

Faits et documents

Résultats modestes des négociations sur les mines terrestres

Troisième session de la Conférence d'examen des États parties à la Convention des Nations Unies de 1980 sur certaines armes classiques

Genève, 22 avril-3 mai 1996

par Peter Herby

Au terme de deux années de négociations difficiles, seules des restrictions minimales à l'emploi des mines terrestres antipersonnel ont finalement été adoptées par la session finale de la Conférence d'examen des États parties à la Convention des Nations Unies de 1980 sur certaines armes classiques.¹ Cette dernière s'est tenue à Genève, du 22 avril au 3 mai 1996. Près de la moitié des 51 États qui ont participé à cette session avaient pourtant apporté leur soutien à l'interdiction totale des mines terrestres antipersonnel. Neuf ans après l'entrée en vigueur du Protocole II² modifié, les mines antipersonnel devront être détectables et celles qui sont dispersées par des aéronefs, l'artillerie ou d'autres moyens, en dehors de champs de mines marqués, devront se détruire automatiquement au bout de trente jours. Cependant, les mines à vie longue continueront à pouvoir être produites, exportées et utilisées, y compris de manière indiscriminée. Bien qu'elles aient été adoptées par consensus, il est peu

¹ Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (ci-après: la Convention de 1980), adoptée le 10 octobre 1980. Cinquante-neuf États parties au 30 avril 1996.

² Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs, modifié le 3 mai 1996 (ci-après: le Protocole II modifié). Le texte intégral figure en annexe.

probable que ces mesures juridiques — bien modestes par rapport à l'ampleur de la crise humanitaire internationale — puissent faire baisser sensiblement le nombre effroyable de victimes des mines terrestres.

Le Protocole II modifié, annexé à la Convention de 1980, constitue l'aboutissement d'une série de négociations entamées en février 1994 au sein du Groupe d'experts gouvernementaux chargé de préparer la révision du Protocole II et d'examiner l'opportunité de l'adjonction de nouveaux Protocoles portant sur des armes spécifiques. Le résultat des travaux de ce Groupe d'experts a été transmis à la première session de la Conférence d'examen. Celle-ci, qui s'est tenue à Vienne du 25 septembre au 13 octobre 1995, a abouti à une impasse, les négociations sur les mines terrestres ayant été bloquées. Les travaux ont repris à Genève en février 1996 et se sont poursuivis lors de la session finale d'avril-mai 1996, sur laquelle porte le présent article. À de nombreux égards, les conclusions du Groupe d'experts et celles des deux premières sessions de la Conférence d'examen avaient progressivement perdu de leur force, jusqu'au moment où les négociations ont permis de dégager le plus petit dénominateur commun susceptible de réunir un consensus et qui a permis l'adoption du Protocole II modifié.

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a été invité à participer à toutes les sessions du Groupe d'experts gouvernementaux et de la Conférence d'examen, en qualité d'expert et d'observateur. Il a mis à la disposition des négociateurs une importante documentation concernant les aspects humanitaires et juridiques du problème des mines terrestres³. Les résolutions adoptées en décembre 1995 par le Conseil des Délégués⁴ et par la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁵ montrent l'inquiétude suscitée par la crise des mines terrestres au sein de l'ensemble du Mouvement. Dans de nombreux cas, l'action résolue des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du

³ Voir les rapports du CICR publiés dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge (RICR)*, n° 814 (juillet-août 1995, pp. 395 à 400) concernant la position du CICR au sujet des points discutés, et dans le n° 816 (novembre-décembre 1995, pp. 731 à 737), à propos de la première session de la Conférence d'examen.

⁴ Résolution 10 — Mines terrestres antipersonnel — adoptée par le Conseil des Délégués en décembre 1995, in: *RICR* n° 817 (janvier-février 1996, p. 160).

⁵ Résolution 2, paragraphe G — «En ce qui concerne les mines terrestres antipersonnel» — De la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 3-7 décembre 1995, in: *RICR*, n° 817 (janvier-février 1996, pp. 69 et 70).

