

LE DILEMME DES MINES ANTIPERSONNEL

LE RETOUR VERS LE FUTUR

PAR

ISABELLE MARQUES-GROSS (*)

Alors que l'*arms control* marque le pas (1), le domaine des mines antipersonnel paraît faire exception. De fait, une « inflation » de normes régit aujourd'hui cette catégorie d'armes classiques. Si, en effet, jusqu'à une date relativement récente, seul le droit international humanitaire coutumier était pertinent, le traitement de cette problématique a marqué depuis les années 1980 une avancée importante avec l'élaboration de textes conventionnels spécifiques.

Cependant, cette dynamique tient à l'évolution singulière d'un débat qui, dans le contexte stratégique multilatéral actuel, continue de se développer dans les enceintes internationales davantage par rapport à ses fondements humanitaires que par rapport à des objectifs de désarmement. Après une première étape construite sur le socle des principes du droit international humanitaire coutumier, suivie d'une deuxième phase plus tournée vers la sphère du désarmement, l'avenir de cette problématique, certes encore incertain, semble aujourd'hui s'inscrire de nouveau dans une perspective avant tout humanitaire et, par extension, de développement.

Pour autant, la ligne de partage entre chacune de ces approches tend parfois, dans ce jeu d'équilibre incessant, à se brouiller, mettant en balance deux logiques (réglementation ou interdiction totale) différentes qui peuvent paraître concurrentes, mais dont la « complémentarité » (2) paraît désormais s'affirmer.

(*) Diplomate en poste à la Direction des Affaires politiques et de sécurité au ministère des Affaires étrangères. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

(1) Paul DAHAN, « Au-delà de l'*arms control*? A la recherche du paradigme perdu », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 3, 2002, pp. 553-560.

(2) Cf. la préface de l'ambassadeur suédois Johan MOLANDER, président de la 1^e Conférence d'examen de la Convention de 1980 (1995-1996), in Louis MARESCA/Stuart MASLEM, *The Banning of Anti-personnel Landmines – The Legal Contribution of the International Committee of the Red Cross 1955-1999*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, 670 p.

LE LEVIER HUMANITAIRE :
DES PRINCIPES GÉNÉRAUX AUX NORMES
LA RÉGLEMENTATION DE L'EMPLOI DES MINES

Avant l'adoption, en 1997, de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction totale des mines terrestres antipersonnel, l'emploi de ces armes était régi par le droit international humanitaire d'origine coutumière et la Convention de 1980 sur certaines armes classiques.

Les principes généraux du droit international humanitaire applicable aux conflits armés

Jusqu'en 1980, l'utilisation des mines antipersonnel n'est couverte par aucun texte de droit spécifique, même si des ancêtres de ces engins avaient été employés durant la Guerre civile américaine (3). Jusqu'à une date relativement récente, les efforts de réglementation de l'emploi des mines, notamment antipersonnel, dans les conflits armés se sont en effet exclusivement appuyés sur les principes généraux du droit international humanitaire coutumier.

Celui-ci a deux sources principales : le « droit de La Haye », c'est-à-dire les dispositions qui régissent la conduite des hostilités, et le « droit de Genève », où l'ensemble des règles qui protègent les victimes de la guerre. Le corps de cette doctrine et ses fondements résultent pour l'essentiel des principes posés par le Règlement annexé à la Convention (IV) de La Haye du 18 octobre 1907, relatif aux lois et coutumes de la guerre sur terre, et par le Protocole additionnel aux Conventions dites « de Genève » du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, du 8 juin 1977 (Protocole I). Ces principes ont tenté d'édicter une sorte de « droit de la guerre et d'assistance ».

Les principes du « droit de La Haye » sur la conduite des hostilités ou droit de la guerre

Reposant sur l'expérience de son père fondateur, Henri Dunant, choqué par l'abandon des blessés à la suite de la bataille de Solferino (1865), le droit international humanitaire ne semblait au départ viser qu'un objectif très précis : le traitement et la « protection » des victimes des conflits armés. Cependant, il s'est très vite étendu à la « conduite des hostilités » (4).

S'inscrivant dans cette logique, le « droit de La Haye » vise à réduire les effets des conflits armés, qu'il cherche à organiser en en réglementant les aspects et en en limitant les abus, afin de protéger ceux qui ne sont pas ou

(3) Cf. Louis MARESCA/Stuart MASLEM, *ibid.*

(4) Yves SANDOZ, « Les Conventions de Genève : Protéger les populations en temps de guerre », *Chronique ONU*, vol. 36, n° 4, 1999.

plus parties aux hostilités. Il fixe les droits et obligations des belligérants dans la conduite des opérations militaires et restreint le choix des « *moyens* » (principalement les armes) et « *méthodes* » (tactiques) de guerre. C'est ce que l'on appelle le *jus in bello* ou le « *droit dans la guerre* ». Il impose des limitations à l'emploi des armes, dont les mines antipersonnel.

Certaines dispositions du Règlement annexé à la Convention (IV) de La Haye de 1907 peuvent être regardées comme concernant les mines. Cela est particulièrement le cas de l'article 22, aux termes duquel « *les belligérants n'ont pas un droit illimité quant aux choix des moyens de nuire à l'ennemi* » : cet article renvoie au principe sous-jacent dit de « *proportionnalité* » dans la conduite des hostilités, qui vise la recherche d'un équilibre délicat entre des intérêts divergents avec, d'une part, ceux qui répondent à des considérations de « *nécessité militaire* » et, de l'autre, ceux qui ressortent des exigences des « *lois de l'humanité* » ; en vertu de ce principe, les attaques contre des cibles ou objectifs admis ne sont licites qu'à la condition que ni « *les dommages collatéraux* » ni le nombre de victimes ou « *pertes incidentes* » ne soient excessifs par rapport à l'« *avantage militaire* » recherché ou attendu. L'article 23 alinéa e), inspiré de la Déclaration de Saint-Pétersbourg des 29 novembre-11 décembre 1868 prohibant l'usage de projectiles explosifs et inflammables de moins de 400 grammes, interdit l'emploi « *des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus* » : cela signifie que, même lorsqu'elle est employée contre des combattants, toute arme conçue pour provoquer des blessures plus graves que celles qui suffiraient pour mettre un soldat ennemi « *hors de combat* » (c'est-à-dire toute arme conçue pour provoquer des blessures « *inutiles* ») a un caractère illicite et ne devrait donc pas être utilisée ; c'est une contribution au principe de « *protection* » de la population civile.

