

UNE OPPORTUNITE PARTICULIERE D'ACTION POUR LA FRANCE : L'ASSISTANCE AUX VICTIMES DE MINES

La question de l'assistance aux victimes constitue un volet essentiel de l'action anti-mines, qui se heurte cependant aujourd'hui encore à de grandes difficultés. La France, qui préside aux côtés de la Colombie le Comité Permanent sur l'assistance aux victimes jusqu'en septembre 2003 est en mesure de mobiliser les gouvernements dans ce domaine afin de favoriser une prise en charge effective et complète des victimes de mines antipersonnel. Dans ce cadre, deux points méritent toute l'attention du gouvernement français.

- **La nécessité de développer la planification des priorités à l'échelle nationale :**

Pour que l'assistance aux victimes réponde dans chaque pays aux besoins réels, il faut que les pays eux-mêmes parviennent à identifier préalablement ces besoins, pour qu'ils développent eux-mêmes les solutions adéquates en se dotant des services et structures nécessaires. La coopération internationale doit intervenir en appui à ces stratégies de planification nationale, non en substitution, au risque de promouvoir des solutions qui ne présenteraient ni un caractère durable ni un minimum d'adéquation aux problèmes spécifiques, culturels et techniques de chaque pays affecté.

Handicap International appelle donc le gouvernement français à apporter un appui ferme à la planification nationale.

- **La mise en place d'un fonds international pour l'assistance aux victimes :**

Par ailleurs, les engagements des Etats en matière de coopération internationale en ce domaine font ressortir un enjeu de taille : **le financement**. Alors que les financements consacrés à l'assistance aux victimes sont à l'heure actuelle insuffisants, il est temps de susciter des solutions pour l'avenir afin d'assurer la pérennité de l'engagement des Etats.

Handicap International demande donc à la France, en tant que Présidente du Comité permanent, de promouvoir la création d'un fonds international pour l'assistance aux victimes, et la compensation des dommages qu'elles ont subi. Un tel fonds se présenterait ainsi comme un prolongement de l'engagement des Etats à mettre en œuvre des politiques de coopération et de solidarité.

MOBILISATION PERMANENTE POUR L'UNIVERSALISATION DU TRAITE D'INTERDICTION DES MINES ANTIPERSONNEL

L'universalisation du Traité d'interdiction des mines antipersonnel est la seule façon de mettre en cohérence le droit international avec les efforts fournis par les organisations non gouvernementales et les agences internationales dans les domaines de l'assistance aux victimes, de l'éducation à la prévention des accidents par mines et du déminage, et ne pas compromettre les avancées sur le terrain.

Aujourd'hui, si plus personne ne nie que les désastres humanitaires causés par la prolifération des mines antipersonnel dépassent de loin leur intérêt militaire, 48 pays refusent encore d'adhérer à la Convention. Ceux-ci détiennent plus de 93% du stock mondial de mines antipersonnel, ce qui représente environ 230 millions de mines antipersonnel, susceptibles d'être un jour disséminées.

Dans ces pays, 8 Etats et 14 acteurs non étatiques armés ont utilisé, ou ont été accusés d'utiliser des mines antipersonnel en 2001.

Le cas de l'Inde et du Pakistan est particulièrement inquiétant, dans la mesure où, d'après l'Observatoire des Mines¹, aucun Etat n'avait fait usage de mines antipersonnel à une telle échelle depuis 1997. Handicap International avait alors sollicité l'intervention du gouvernement français, sans succès, pour tenter de convaincre ces deux pays de cesser le minage de leur frontière commune.

Handicap International réitère son appel au gouvernement français pour qu'il condamne publiquement les pays qui continuent de disséminer ces armes interdites par les trois-quarts des pays du monde.

Par ailleurs, le refus d'adhérer au Traité manifesté par des pays qui jouent un rôle essentiel sur la scène internationale, comme c'est le cas pour la Chine, les Etats-Unis et la Russie, trois pays membres du Conseil de Sécurité, demeure très problématique et s'avère être un obstacle à son universalisation. De même, la non adhésion au traité de la Finlande affaiblit les prises de position de l'Union européenne.

La France doit donc profiter de chaque occasion pour encourager les Etats n'ayant pas signé la Convention d'interdiction des mines à y adhérer, et ceux qui sont signataires à la ratifier. L'introduction systématique d'une clause incitant à l'élimination des mines antipersonnel dans les accords de défense ou de coopération conclus par la France avec d'autres Etats, comme recommandé par la CNEMA² dans ses rapports, serait par exemple une manière pour la France de participer activement à l'universalisation de l'interdiction des mines antipersonnel.