Croissant-Rouge a conduit les gouvernements à prendre des décisions importantes et à modifier leur politique à propos des mines terrestres.

Les résultats des négociations

Le 3 mai 1996, la Conférence d'examen a adopté un Protocole II modifié sur les mines, pièges et autres dispositifs⁶, dont l'entrée en vigueur interviendra six mois après que 20 États parties se seront déclarés d'accord d'y être liés — processus qui prendra probablement deux à trois ans. Les États parties continueront à être liés par le Protocole II initial⁷ jusqu'à l'entrée en vigueur, pour eux, de la version amendée.

Dispositions générales

Les changements les plus remarquables figurent dans les dispositions générales du Protocole II modifié. Il s'agit notamment de la codification d'un certain nombre de principes nouveaux et de l'introduction de nouvelles dispositions. Les principaux éléments sont les suivants:

- Une *définition* spécifique des mines antipersonnel, qui font désormais l'objet de contrôles plus stricts que les mines antichars ou antivéhicules, a été introduite. Une mine antipersonnel est définie⁸ comme étant «principalement conçue pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne [...]». L'inclusion, dans cette définition, de l'adverbe «principalement» pourrait être interprétée comme excluant toute mine antipersonnel à double usage (dont on pourrait dire qu'elle a un autre but «principal»). Le CICR s'est fermement opposé à une telle formulation, jugée inutilement ambiguë par beaucoup de délégations gouvernementales. Un groupe de 20 États (occidentaux, pour la plupart), à la tête duquel se trouvait l'Allemagne, a introduit une interprétation officielle du terme «principalement», indiquant que celui-ci signifiait uniquement que les mines antichars munies d'un dispositif antimanipulations ne sont pas des mines antipersonnel.
- Le champ d'application du Protocole II a été étendu aux *conflits armés non internationaux*.

⁶ Voir note 2.

⁷ Adopté le 10 octobre 1980.

⁸ Protocole II, article 2, paragraphe 3.

- La *responsabilité du déminage* est clairement attribuée à ceux qui mettent les mines en place. Cette obligation sera toutefois difficile à faire respecter lorsque, comme cela se produit souvent dans les conflits armés internes, les parties ne disposent ni des ressources ni des compétences techniques nécessaires pour assurer le déminage.
- L'emplacement de toutes les mines doit être *relevé et enregistré*, en toutes circonstances, et non plus seulement, comme le spécifiait le Protocole initial, dans le cas des champs de mines « préplanifiés ». Ici encore, cette obligation sera difficile à faire respecter dans le cas des mines mises en place à distance, dont il est pratiquement impossible d'enregistrer l'emplacement avec précision.
- Une *protection* est accordée au personnel de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (CICR, Sociétés nationales et Fédération internationale), ainsi que des autres missions à caractère humanitaire. Il est notamment prévu que les chefs de mission reçoivent des renseignements sur les champs de mines, que des voies sûres leur soient indiquées et que, dans certains cas, une voie soit dégagée à travers les zones minées afin de permettre l'accès aux victimes.
- Une nouvelle disposition concernant les *transferts* interdit les transferts internationaux de mines antipersonnel non détectables, ainsi que de toutes les mines lorsque le destinataire est une entité autre qu'un État. Cependant, les transferts à destination d'États qui ne sont pas liés par le Protocole II sont autorisés si le destinataire « accepte d'appliquer » les dispositions de ce Protocole. Si des mesures plus contraignantes avaient été adoptées, interdisant les transferts à destination d'États qui ne sont pas liés par le Protocole II, elles auraient constitué un encouragement à adhérer à la Convention de 1980.
- La disposition concernant le *respect des dispositions* demande aux États parties de prendre « toutes les mesures appropriées, législatives ou autres, pour prévenir et réprimer les violations des dispositions » du Protocole.
- Des *consultations annuelles* doivent avoir lieu entre les États parties afin d'examiner le fonctionnement du Protocole et de préparer les conférences d'examen ultérieures.