Les principes du « droit de Genève » ou droit d'assistance humanitaire

Défini par les Conventions de Genève du 12 août 1949 (5), ce droit complète celui de La Haye en ce qu'il ne se contente pas d'organiser les situations de violence, mais tend à établir un « *droit à la protection et à l'assistance* » en faveur des personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités, en particulier les populations civiles. Les « *victimes* » qu'il cherche à sauvegarder, y compris les militaires hors de combat, sont toujours restées au cœur de cette branche du droit international humanitaire (6), qui a large-

(5) Les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, qui constituent ce que l'on nomme le « droit de Genève », ont pour objet l'amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne, l'amélioration du sort des blessés, malades et naufragés des forces armées sur mer, le traitement des prisonniers de guerre et la protection des personnes civiles. Elles comprennent aujourd'hui plus de 190 Etats-parties.

(6) François BUGNION, « Droit de Genève et droit de La Haye », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 844, décembre 2001, pp. 901-920.

ment procédé par extension des mêmes principes et qui conduira à l'affirmation progressive du volet « coopération » (7).

N'imposant pas de limites à la manière dont les opérations militaires peuvent être menées, les Conventions de Genève de 1949 n'ont pas développé les règles du « droit de La Haye ». Elles ont notamment omis de couvrir un aspect pourtant essentiel du droit international humanitaire : celui de la protection de la population civile contre les « effets directs » des hostilités (attaques contre la population civile).

Ce déséquilibre sera rétabli avec le Protocole I du 8 juin 1977 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux. Pourtant destiné à compléter uniquement les Conventions de Genève de 1949 (8), ce Protocole développe en effet, et parfois de manière considérable, les « lois et coutumes de la guerre » définies antérieurement par des déclarations (notamment celle de Saint-Pétersbourg) et des conventions internationales (dont la IV^e Convention de La Haye de 1907 et son Annexe). Comme le Règlement de La Haye, dont il réaffirme et précise les principes, cet instrument vise en fait à régir la « *conduite des opérations militaires* ».

Destiné à la fois à limiter l'action des belligérants au cours des hostilités et à renforcer la protection des populations civiles contre les effets des conflits, ce Protocole, qui combine les droits dits de « La Haye » et de « Genève », interdit des armes ou munitions ou en limite l'emploi. Il en est ainsi de l'article 35 (par. 1) où il n'est plus simplement fait référence aux seuls moyens, mais aussi aux « méthodes » de guerre employées. Ce ne sont donc plus seulement les armes ou certaines d'entre elles qui sont interdites, mais également les différentes manières dont on peut s'en servir. Dans cet esprit, les armes, projectiles, matières ou méthodes de guerre de nature à causer des « maux superflus » ne doivent pas être utilisés (cf. article 35, par. 2). Toutefois, ce sont surtout les articles 48 (9) et 51 qui sont pertinents dans la mesure où ils constituent la première transcription conventionnelle d'un troisième principe fondamental du droit des conflits armés : celui qui oblige les parties au conflit à « *distinguer* » les civils des combattants.

Elément-clef (10) du Protocole I de 1977, ce principe, qui revient à imposer une « *distinction* » ou « *discrimination* », n'avait jamais été explicitement exprimé et formulé jusque-là, ni dans le Règlement de La Haye de 1907 ni

(7) Cornelio SOMMARUGA, président du CICR, « Le droit de Genève : Défi permanent de protéger et de respecter », conférence à la Grand'Chambre de la Cour de cassation, Paris, 11 mars 2002.

(8) Cf. article 1^{er}, par. 3 du Protocole I de 1977 : « le présent Protocole, qui complète les Conventions de Genève du 12 août 1949 ».

(9) Intitulé « Règle fondamentale », l'article 48 du Protocole I de 1977 dispose que, « en vue d'assurer le respect et la protection de la population civile et des biens de caractère civil, les parties au conflit doivent en tout temps faire la distinction entre la population civile et les combattants, ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires et, par conséquent, ne diriger leurs opérations que contre des objectifs militaires ».

(10) Cf. l'allocution prononcée, à Genève, par Jacob Kellenger, président du CICR, lors de la table-ronde organisée le 6 juin 2002 à l'occasion du 25^e anniversaire des Protocoles additionnels aux Conventions de 1949.

dans les Conventions de Genève de 1949. Sans doute était-il tenu, comme celui de « *protection de la population civile* », pour acquis. La Déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868 avait en effet déjà rappelé que « *le seul but légitime que les Etats doivent se proposer durant la guerre est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi* ». Cependant, il s'agissait en fait d'éviter aux combattants des maux et non pas tant de protéger spécifiquement la population civile. S'étendant aux moyens de combat, même s'il se rapporte généralement davantage aux méthodes de combat et conditions d'emploi des matériels, ce principe interdit le recours à des armes « *par nature* » indiscriminées (11).

L'applicabilité des principes du droit international humanitaire aux mines

Les trois principes de « *proportionnalité* » (ou de « *nécessité militaire* »), de « *protection* » (ou d'interdiction des « *maux superflus* ») et de « *distinction* » (ou de « *discrimination* ») ont été qualifiés de « *cardinaux* » par la Cour internationale de justice dans l'avis consultatif qu'elle a rendu le 8 juillet 1996 sur « *la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* » (paragraphe 78). Ils peuvent s'appliquer aux mines et se retrouvent d'ailleurs dans la Convention de 1980 sur certaines armes classiques (Préambule) et son Protocole II relatif aux mines, pièges et autres dispositifs, ainsi que dans la Convention d'Ottawa sur l'interdiction totale des mines antipersonnel (par. 11 du Préambule).

Cependant, le problème est de déterminer la véritable signification et portée de ces principes. Si ceux-ci s'appliquent en effet à tous les États dans toutes les situations de conflit armé, quelles que soient les obligations contractées par voie de traités, ils restent définis en termes généraux, sans viser une catégorie d'armes particulière.

En définitive et comme l'a rappelé la France en 1995 devant la Cour internationale de justice (CIJ), l'interdiction ou les limitations des conditions d'emploi d'une arme ou d'un type d'arme particulier ne peut résulter que d'une règle précise relevant du droit conventionnel et non d'un principe vague et général, sujet à différentes interprétations. C'est au demeurant la raison pour laquelle des textes spécifiques ont été édictés pour interdire ou limiter plus précisément l'emploi de certaines armes. Il aura ainsi fallu attendre le 10 octobre 1980 pour que soit adopté, dans le cadre d'une Conférence des Nations Unies, le premier texte interdisant ou limitant, selon le cas, l'emploi de certaines mines, pièges et autres dispositifs. Et ce n'est qu'en 1997 que les mines terrestres antipersonnel ont été définitivement interdites sur la base d'un texte spécifique.