La France a un rôle essentiel à jouer en faveur de l'universalisation et du respect de la Convention d'interdiction des mines et doit de s'investir plus nettement dans ce domaine. Handicap International demande donc au gouvernement de se positionner sans ambiguïtés et avec force pour convaincre les pays non parties de mettre fin à l'utilisation des mines et de rejoindre le Traité d'interdiction.

RESPECT DE L'ARTICLE 2, DEFINITIONS : LA QUESTION DES MINES ANTICHARS

L'article 2 définit les mines antipersonnel comme des mines conçues pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne et destinées à mettre hors de combat, blesser ou tuer une ou plusieurs personnes.

Depuis la conclusion des négociations sur la Convention d'interdiction des mines, la Campagne Internationale d'Interdiction des Mines (ICBL)³ a insisté sur le fait que, d'après les définitions du traité, les mines antichars munies de dispositifs anti-manipulation fonctionnant suite à l'action involontaire d'un être humain doivent être considérées comme des mines antipersonnel et sont par conséquent interdites. De même, les mines antichars équipées d'allumeurs sensibles, tels que les

¹ En juin 1998, la Campagne Internationale pour Interdire les Mines a créé l'Observatoire des Mines, un réseau d'information unique et sans précédent, basé sur la société civile, dont l'objectif consiste à étudier et à renseigner systématiquement sur le respect par les pays du Traité d'interdiction des mines, et sur la réponse humanitaire apportée à cette crise mondiale. L'Observatoire des Mines complète les rapports fournis par les Etats et les mécanismes de respect établis par le Traité d'interdiction des mines.

² Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel : Commission parlementaire mixte comprenant des représentants du gouvernement, deux députés, deux sénateurs, des représentants d'organisations humanitaires, des représentants du patronat et d'organisations syndicales, créée par la loi 98-564 du 8 juillet 1998 afin d'assurer la gestion et le respect du Traité d'interdiction des mines et des actions internationales engagées par la France pour aider les victimes de mines et appuyer les opérations de déminage.

³ International Campaign to Ban Landmines. Réseau International de plus de 1 400 associations à travers le monde, lauréat du Prix Nobel de la Paix en 1997.

allumeurs à fils-pièges, à fil de rupture, à antenne à bascule ou à friction, à faisceau optique ou IR, à capteur sismique, magnétique ou acoustique, qui fonctionnent du simple fait de la présence, de la proximité ou du contact d'un humain sont interdites. Selon les définitions de la Convention, ces munitions réagissent comme des mines antipersonnel.

Or, la France possède six modèles de mines antichars identifiées par la CNEMA comme étant susceptibles de réagir comme des mines antipersonnel : la HPD F2, la HPD F3, la MIACAH F2, la ACPR F1 et la MI AC Disp F1⁴.

Handicap International demande donc au gouvernement français :

- de rejoindre la position de l'ICBL, soutenue notamment par l'Afrique du Sud, l'Autriche, le Canada, la Norvège, le Mexique, l'Argentine et le Brésil, selon laquelle les mines antichars, qui, sans être initialement conçues comme des mines antipersonnel peuvent avoir des effets similaires, sont considérées comme intégrées au champ d'application de la Convention.
- de modifier leurs allumeurs sensibles et/ou de détruire les mines antichars françaises pouvant être dangereuses pour les populations civile.

RESPECT DE L'ARTICLE 3, EXCEPTIONS : LES STOCKS DE MINES CONSERVES A DES FINS DE FORMATION ET DE RECHERCHE

L'article 3 autorise les Etats Parties à conserver un certain nombre de mines « pour la mise au point de techniques de détection des mines, de déminage ou de destruction des mines, et pour la formation à ces techniques ». La Campagne Internationale pour Interdire les Mines s'interroge sur la nécessité de conserver des mines réelles pour la formation et la recherche.

La France pour sa part n'a utilisé, en 2001, que 47 mines sur les 4 479 stockées dans l'arsenal français au titre de l'article 3. Handicap International questionne l'utilité de conserver un tel stock, d'autant plus qu'aucune indication précise, de l'usage qui en est fait, n'a été mentionnée dans le rapport d'information requis par l'article 7 du traité.

Handicap International appelle le gouvernement français à suivre les recommandations de la CNEMA qui demande à être informée de l'utilisation précise des mines réelles conservées en stock au titre de l'article 3.

