sous-munitions qui voisine la définition de la mine antipersonnel. C'est le cas de Thomson-Brandt-Armements (France) et de Dasa (Allemagne) qui conçoivent ensemble, dans le cadre de TDA, des projectiles ACED ou cargo : comment TDA va-t-il exporter ce matériel ? Directement ou par le biais d'autres coopérateurs situés dans des Etats qui n'ont pas de législation aussi restrictive qu'en Allemagne ou en France ?

Autre réflexion concernant ces systèmes d'armes à sous-munitions. Tous ne sont pas prévus pour être équipés de mines antipersonnel mais ils dispersent des quantités de petites bombes, grenades ou autres munitions. Comme ces munitions n'explorent pas automatiquement lors de leur contact avec le sol, soit parce qu'elles comportent un système de retardement, soit parce que les mécanismes n'ont pas fonctionné, elles font de nombreuses victimes, au même titre que les mines antipersonnel. Ces sous-munitions non explosées sont d'ailleurs désignées par les démineurs comme des "mines antipersonnel de facto".

Les systèmes d'armes assimilables à des mines

Certains systèmes dits "de protection" ont été développés récemment par des entreprises d'armement pour remplir la fonction tenue précédemment par des mines antipersonnel. Selon les sociétés productrices, ces matériels sont définis comme des systèmes de défense rapprochée des engins de combat ou de protection des blindés, ou encore comme des systèmes de défense instantanée des points sensibles ou de protection de zone. Ces matériels qui sont dotés de nouvelles technologies ont également un objectif antipersonnel et tout le débat à leur propos s'appuie sur le déclenchement automatique ou non de ces engins, le déclenchement automatique ("du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne") constituant la base de la définition de la mine antipersonnel selon la Convention de 1980.

-
- 1) Cf. Handicap International, *Mines antipersonnel. La guerre en temps de paix. Aspects politiques, stratégiques, socio-économiques, juridiques et humanitaires*, Bruxelles, GRIP/Éditions Complexe, 1996.
 - 2) CCW/Conf. I/14, 1^{er} mai 1996 (20 pages).
 - 3) *Id.*, annexe technique, § 2 : spécifications concernant la détectabilité.
 - 4) *Id.*, Article premier, § 2.
 - 5) *Id.*, Article 2, § 3.
 - 6) *Catalogue EuroSatory 1992*, volume 1, p. 1-10-0-9.
 - 7) *Catalogue EuroSatory 1994*, volume 1, p. 1-10-0-11.
 - 8) Document Matra Défense, Le Bourget 1995, fiche "Apache".