(11) Louis MARESCA/Stuart MASLEM, « The Banning of Anti-personnel Landmines – The Legal Contribution of the International Committee of the Red Cross 1955-1999 », *op. cit.*

Pour autant, les trois principes énoncés ci-dessus n'auront pas été inutiles puisque, d'une manière générale, ils sont à la base des textes conventionnels négociés à partir de 1980 (12).

La Convention de 1980 et ses protocoles : un instrument à vocation humanitaire répondant à une logique de réglementation ou de limitation

Dès le XIX^e siècle, l'apparition de nouveaux moyens de combat a, sans pour autant remettre en cause les anciens principes et règles du droit international humanitaire applicables aux conflits armés, rendu nécessaires des interdictions ou limitations spécifiques concernant l'emploi de certaines armes classiques considérées comme « *inhumaines* » (13). Ainsi, l'utilisation de projectiles explosifs d'un poids inférieur à 400 grammes est interdite par la Déclaration de Saint-Petersbourg (1868). Premier accord formel visant à interdire l'utilisation de certaines armes spécifiques pendant la guerre, celle-ci est « *exceptionnelle* » (14) en ce qu'elle marque le début du « *processus de désarmement* » (15).

On va en effet lentement du droit international humanitaire au désarmement, en passant par la maîtrise des armements, des instruments qui ne traitent pas de la conduite des conflits armés, mais qui cherchent progressivement à établir des « *mesures de contrôle* » sur la production, le stockage, le transfert et le développement des armes avec lesquelles sont menées les hostilités (16).

C'est dans ce contexte que s'inscrit le développement, à partir des années 1980, des premiers textes conventionnels visant spécifiquement les mines antipersonnel. Le premier accord international imposant un début de « *réglementation* » à l'emploi de ces armes est la « *Convention sur certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme ayant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination* ».

(12) Pour Yves Sandoz (cf. « Le demi-siècle des Conventions de Genève », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 834, pp. 241-263), le Protocole I de 1977 a ouvert la voie qui a conduit en 1980 à l'adoption de la Convention sur certaines armes classiques et, en 1997, à celle de la Convention d'Ottawa.

(13) Ainsi, l'utilisation de projectiles explosifs ou inflammables d'un poids inférieur à 400 grammes est interdite par la Déclaration de Saint-Petersbourg dès 1868. Le recours aux balles dites « *dum dum* », c'est-à-dire qui « *s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain* », est prohibé par la Déclaration (IV, 3) de La Haye du 29 juillet 1899. L'utilisation de gaz asphyxiants est interdite par une autre Déclaration de La Haye, adoptée le même jour que la précédente. Le Protocole de Genève du 17 juin 1925 interdit l'emploi des armes chimiques et bactériologiques. Il sera remplacé en 1993 par la Convention sur l'interdiction totale des armes chimiques. Enfin, il convient de signaler la Convention de 1972 sur « *l'interdiction de l'utilisation, de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines, et sur leur destruction* ».

(14) Louis MARESCA/Stuart MASLEM, *op. cit.*

(15) Ken RUTHERFORD, « The Hague and Ottawa Conventions : a model for future weapon ban regimes? », *The Nonproliferation Review*, printemps-été 1999, pp. 36-48.

(16) General Sir Hugh BEACH, « Qualitative arms control and international humanitarian law applicable to armed conflict », *International Security Information Service (ISIS) Policy Paper on Qualitative Arms Control*, n° 1, juillet 2001.

Instrument international de désarmement classique, cette Convention, entrée en vigueur le 2 décembre 1983, comprend aujourd'hui quelque 90 Etats-parties (17). Conçue comme un instrument souple et évolutif, susceptible d'être étendu à d'autres types d'armes existantes ou à venir, elle fournit un cadre normatif tendant à permettre de mieux contrôler l'utilisation, dans les conflits armés, de certaines armes classiques spécifiques.

La Convention de 1980 est actuellement accompagnée de quatre Protocoles : le Protocole I sur les armes à éclats non localisables (18) ; le Protocole II sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs, dont il vise à encadrer ou restreindre l'usage, sans poser de principe d'interdiction générale (19) ; le Protocole III relatif aux armes incendiaires (20) ; le Protocole IV sur les armes à laser aveuglantes. Adopté le 13 octobre 1995 à Vienne, ce dernier Protocole est particulièrement significatif de l'évolution du droit international humanitaire, sinon du droit du désarmement, dans la mesure où il interdit l'emploi d'une arme spécifique alors même que celle-ci n'a, semble-t-il, jamais été utilisée ou déployée au cours d'un conflit armé, du moins à grande échelle (21).

Avant la conclusion de la Convention d'Ottawa en 1997, la Convention de 1980 sur certaines armes classiques et son Protocole II amendé en 1996 constituaient les principaux accords internationaux « réglementant » spécifiquement l'emploi des mines terrestres. Ces accords ne s'appliquent qu'aux pays ayant accepté d'être liés par leur disposition.

Fondés sur le principe dit de « proportionnalité », ces textes, qui prescrivent soit des restrictions soit des interdictions à l'emploi, s'attachent à concilier impératifs humanitaires et considérations militaires (22). Ils s'inscrivent avant tout dans une logique de « réglementation » (23), relevant moins du désarmement que du droit humanitaire dont ils s'inspirent d'ailleurs lar-

(17) Dont, outre la France, les principaux Etats tels que, en particulier, la Chine, les Etats-Unis, l'Inde, le Pakistan et la Russie.

(18) Ce Protocole comprend aujourd'hui 88 Etats-parties, dont, outre la France, les grands Etats (Chine, Etats-Unis, Inde, Pakistan, Russie).

(19) Le Protocole II réunit 80 Etats-parties dont, outre la France, les principaux pays (Chine, Etats-Unis, Inde, Pakistan, Russie). Il a été modifié le 3 mai 1996, à l'initiative de la France, pour en renforcer les dispositions. Désormais applicable aussi bien aux conflits armés internationaux qu'aux conflits armés internes, à l'exception des situations de « tensions ou de troubles intérieurs » (article 1^{er}, par. 2), il interdit l'emploi des mines antipersonnel les plus dangereuses, parmi lesquelles les mines antipersonnel non détectables (article 4) et les mines mises en place à distance, non dotées d'un mécanisme d'autodestruction et d'auto-désactivation (article 5, par. 2), ce qui vise notamment à faciliter les opérations de déminage. Le Protocole II amendé compte 73 Etats-parties dont, outre la France, les principaux Etats (*cf. supra*), à l'exception de la Russie.

(20) Ce Protocole lie aujourd'hui 85 Etats-parties dont, outre la France (depuis le 18 juillet 2002), les principaux Etats (*cf. supra*), à l'exception des Etats-Unis.