Le Protocole II modifié ne contient cependant aucune disposition concernant des mesures permettant de vérifier la fiabilité des exigences techniques (décrites ci-dessous) ou d'éventuelles violations de ses dispositions régissant l'emploi des mines terrestres.

Nouvelles restrictions à l'emploi des mines terrestres antipersonnel

Les nouvelles restrictions adoptées par la Conférence d'examen au sujet de l'*emploi* des mines terrestres antipersonnel ne constituent qu'un progrès modeste par rapport au droit en vigueur; de plus, leur mise en œuvre risque de représenter de plus grandes difficultés pour les États qui ne disposent pas des ressources nécessaires. Les principales innovations sont les suivantes :

- Les *mines antipersonnel à vie longue* (c'est-à-dire non munies d'un dispositif de destruction automatique) peuvent continuer à être produites, transférées et employées comme auparavant, à condition toutefois :
 - qu'elles soient détectables (le respect de cette disposition aura force obligatoire au plus tard neuf ans après l'entrée en vigueur du Protocole II modifié), et
 - qu'elles soient placées dans une zone clôturée, marquée et surveillée afin d'empêcher les civils d'y pénétrer (à moins qu'une partie à un conflit ne soit empêchée de respecter ces obligations « par une action militaire directe de l'ennemi »).
- Les *mines antipersonnel à vie courte* (dites « intelligentes ») peuvent continuer à être produites, transférées et employées comme auparavant (le respect de cette disposition aura également force obligatoire au plus tard neuf ans après l'entrée en vigueur du Protocole II modifié) à condition toutefois :
 - qu'elles s'autodétruisent dans les 30 jours (avec 90% de fiabilité), si elles sont employées en dehors de zones clôturées, marquées et surveillées, et
 - que les mines dont le mécanisme d'autodestruction n'a pas fonctionné se désactivent dans les 120 jours (avec 99,9% de fiabilité) et, enfin,
 - qu'elles soient détectables.

Aucune restriction spécifique n'a été adoptée en ce qui concerne la mise en place de mines dites « intelligentes », mais les règles générales du droit humanitaire, telles que celles qui interdisent de diriger des attaques contre les populations civiles et les biens civils, continuent à s'appliquer. Une grande partie des mines de ce type risquent d'être des modèles destinés à être mis en place à distance — en ce cas, il sera difficile, voire impossible, d'enregistrer leur emplacement. On pourra

faire valoir l'argument selon lequel la production, le transfert et l'emploi des mines dites « intelligentes » sont implicitement encouragés par le Protocole II modifié, car les mines de ce type font l'objet de moins de restrictions que les autres.

- Les règles concernant l'emploi des *mines antichars/antivéhicules, y compris celui des engins destinés à être mis en place à distance*, n'ont pas été modifiées:
 - aucune obligation de détectabilité,
 - aucune restriction portant spécifiquement sur leur mise en place,
 - aucune interdiction des dispositifs antimanipulations,
 - aucune durée de vie maximale.

Les mines de ce type ne sont donc soumises qu'aux règles générales du droit humanitaire (concernant, notamment, la protection des civils) et aux dispositions du Protocole II modifié, portant sur l'enregistrement et l'enlèvement.

- L'emploi des dispositifs qui déclenchent *l'explosion d'une mine au moment où celle-ci est détectée par un capteur électronique* est interdit pour tous les types de mine.