MOBILISATION AUTOUR DE L'ARTICLE 6, COOPERATION ET ASSISTANCE INTERNATIONALES

L'article 6 du Traité d'interdiction des mines demande à tous les pays qui sont en mesure de le faire de tout mettre en œuvre pour assister les pays affectés par le fléau des mines antipersonnel : faciliter l'échange d'équipements, de matières et de renseignements scientifiques et techniques, fournir une assistance pour les victimes de mines, pour les programmes d'éducation à la prévention des accidents par mines, pour le déminage et pour la destruction des stocks.

⁴ Voir annexe I

Coopération technique

En février 2001, à Bamako, lors du Séminaire sur l'universalisation et la mise en œuvre de la Convention d'interdiction des mines en Afrique, la France a fait de nombreuses propositions de coopération technique aux pays présents. Cependant, ces propositions n'ont pour la plupart pas encore débouché sur une coopération effective avec les pays concernés.

- **Aide au développement des législations nationales d'application du traité d'interdiction des mines**

Un nombre très restreint d'Etats Parties a jusqu'à présent voté des lois nationales : sur les 131 Etats Parties seuls 35 respectent cette disposition du traité. Ce dispositif est pourtant essentiel dans la mesure où il permet d'inclure des sanctions pénales en cas de violation du traité.

La France a offert de mettre à contribution son réseau d'assistance technique pour la mise en place de législations nationales interdisant les mines.

Cette proposition ne s'est pas concrétisée pour le moment, alors que seuls quatre Etats africains⁵ ont adopté une législation nationale.

- **Soutien à la rédaction du rapport de transparence requis par l'article 7**

Au 1er août 2002, 37 Etats Parties étaient en retard dans la remise de leur rapport d'information, retard supérieur à deux ans dans certains cas. Or, la soumission de ce rapport est obligatoire, et le délai de 180 jours suivant l'entrée en vigueur constitue non pas un objectif, mais un délai légal. En effet, le respect de cette disposition est essentiel dans la mesure où la Convention a été pensée et écrite sur la base de mesures de confiance et de transparence.

A Bamako, le gouvernement français s'est engagé à mettre en disponibilité son réseau d'experts juridiques en poste en Afrique pour aider à la confection de ces rapports. Aucune suite n'y a été donnée pour le moment.

- **Aide à la destruction des stocks**

Lors du Séminaire de Bamako, la France a également proposé un appui par les forces pré-positionnées françaises à la destruction de stocks nationaux de mines antipersonnel. A l'exception de Djibouti, cette proposition n'a pas donné suite à des collaborations concrètes avec les pays concernés. Si 22 pays ont engagé le processus, il reste aujourd'hui 17 Etats Parties qui n'ont pas encore entamé la destruction de leurs mines antipersonnel⁶.

- **Coopération en matière de déminage**

Enfin la France a offert à Bamako des formations dans le domaine du déminage (MINEX). Handicap International encourage le gouvernement français à poursuivre les échanges de techniques et les formations qui ont été développés depuis lors et à en faire bénéficier plus largement les structures civiles des pays concernés.

Handicap International demande également à l'administration française de multiplier les mises à disposition de personnels civils auprès des instances "mines" des Nations Unies.

Coopération financière

- **La faiblesse du financement français**

Entre 1995 et 1998, la contribution française à l'action contre les mines s'est montée à 32,6 millions d'Euros soit, en moyenne, à 0,15 Euros par habitant et par an. La France se plaçait alors loin derrière

⁵ Le Burkina Faso, le Mali, l'Ile Maurice et le Zimbabwe – Source : Rapport de l'Observatoire des Mines 2002.

⁶ Rapport 2002 de l'Observatoire des Mines.

des pays comme la Norvège, la Suède, la Finlande, le Danemark, le Canada, la Hollande, la Suisse, l'Irlande, l'Australie, l'Italie, les USA et l'Angleterre⁷.

La création en 1999 d'un Fonds de solidarité prioritaire sur trois ans (2000-2002) témoigne certes de l'intérêt porté à l'action contre les mines, mais la somme (3 millions d'Euros) s'avère encore trop faible pour couvrir l'ensemble des opérations liées à l'action contre les mines et notamment l'assistance aux victimes. En effet, en 2000, avec 7,24 millions d'Euros⁸ soit 0,13 Euro par habitant, la France, cinquième puissance économique mondiale, se plaçait seulement au 15^{ème} rang des pays contributeurs à l'action contre les mines⁹

Par ailleurs, ce FSP « mines », prévu pour trois ans, destiné à financer à la fois des programmes de déminage, d'éducation à la prévention des accidents par mines et d'assistance aux victimes, devait être épuisé début 2002¹⁰. Le Ministre des Affaires Etrangères, annonçait en décembre 2001, la création d'un nouveau FSP dès 2002. Malgré l'importance des besoins et des projets proposés, très peu de fonds ont été engagés en 2002, et en décembre 2002, le Ministre des Affaires Etrangères Dominique de Villepin annonçait que le FSP a finalement été prolongé d'une année et qu'il n'envisage de mettre en œuvre un nouveau projet de Fond de Solidarité Prioritaire qu' à compter de 2004.