(21) Roman HUNGER, « The Convention on Certain Conventional Weapons or How to Reduce Human Suffering by Prohibiting or Restricting the Use of Certain Conventional Weapons », *Strategic Insight*, 5 mars 2003. Le Protocole IV comprend 68 Etats-parties dont, outre la France, les principaux pays (*cf. supra*), à l'exception des Etats-Unis.

(22) Roman HUNGER, *ibid.*

(23) *Cf.* le rapport du CICR en vue de la 1^{re} Conférence d'examen de la Convention de 1980, in Louis MARESCA/Stuart MASLEM, *op. cit.*

gement. La Convention-cadre de 1980 sur certaines armes classiques rappelle ainsi en préambule le « *principe du droit international selon lequel le droit des parties à un conflit armé de choisir des méthodes ou des moyens de guerre n'est pas illimité* » et celui qui « *interdit d'employer dans les conflits armés des armes, des projectiles et des matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus* ». Certains articles du Protocole II relatif aux mines, pièges et autres dispositifs, annexé à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques, s'inspirent également très directement de ces principes (24).

A noter, enfin, que comme la plupart des instruments de droit humanitaire, la Convention-cadre ne contient aucun mécanisme de vérification ou de contrôle. L'article 13 du Protocole II amendé oblige seulement les hautes parties contractantes à se « *consulter et à coopérer entre elles* » s'agissant de toutes les questions concernant le fonctionnement dudit Protocole. A cette fin, une Conférence des Etats-parties se réunit chaque année, mais aucune procédure d'enquête n'est envisagée.

S'inscrivant dans une perspective essentiellement humanitaire, la Convention de 1980 et ses Protocoles annexés, qui permettent toujours, certes dans des conditions strictement réglementées, l'utilisation des mines antipersonnel et qui ne prévoient pas de dispositif de vérification, ont été très fortement critiqués par les ONG, dont l'objectif était d'édicter une norme plus ambitieuse bannissant sans ambiguïté ces engins. C'est pour tenir compte de ces limites et aussi pour répondre aux préoccupations humanitaires réelles posées par l'ampleur du désastre causé par la dissémination de ces armes au début des années 1990 dans différents conflits (Angola, Mozambique, Afghanistan notamment) qu'un accord international d'interdiction totale des mines antipersonnel a été conclu en 1997.

LA CONVENTION D'OTTAWA :
ENTRE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE
ET DÉSARMEMENT

Signée les 3 et 4 décembre 1997 et entrée en vigueur le 1^{er} mars 1999, la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et

(24) Cf. notamment le paragraphe 3 de l'article 3 qui « *interdit en toutes circonstances* » d'employer des mines qui sont conçues pour causer, ou sont de nature à causer, des « *maux superflus ou des souffrances inutiles* », ou le paragraphe 7 du même article qui interdit « *de diriger les armes* » auxquelles s'applique cet article (mines, pièges et autres dispositifs) « *contre la population civile en général ou contre des civils individuellement* », que ce soit à titre offensif, défensif ou de représailles. Cf. aussi l'alinéa c) du paragraphe suivant qui interdit « *l'emploi sans discrimination des mines* », c'est-à-dire une utilisation visant un objectif qui n'est pas militaire et « *dont on peut attendre qu'elle cause incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu* » (principe de « *proportionnalité* »). Cette rédaction s'inspire directement de l'article 57 (paragraphe 2, alinéa a) du Protocole I de 1977 relatif aux « *précautions* » dans l'attaque.

du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, dite « Convention d'Ottawa », s'inscrit à la fois dans le cadre du droit international humanitaire et du désarmement. Elle combine en effet deux séries de dispositions, qui mettent en œuvre deux logiques, de nature distincte : une logique de désarmement (interdiction générale et complète) enrichie d'une logique humanitaire et, par extension, une logique de développement (assistance et coopération).

La Convention d'Ottawa : une approche d'interdiction totale relevant du droit du désarmement

Même si elle se situe dans une perspective humanitaire, la Convention d'Ottawa dépasse le simple cadre de ce droit, dont elle s'inspire (25) mais qui vise pour l'essentiel à limiter les souffrances engendrées par la guerre et à alléger les effets de celles-ci (26). Elle affiche en effet une ambition d'interdiction totale d'un type d'arme qui relève plus clairement du « droit du désarmement ». C'est au demeurant à ce titre qu'elle marque une étape déterminante dans la lutte pour l'élimination totale des mines antipersonnel dans le monde. En effet, contrairement au Protocole II modifié annexé à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques, elle ne se contente pas de réglementer l'usage des mines antipersonnel. Elle pose un principe d'interdiction générale, complète et sans ambiguïté de ces armes, en fixant désormais à leur encontre une norme de portée universelle. Visant à faire entièrement disparaître les mines antipersonnel des arsenaux de toutes les forces armées, le Traité identifie et interdit, afin d'atteindre cet objectif, une vaste gamme d'activités qui s'inscrivent dans le cadre du désarmement (*cf.* notamment les questions de production, de stockage et de commerce d'armes). Il s'agit de renoncer non seulement à l'utilisation des mines antipersonnel mais aussi à leur possession.

L'article 1^{er} de la Convention, qui définit les obligations générales des Etats-parties, est à cet égard sans équivoque. Au terme du premier paragraphe de cet article, « *chaque Etat-partie s'engage à ne jamais, en aucune circonstance, employer* » (alinéa a), « *mettre au point, produire, acquérir de quelque autre manière, stocker, conserver ou transférer à quiconque, directement ou indirectement, des mines antipersonnel* » (alinéa b). Il est également interdit d'assister, d'encourager ou d'inciter de quelque manière quiconque à s'engager dans toute activité interdite à un Etat-partie en vertu de la Convention (ali-

(25) Comme celui de la Convention de 1980 sur certaines armes classiques, le préambule (par. 11) de la Convention d'Ottawa précise que celle-ci se fonde sur les principes du droit international humanitaire selon lesquels « *le droit des parties à un conflit armé de choisir des méthodes et des moyens de guerre n'est pas illimité* », il est « *interdit d'employer dans les conflits armés des armes, des projectiles et des matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus* » et « *il faut établir une distinction entre civils et combattants* ». Cette rédaction s'inspire des articles 35 et 48 du Protocole I de 1977, additionnel aux Conventions de Genève de 1949.

(26) General Sir Huch BEACH, *op. cit.*

néa c). Cette dernière disposition est destinée à renforcer l'efficacité de l'interdiction complète des mines antipersonnel énoncée dans le Traité.