Réaction du CICR

Dans sa déclaration, lors de la séance de clôture de la Conférence d'examen, le CICR a salué le fait que les dispositions générales du Protocole II aient été renforcées, mais il a ouvertement qualifié de « déplorablement inadéquates » les limitations adoptées au sujet de l'emploi des mines terrestres. Il a indiqué qu'il était peu probable que de telles mesures permettent, à elles seules, de réduire « de manière significative le nombre de victimes civiles des mines terrestres ». Les principaux éléments relevés par le CICR à l'issue de la Conférence d'examen sont les suivants :

- La Conférence d'examen a constitué un processus important qui a amené de nombreux États à modifier radicalement leur politique en matière de production, de transfert et d'emploi des mines antipersonnel.
- Les dispositions générales du Protocole II modifié comportent un certain nombre d'améliorations qu'il convient de saluer, à savoir:
 - le champ d'application du Protocole II est étendu aux conflits armés non internationaux;

- la responsabilité du déminage est clairement attribuée;
 - une disposition sur les transferts de mines a été ajoutée, ce qui représente un nouvel élément important pour le droit international humanitaire;
 - une nouvelle protection est accordée au personnel des organisations humanitaires;
 - la répression des violations graves des nouvelles règles est désormais obligatoire;
 - des consultations annuelles auront lieu entre les parties ayant adhéré au Protocole.
- La définition des mines antipersonnel est cependant d'une ambiguïté inutile. Le CICR estime qu'il faut continuer à considérer ce type de mine comme n'importe quelle mine « conçue pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne »⁹, quelles que soient les autres fonctions que puisse avoir cet engin.
 - Les limitations concernant l'emploi sont insuffisantes et ont peu de chances, à elles seules, de réduire de manière significative le nombre de victimes civiles des mines terrestres. La crise humanitaire provoquée par les mines terrestres ne pourra véritablement être résolue que si les États vont bien au-delà des décisions prises par consensus dans le cadre de la négociation du Protocole II modifié. Ils devront, notamment, maintenir les moratoires *complets* suspendant les transferts de mines antipersonnel et cesser entièrement de produire et d'employer ces armes.
 - Le CICR regrette vivement que, non seulement le Protocole II modifié *n'interdise pas* l'emploi d'une arme ayant des effets indiscriminés, mais qu'il encourage indirectement la mise au point et l'emploi de *nouvelles* armes dont les effets seront précisément les mêmes, tout au moins à court terme. Pour la première fois dans l'histoire, un instrument du droit humanitaire risque d'avoir pour effet d'encourager l'emploi d'une arme nouvelle.
 - Il est vrai, cependant, que le texte adopté par la Conférence d'examen ne reflète pas toute la réalité :

⁹ Il s'agit, en fait, de la définition figurant dans le nouvel article 2, paragraphe 3, seul le mot « principalement » a été supprimé.

- La Conférence d'examen n'est que l'un des événements survenus sur la scène politique mondiale. Désormais, les mines antipersonnel sont stigmatisées dans la conscience publique, les militaires doutent de leur utilité et la pratique des États se modifie rapidement.
- Malgré les résultats décevants de la Conférence d'examen, l'action engagée pour obtenir *l'interdiction totale des mines terrestres antipersonnel* remporte un succès que nul n'aurait imaginé, ne serait-ce qu'il y a deux ans. Quarante États ont pris position en faveur d'une interdiction, dix-sept d'entre eux ont *renoncé* à l'emploi des mines antipersonnel et six y ont *renoncé temporairement*. Neuf États sont en train de détruire les stocks existants. Il est fort probable que cette tendance aille en s'amplifiant grâce, notamment, aux modestes résultats obtenus à Genève.
- Il faut espérer que les mines terrestres antipersonnel feront l'objet d'une interdiction complète aussitôt qu'un nombre suffisant d'États auront accepté de remettre en question leur propre emploi des mines et pris position en faveur d'une interdiction, considérant celle-ci comme la seule solution — efficace et vérifiable — pouvant être apportée aux problèmes humanitaires que provoquent ces armes.
- Il est essentiel de mettre l'accent sur les initiatives nationales et régionales visant à faire cesser la production, l'emploi et le transfert des mines antipersonnel et d'accroître le soutien apporté à l'action en faveur d'une interdiction totale. L'initiative du Canada — qui a décidé de réunir en septembre 1996, à Ottawa, les pays favorables à une interdiction totale, afin d'examiner les mesures à prendre pour atteindre cet objectif — constitue l'amorce d'un nouveau processus important. Un certain nombre d'États et de régions envisagent de prendre des mesures unilatérales allant dans le sens de l'interdiction. Les États membres de l'Organisation des États américains, par exemple, examineront l'établissement, sur le continent américain, d'une « zone exempte de mines antipersonnel ».