Les « exceptions » au principe d'interdiction générale sont strictement limitées par l'article 3. La conservation ou le transfert d'« un certain nombre » de mines antipersonnel sont ainsi permis pour « la mise au point de techniques de détection des mines antipersonnel, de déminage ou de destruction » de ce type d'engins, ainsi que pour la « formation à ces techniques ». Ce nombre ne doit « pas excéder le minimum absolument nécessaire aux fins susmentionnées » (par. 1). De même, le transfert de mines antipersonnel à des fins de destruction est autorisé (par. 2).

La Convention d'Ottawa impose ensuite aux Etats-parties qui possèdent des mines antipersonnel l'obligation de détruire la totalité de leurs stocks ou de veiller à leur destruction dès que possible et au plus tard dans un délai de quatre années (ce qui leur laisse une marge de manœuvre appréciable) suivant l'entrée en vigueur de la Convention (article 4) à leur endroit. Ils sont en outre soumis à une obligation de déminage de l'ensemble des zones polluées sous leur contrôle dans un délai de dix ans (article 5).

La Convention d'Ottawa : un instrument à vocation humanitaire répondant à une logique d'assistance et de coopération

La Convention d'Ottawa ne se contente pas d'édicter une norme de désarmement en organisant un régime d'interdiction complet à l'endroit des mines antipersonnel. Conformément au vœu exprimé par de nombreux Etats du Sud, en particulier les pays « victimes » (pour la plupart signataires de la Convention) au moment des négociations (Oslo 1997), elle contient, dans un deuxième volet, des dispositions à maints égards novatrices, qui visent à renforcer la « coopération et l'assistance internationales » dans les différents domaines du déminage humanitaire, y compris l'aide aux victimes.

Aux termes de l'article 6 (paragraphe 3) de la Convention, « chaque Etat-partie qui est en mesure de le faire fournira une assistance pour les soins aux victimes des mines, pour leur réadaptation, pour leur réintégration sociale et économique ainsi que pour des programmes de sensibilisation aux dangers des mines ». Chaque Etat-partie « qui est en mesure » de le faire fournira également « une assistance au déminage et pour des activités connexes » (article 6, par. 4), ainsi que pour la « destruction des stocks de mines antipersonnel » (article 6, par. 5).

Comparables à celles prévues à l'article 11 du Protocole II amendé, ces dispositions ne semblent pas très contraignantes. Il est vrai que les négociateurs pouvaient difficilement s'engager plus avant tant il apparaissait difficile de fixer un niveau de contribution obligatoire pour l'ensemble des Etats-parties. Pour autant et même si leur mise en œuvre dépend avant tout de la « bonne volonté » des Etats-parties, elles viennent réaffirmer la

dimension humanitaire et la dimension de coopération au développement de la Convention d'Ottawa. C'est finalement la première fois qu'un accord de désarmement fait aussi explicitement obligation aux Etats-parties d'assister les pays affectés (27).

La Convention d'Ottawa : un instrument hybride entre droit international humanitaire et désarmement

Outre les dispositions décrites ci-dessus, la Convention d'Ottawa prévoit un certain nombre de mécanismes destinés à promouvoir la mise en application effective de ses dispositions et à résoudre d'éventuels différends.

Traditionnellement, le droit international humanitaire tend à s'en remettre principalement, pour assurer son respect, à la responsabilité des Etats et à la coopération entre les parties au conflit. Le Protocole I de 1977, additionnel aux Conventions de Genève de 1949, prévoit certes la création d'une « *commission internationale d'établissement des faits* » (article 90), mais cette structure n'a jamais eu l'occasion d'exercer ses fonctions depuis sa mise en place en 1991. Généralement d'ailleurs, lorsqu'une infraction dans ce domaine apparaît comme une menace à la paix et à la sécurité internationales, la question est renvoyée au Conseil de sécurité des Nations Unies (28).

Dans les années 1990, la mise en place de mécanismes de vérification apparaît cependant comme un « *point fort* » des processus de maîtrise des armements et de désarmement (29). L'un des aspects importants de la Convention d'Ottawa consiste à cet égard en l'introduction, notamment à la demande de l'Allemagne et de la France, d'un régime visant à permettre de contrôler le respect de ses dispositions.

Au titre des « *mesures de transparence* », l'article 7 (paragraphe 1) du Traité fait obligation à chaque Etat-partie d'établir régulièrement et de présenter chaque année au Secrétaire général des Nations Unies un rapport sur les mesures d'application nationales (législatives ou réglementaires) qu'il a prises pour honorer ses engagements et pour prévenir ou réprimer toute activité interdite en vertu de la Convention, menée sur son territoire (30).

Afin de renforcer la confiance envers son application, la Convention donne en outre à chaque Etat-partie la possibilité de vérifier l'application de ses dispositions par un autre Etat-partie. L'article 8, intitulé « *aide et éclaircissements au sujet du respect des dispositions* », prévoit à cette fin un mécanisme

(27) Paul DAHAN, « Du désarmement-développement au développement-désarmement, la révélation des contraires », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 4, 2003, pp. 701-709.

(28) General Sir Hugh BEACH, *op. cit.*

(29) Jean-François GUILHAUDIS, « La maîtrise des armements et le désarmement, dix ans après la Guerre froide. Bilan et perspectives », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 2, 2001.

(30) Ce rapport devra également inclure des informations relatives notamment aux stocks de mines anti-personnel dont l'Etat-partie est encore propriétaire, à la localisation de toutes les zones minées se trouvant sous sa juridiction ou son contrôle, à l'état des programmes de destruction des mines, aux types et quantités de mines détruites après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard dudit Etat.

relativement lourd. Le langage employé dans cet article, le plus long de la Convention, témoigne cependant de la volonté des pères fondateurs de ce Traité de rester prudents sur cette question, qui a constitué l'un des principaux sujets de controverse lors des négociations d'Oslo (1997). Le terme « *vérification* » n'est d'ailleurs mentionné à aucun endroit du Traité, lequel ne comporte aucun article nommément consacré à ce volet.

Intrusif dans le principe mais très faible dans la pratique (31), le dispositif finalement retenu concilie deux approches au départ antithétiques, qui témoignent du caractère « *hybride* » (32) de la Convention, à la fois accord de désarmement et instrument du droit international humanitaire : celle du CICR et des partisans d'une approche humanitaire du Traité (Norvège, Suède, Suisse.), tenants d'un système strictement coopératif (vérification légère); celle, défendue notamment par la France et l'Allemagne, en faveur d'un dispositif plus vigoureux et efficace de vérification des engagements de désarmement.

Ce dispositif comporte plusieurs niveaux de clarification. L'Etat bénéficie d'une présomption positive : il respecte son engagement. La partie qui souhaite recueillir des informations sur la manière dont une autre partie respecte ses obligations au titre de la Convention peut lui demander des « *éclaircissements* », par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations Unies. L'Etat sollicité dispose de 28 jours pour répondre. Si, passé ce délai, l'Etat demandeur n'obtient pas de réponse ou s'il juge celle-ci peu satisfaisante, il peut alors saisir l'Assemblée des Etats-parties (toujours par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations Unies). L'Assemblée des Etats-parties peut, si nécessaire, autoriser, à la majorité, l'envoi d'une « *mission d'établissement des faits* » dotée d'un mandat précis. Si le non-respect (violation) est avéré, l'Assemblée des Etats-parties peut demander à l'Etat sollicité de prendre des mesures en vue de corriger la situation dans un délai fixé. Aucune mesure plus contraignante n'est envisagée.

Même s'il apporte une solution plus musclée que celle de la plupart des instruments relevant du droit international humanitaire, le dispositif de vérification et d'application prévu par le Traité d'Ottawa est beaucoup moins contraignant et développé que celui de la Convention de 1993 sur l'interdiction des armes chimiques (33). A la différence de celle-ci, la Convention d'Ottawa se situe en effet davantage dans une perspective de coopération à la clarification des faits, rappelant en cela davantage les instruments ressortant du droit international humanitaire, voire du droit de l'environne-

(31) Cf. la préface de l'ambassadeur suédois Johan MOLANDER, in « The Banning of Antipersonnel Landmines – The Legal contribution of the International Committee of the Red Cross – 1955-1999 », *op. cit.*

(32) Trevor FINDLAY, « Le mécanisme de vérification de la Convention d'Ottawa constitue-t-il une solution hybride applicable ou un compromis fatal? », *Forum du désarmement, Vers un monde sans mines*, n° 4, 1999, pp. 47-60.

(33) Henri LEVAL, « Quel combat contre l'arme chimique, Faust parmi nous », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 4, 2003, pp. 680-691.

ment. Elle ne prévoit pas en particulier de « *machine à vérifier* » (34), c'est-à-dire de mécanisme institutionnel permanent compétent pour examiner et régler des problèmes éventuels en matière d'exécution de ses obligations. En définitive, la modestie du régime retenu tient à la volonté des négociateurs de la Convention de conclure dès que possible, en ralliant le plus grand nombre d'Etats, et de contrecarrer l'opposition des grands pays, sans chercher à imposer un mécanisme extensif et ambitieux dans ce domaine (35).

Le principe de mesures d'application nationales (législatives, réglementaires et autres), y compris l'imposition de sanctions pénales pour « *prévenir et réprimer* » toute activité interdite en vertu des dispositions de la Convention, est retenu (article 9). Exigées par la Convention et appliquées à un régime d'interdiction totale, de telles mesures contribuent souvent à renforcer la mise en œuvre de la Convention. Elles constituent ainsi une garantie supplémentaire de respect, encore trop souvent oubliée.

Enfin, l'article 10 (paragraphe 1) encourage les Etats-parties à se consulter et à coopérer pour « *régler tout différend* » pouvant survenir quant à l'application ou l'interprétation de la Convention. Cependant, on imagine mal un Etat-demandeur mettre en œuvre cette procédure pour un cas de non-respect ne le concernant pas directement.

A la charnière entre droit humanitaire et désarmement, la Convention d'Ottawa pose la question de l'interaction entre ces deux démarches.

LE RETOUR VERS LE FUTUR OU L'ALTERNATIVE HUMANITAIRE

Aujourd'hui, la problématique des mines antipersonnel est traitée par deux instruments juridiquement contraignants : la Convention de 1980 et la Convention d'Ottawa. S'inspirant des principes du droit international humanitaire, ces textes obéissent néanmoins à des logiques distinctes (de limitation pour le premier, d'interdiction pour le second) relevant d'approches différentes (de droit humanitaire dans le premier cas, de désarmement dans le deuxième). Considérées au départ comme concurrentes, celles-ci apparaissent aujourd'hui de plus en plus comme complémentaires.

Les facteurs de rapprochement

Les facteurs de rapprochement tiennent d'abord aux limites de l'objectif d'universalité du processus d'Ottawa.

Si la dynamique qui a conduit à la signature, les 3 et 4 décembre 1997, de la Convention d'Ottawa a marqué une avancée certaine en matière de

(34) Jean-François GUILHAUDIS, *op. cit.*

(35) Ken RUTHERFORD, *op. cit.* Cf. aussi le discours du CICR à la 1^{re} Commission de la 49^e AGNU, le 24 octobre 1994, in Louis MARESCA/Stuart MASLEM, *op. cit.*

désarmement, ce processus commence aujourd'hui à montrer ses limites en termes notamment d'universalité. Or, « *dans le domaine des armes tout particulièrement, une convention internationale n'a d'intérêt que si elle rallie un grand nombre d'Etats* » (36) (efficacité quantitative) et, parmi eux, les principaux producteurs et/ou utilisateurs (efficacité qualitative). Des progrès ont certes été enregistrés depuis cinq ans : près de 140 Etats-parties (37); baisse notable du nombre d'Etats producteurs, réduction des stocks; stabilisation du nombre de nouvelles victimes. Cependant, l'efficacité de la Convention d'Ottawa est aujourd'hui compromise par le refus persistant de pays importants (Chine, Russie, Etats-Unis, Inde, Pakistan, notamment) de la rejoindre. Cette situation montre les limites de l'universalité de ce traité.

A ce sujet, l'article 16 (par. 2) de la Convention stipule que celle-ci est « *ouverte* » à l'adhésion de tout Etat non signataire. Cette précision est importante car il est évident que la Convention ne sera véritablement efficace que lorsque les principaux producteurs et/ou utilisateurs de mines anti-personnel y seront devenus parties. Comme le souligne le Rapport 2003, « *Observatoire des mines : Vers une terre sans mines* », aujourd'hui, ce sont « *47 pays, dont les stocks totalisent 200 millions de mines environ* » (selon les estimations : 110 millions pour la Chine; 50 millions pour la Russie; 10,4 millions pour les Etats-Unis; 6 millions pour le Pakistan; 4 à 5 millions pour l'Inde.), qui n'ont toujours pas rejoint ce Traité. Parmi eux figurent, outre trois des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, la plupart des pays du Moyen-Orient et des anciennes républiques soviétiques, ainsi qu'un grand nombre de pays asiatiques.

Dans le même temps, la mise en œuvre du Traité pâtit de l'absence d'un mécanisme de contrôle efficace et systématique. Reposant essentiellement sur la bonne volonté des Etats (*cf. supra*), le dispositif de consultations prévu en cas de doute n'a de fait jamais été mis en œuvre, alors que certains Etats sont soupçonnés de continuer à poser des mines.