Le Protocole IV sur les armes à laser aveuglantes¹⁰

Le nouveau Protocole IV sur les armes à laser aveuglantes, adopté lors de la session de Vienne de la Conférence d'examen, constitue un progrès

¹⁰ Le Protocole sur les armes à laser aveuglantes (Protocole IV), adopté le 13 octobre 1995. Voir l'étude de L. Doswald-Beck intitulée « Le nouveau Protocole sur les armes aveuglantes », publiée dans le présent numéro de la *RICR*, pp. 289-321.

décisif. Il est particulièrement encourageant que ce Protocole contienne une interdiction absolue, portant à la fois sur l'*emploi* et sur les *transferts* des armes à laser aveuglantes. Il s'agit là d'une première dans l'histoire du droit international humanitaire. Contrairement à la proposition de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et aux accords conclus lors de la première session, à Vienne, de la Conférence d'examen, le champ d'application du nouveau Protocole n'a pas été étendu au-delà des conflits armés internationaux. Les États devraient cependant être encouragés à déclarer, en adhérant au Protocole IV, qu'ils considèrent que celui-ci s'applique en toutes circonstances.

Conclusion

Au-delà de la Conférence d'examen, Yves Sandoz, directeur de la Doctrine, du Droit et des Relations avec le Mouvement au CICR, a exprimé dans un article les espoirs de l'institution et sa détermination à propos de la question des mines terrestres¹¹:

Tous ces facteurs — le réveil de la conscience publique, l'amorce de changements radicaux dans la pratique des États et le fait que des personnalités en vue, appartenant aux milieux militaires, mettent en question l'utilité des mines antipersonnel — pourraient conduire à la fin de l'emploi de ces armes dans de vastes régions du globe au cours des prochaines années. Ainsi, en 2001, lors de la prochaine Conférence d'examen de la Convention de 1980 ou, peut-être, dans d'autres enceintes, un accord pourrait bien voir le jour pour mettre définitivement hors la loi ces armes aux effets indiscriminés.

Bien que l'attention se soit surtout portée, ces derniers temps, sur la recherche de solutions négociées à l'échelon international, la crise provoquée par les mines terrestres sera résolue grâce à la pression de l'opinion publique, grâce aux décisions prises par les États pour mettre leur population et leur territoire à l'abri du terrible fléau que constituent ces armes, ainsi que grâce aux décisions de certains commandants qui jugent inacceptable le coût humain de l'emploi de ces armes.

Une interdiction juridique de ces armes à l'échelon mondial sera le résultat, et non la cause, de telles actions. Victoire de la compassion et de la solidarité entre les hommes, cette interdiction constitue la seule

¹¹ «Les mines antipersonnel seront interdites», article de fond rédigé en mai 1996, à paraître prochainement dans différentes revues.

manière acceptable de réagir face au carnage qui continue : chaque mois, deux mille vies sont emportées ou brisées par les mines. Le CICR, avec l'ensemble du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, poursuivra inlassablement ses efforts, auprès des organismes humanitaires et des états-majors militaires, pour que l'interdiction des mines antipersonnel intervienne le plus tôt possible.

Peter Herby est membre de la Division juridique du CICR. Il est titulaire d'une maîtrise en Relations internationales (Université de Cambridge, Royaume-Uni) et d'une maîtrise en Études sur la paix et les conflits (Université de Bradford, Royaume-Uni). Avant de rejoindre le CICR, il dirigeait le *Disarmament and Arms Control Programme* du *Quaker United Nations Office* (Bureau de la Société des Amis auprès des Nations Unies), à Genève.