Les facteurs de rapprochement résultent également de l'affirmation de la dimension « développement ». Alors que le processus lancé à Ottawa tend à s'essouffler en termes de désarmement, les efforts de la communauté internationale se concentrent de plus en plus, à l'approche de la première Conférence d'examen (2004), sur la mise en œuvre de la Convention dans sa triple dimension : dimension humanitaire, dimension de coopération et dimension d'aide au développement sur le long terme.

Pour certains, si le processus d'Ottawa tient bon, malgré ses faiblesses et ses insuffisances, c'est d'ailleurs précisément parce qu'il est désormais passé plus nettement d'une logique de désarmement (qui a montré ses limites) à une logique de développement. Dans cette perspective, la question centrale

(36) Yves SANDOZ, *op. cit.*

(37) Dont la France depuis le 23 juillet 1998.

n'est plus tant la recherche de nouveaux accords sur un renforcement des interdictions édictées que la mise en œuvre effective et efficace des dispositions prévues sur le terrain.

Les ressorts de la complémentarité

Sur le plan conceptuel, la Convention d'Ottawa a longtemps constitué pour ses promoteurs l'unique référence légitime en matière de lutte contre les mines antipersonnel (politique du tout ou rien). Son « succès » avait en quelque sorte éclipsé le Protocole II et fragilisé la Convention de 1980 sur certaines armes classiques, perçus par les ONG et les promoteurs de l'interdiction totale des mines antipersonnel comme des textes de second rang. Aujourd'hui, l'équation n'est plus la même.

A un moment où le processus d'interdiction mis en place par la Convention d'Ottawa marque le pas, la Convention de 1980 sur certaines armes classiques et ses protocoles annexés apparaissent à nouveau comme des instruments multilatéraux classiques crédibles. Après les « premières déceptions » (38), les développements intervenus depuis 1995-1996 et la 2^e Conférence d'examen de la Convention de 1980 (Genève, décembre 2001) ont ainsi permis de rappeler leur pertinence et leur importance avec, en particulier : l'adoption du Protocole IV sur les armes à laser aveuglantes (octobre 1995); l'amendement du Protocole II relatif aux mines, pièges et autres dispositifs (mai 1996); l'accélération du processus d'universalisation de la Convention de 1980 (passée de 29 Etats-parties en 1991, à 56 en 1996 et plus de 90 aujourd'hui); l'extension de son champ d'application aux conflits internes (39); le lancement de la négociation d'un instrument sur les « résidus explosifs de guerre », en 2003; la poursuite des discussions sur les mines antichars.

Alors que la Convention d'Ottawa reste un traité négocié, exclusivement centré sur le défi humanitaire posé par les mines antipersonnel et dont les objectifs ne peuvent être étendus (sauf à compromettre l'ensemble de l'édifice), la Convention de 1980, qui couvre un éventail de sujets beaucoup plus large, fournit un cadre évolutif, qui permet à la fois de réglementer l'emploi d'autres armes (par le biais de nouveaux protocoles spécifiques) et aussi d'apporter des réponses à des préoccupations nouvelles et légitimes en termes de protection des populations civiles.

S'inscrivant dans une logique certes plus modeste (de « réglementation » et non d'« interdiction »), tenant compte à la fois des impératifs humanitaires et des « nécessités militaires », cette enceinte de droit humanitaire présente

(38) Robert J. MATTHEWS, « The 1980 Convention on Certain Conventional Weapons : A useful framework despite earlier disappointments », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 844, décembre 2001, pp. 996 et s.

(39) Cf. l'adoption, lors de la 2^e Conférence d'examen des Etats-parties en décembre 2001, d'un amendement à l'article 1^{er} de la Convention (UNDoc CCW/CONF.II/2).

ainsi, dans un environnement stratégique plus difficile en termes de désarmement, l'avantage d'imposer aux grands pays réfractaires, demeurés en dehors de la Convention d'Ottawa, des normes de comportement, certes *a minima*, mais opérationnelles, car largement acceptées, y compris par les puissances militaires. Regroupant les promoteurs de l'élimination totale des mines antipersonnel et les principaux pays producteurs de ces engins, la Convention de 1980 permet finalement de suppléer aux faiblesses de la Convention d'Ottawa, qui comprend encore essentiellement des Etats déjà prédisposés à la rejoindre, avant même sa signature en 1997.

En termes plus pratiques, comme pour la Convention d'Ottawa, les efforts, dans le cadre de la Convention de 1980, tendent aujourd'hui à se concentrer de plus en plus sur les questions liées à l'assistance et à la coopération. C'est le cas en particulier s'agissant des discussions en cours sur les « *résidus explosifs de guerre* » et, dans une moindre mesure, les mines antivéhicules. Celles-ci ont d'ailleurs fait resurgir la problématique de l'interaction entre le désarmement et le droit humanitaire et, par extension, le développement, « *certaines Etats réclamant des dispositions en matière d'assistance afin d'être en mesure de remplir leurs obligations futures tandis que d'autres se retranchent derrière des arguments financiers pour [retarder] les débats* » (40).

Sur le terrain, enfin, ce sont au demeurant souvent les mêmes équipes qui procèdent aux opérations d'enlèvement des mines terrestres et des débris de guerre explosifs.

Réflexions sur l'alternative humanitaire

Comme dans d'autres secteurs, la logique du désarmement tend à s'effacer pour ce qui est des mines antipersonnel. Elle est aujourd'hui relayée par une approche de droit humanitaire enrichie d'une dimension « développement ». Finalement, la singularité de la Convention d'Ottawa est peut-être bien là. C'est dans la mise en œuvre de cette dialectique, aujourd'hui au cœur des discussions de la Convention de 1980, du désarmement, du droit humanitaire et du développement se soutenant mutuellement, que le processus peut être considéré comme une source d'inspiration, sinon comme un « *modèle* » (41). C'est du moins dans cette optique que semble s'inscrire la négociation engagée dans le cadre de la Convention de 1980 sur un futur instrument relatif aux « *résidus explosifs de guerre* ». Dans le même temps, les débats en cours sur ce sujet posent la question plus générale de l'articulation entre désarmement et droit international humanitaire.

A la charnière de ces deux champs conceptuels, cette problématique s'avère complexe. Il s'agit en effet de protéger les populations civiles en trai-

(40) Paul DAHAN, « Du désarmement. », *op. cit.*

(41) Maurice BLEICHER, « Le processus d'Ottawa : succès sans lendemain ou nouveau modèle de conduite des négociations en matière de désarmement », *Tribune libre, Forum du désarmement*, n° 2, 2000.

tant, par des « *mesures correctives à prendre à l'issue des conflits* », l'« *impact humanitaire* » des « *résidus explosifs de guerre* » dans une enceinte (la Convention de 1980) en principe destinée à « *réglementer l'emploi* » de certaines catégories spécifiques d'armes ou de munitions susceptibles de provoquer des « *traumatismes excessifs* » ou de « *frapper sans discrimination* ». Or, les « *résidus explosifs de guerre* », qui posent effectivement un problème en terme humanitaire, ne sont pas des armes en tant que telles, mais des produits issus de l'utilisation de certaines armes ou munitions qui n'ont pas explosé à l'impact, généralement à la suite d'un dysfonctionnement « *involontaire* ». La question de l'emploi opérationnel des « *résidus explosifs de guerre* » n'a donc pas lieu de se poser.

Pour le moment, c'est certes sous l'angle de la protection (et de l'assistance) des populations civiles contre les effets des hostilités et, donc, du respect du « *droit de Genève* » dans le cadre de « *mesures correctives post-conflit* », que la question est abordée. Cependant, déjà, les ONG, qui en ont fait, semble-t-il, leur nouveau cheval de bataille, et certains États s'interrogent sur la pertinence d'un instrument qui ne traiterai pas, de leur point de vue, le problème à la source, à savoir les questions du respect du « *droit de La Haye* » et, finalement, de l'« *emploi des armes* » ou munitions qui pourraient être à l'origine des « *résidus explosifs de guerre* ». Prenant appui sur une approche humanitaire pour réclamer, dans ce dernier domaine, des « *restrictions juridiquement contraignantes* » afin de réduire « *en amont* » l'occurrence éventuelle de tels risques par des « *mesures préventives* », certains n'excluent ainsi pas de revenir, lorsque le contexte multilatéral sera plus favorable, vers une logique de désarmement (réglementation en vue d'une interdiction ultérieure).

Axée sur les aspects humanitaires et de coopération, une telle orientation peut paraître avantageuse dans l'environnement stratégique actuel. D'une part, elle permet d'avancer sur des points sur lesquels les États peuvent encore s'entendre en évitant les sujets sensibles qui mettent directement en jeu leurs intérêts de défense et de sécurité. De l'autre, les normes « *protectrices* » du droit humanitaire, qui ont force obligatoire pour tous les États, s'appliquent en principe dans des situations de conflit armé, comme c'est leur vocation. Ce qui n'est pas toujours le cas des dispositions ressortant des traités de désarmement, dont la survie en cas de guerre paraît moins assurée. Généralement adoptées en temps de paix lorsque les circonstances politiques sont plus favorables et ne liant que les États qui les ont acceptées, de telles obligations tendent en effet à être contestées et suspendues, sinon dénoncées, par ces mêmes États en période d'hostilités.

Cette évolution soulève deux types de difficultés. En termes financiers, elle pose la question du niveau de ressources disponibles pour faire face aux obligations, même volontaires, contractées au chapitre notamment de l'assistance. Certes, les dispositions envisagées dans ce domaine mettent aujour-

d'hui l'accent sur la bonne volonté des États, sans prise en charge financière, technique ou humaine automatique de leur part, mais la tendance dans les pays affectés (favorables, dans leur grande majorité, au principe du « *pollueur-payeur* ») est de chercher à en renforcer le caractère contraignant, *via* des références plus ou moins directes à des « *obligations de résultat* » (par exemple en matière d'aide à la dépollution), l'introduction d'éléments rétroactifs autorisant des demandes reconventionnelles pour les conflits passés, *etc.*

Les secondes difficultés tiennent, sur un plan plus doctrinal, au champ d'application d'une démarche pour le moment centrée sur les aspects humanitaires mais qui, mêlée à des objectifs de désarmement, risque de conduire à une remise en cause de principes essentiels du droit international humanitaire (notions de « *dommage collatéral* » et d'« *intentionnalité* » notamment, à la base du principe de « *discrimination* »). C'est du moins ce que pourraient craindre ceux qui ne souhaitent pas que, par le biais du traitement humanitaire et post-conflictuel des « *résidus explosifs de guerre* », les débats évoluent vers des restrictions touchant l'« *emploi des armes en général* » en raison de leurs « *effets potentiels* ».

Entre logique de désarmement et principe humanitaire, la frontière n'est certes pas toujours aussi radicale qu'on pourrait le croire. Du reste, ainsi que le souligne François Bugnion, « *la protection de la personne humaine [...] ne se divise pas* » (42). Et, ainsi que le révèle l'évolution du débat sur les mines, le cycle reprend sans cesse, mettant en balance ces deux éléments du droit international – l'humanitaire et le désarmement –, qui se succèdent et s'apportent un soutien mutuel. Malgré les déceptions et les blocages, rien n'est donc jamais entièrement perdu. Cependant, dans ce domaine comme dans d'autres, la question est de savoir si le droit humanitaire, par nature « *subsidaire* » (43), peut non seulement compléter le désarmement, voire y suppléer, mais aussi prétendre s'y « *substituer* ». Il n'est en effet pas toujours aisé de trouver l'équilibre entre considérations humanitaires et nécessités militaires. Pour Jean Pictet, cette tension rappelle « *la vieille opposition entre Don Quichotte et Sancho Pança, c'est-à-dire entre idéalisme et réalisme* », la « *difficulté étant de savoir jusqu'où aller* », car « *un peu plus haut, un peu plus bas, et c'est manqué* ».

En définitive, si les États acceptent de se lier par des textes de loi, c'est généralement parce que ceux-ci sont conformes à leurs intérêts réciproques et bien compris. L'avenir dira, à propos notamment des « *résidus explosifs de guerre* », si les principaux pays accepteront une démarche qui vise finalement à faire du désarmement par l'humanitaire et qui tend à considérer

(42) François BUGNION, « Droit de Genève et droit de La Haye », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 844, décembre 2001, pp. 901-922.

(43) Yves SANDOZ, « A new Step Forward in International Law : Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons », *The International Review of the Red Cross*, n° 220, janvier-février 1981.

comme obligatoire ce qui est aujourd'hui facultatif. Pour les plus sceptiques, s'aventurer dans une telle direction revient non seulement à chercher la solution du problème là où elle n'est pas, mais aussi à prendre le risque de ne rien régler et, finalement, de ne pas répondre aux préoccupations légitimes des populations civiles. Comme le souligne en effet Yves Sandoz : « *à vouloir trouver trop loin, on risquerait d'ébranler tout l'édifice* », d'autant que le droit international humanitaire doit ses succès au fait que « *ses principes et ses règles présentent un intérêt humanitaire pour chacun sans pour autant nuire aux intérêts militaires de quiconque* » (44).

(44) Yves SANDOZ, *op. cit.*