Handicap International s'inquiète de ce recul du gouvernement français en matière de contribution à l'action contre les mines, du retard d'une année dans la mise en œuvre de ce nouveau fonds et de la faiblesse du financement qui va en découler sur l'année 2003. La position que la France occupe, cette année, dans le processus de suivi de la Convention (co-présidence du comité sur l'Assistance aux Victimes) impose au contraire au gouvernement français de montrer la vigueur de son engagement.

La Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID) doit considérer l'action contre les mines comme une composante de son mandat et non s'en décharger en partie sur le Ministère de la Défense.

- **L'insuffisance des fonds impartis à l'assistance aux victimes**

Handicap International souhaite également mettre en avant la somme négligeable allouée à l'assistance aux victimes ; en mai 2001, 1,8 millions de Francs y étaient consacrés¹¹.

7 728 nouvelles victimes de mines et engins non explosés ont été dénombrées dans 72 Etats et 9 territoires, en 2001¹². Elles viennent s'ajouter aux milliers de victimes antérieures.

La coopération de la France en matière d'assistance aux victimes de mines et engins non explosés doit répondre au mieux à l'ensemble des besoins des populations touchées par ces fléaux.

- **La rigidité des critères d'attribution des financements**

Handicap International tient enfin à souligner l'impossibilité pour les opérateurs non français d'avoir accès aux lignes budgétaires finançant l'action contre les mines antipersonnel et l'impossibilité d'affecter des financements français pour les pays situés hors de la Zone de Solidarité Prioritaire, qui ne rassemble que 55 Etats. 90 Etats sont aujourd'hui minés, dont 16 n'ont aucune action de déminage entreprise à ce jour. La France, du fait des contours de cette zone de solidarité prioritaire,

⁷ Rapport 2002 de l'Observatoire des Mines.

⁸ Rapport 2001 de l'Observatoire des Mines.

⁹ Rapport 2002 de l'Observatoire des Mines.

¹⁰ En mai 2001, plus des deux tiers du Fonds étaient déjà alloués ; 11,8 millions de Francs avaient été dépensé pour l'action contre les mines sur les 20 millions de Francs (3 millions d'€).

¹¹ Rapport 2001 de l'Observatoire des Mines

¹² Assistance aux victimes de mines : Rapport mondial 2002, Handicap International

exclut trois pays/régions des plus concernés par le fléau des mines que sont l'Europe Centrale, l'Afghanistan et le Sri Lanka.

Handicap International appelle donc le gouvernement français à augmenter, rééquilibrer et assouplir les critères de financement de la lutte contre les mines antipersonnel.

RESPECT DE L'ARTICLE 7, MESURES DE TRANSPARENCE

L'article 7 oblige les Etats Parties à remettre un rapport d'information sur la mise en œuvre de la Convention d'interdiction des mines à l'échelle nationale.

Si Handicap International se réjouit que la France respecte cette obligation, **elle regrette que notre pays n'ait pas utilisé l'article 7 de la Convention pour rendre compte de problèmes particuliers comme celui des mines antichars munies de dispositifs antimanipulation ou l'utilisation précise du stock de mines réelles conservées au titre de l'article 3.**

MISE EN PLACE DE L'ARTICLE 8, AIDE ET ECLAIRCISSEMENTS AU SUJET DU RESPECT DES DISPOSITIONS

L'article 8 appelle les Etats Parties à se consulter et à coopérer afin de faciliter la mise en application et le respect de la Convention. Son but est de permettre d'éclaircir des doutes éventuels en établissant des faits réels dans un esprit de coopération mutuel entre les Etats. A ce jour, jamais aucun Etat n'y a encore fait appel.

Or, dans son rapport 2001, l'Observatoire des Mines citait des allégations crédibles concernant l'utilisation de mines par un Etat Partie : l'Ouganda. De même, l'adhésion récente de la République démocratique du Congo, de l'Angola, de l'Erythrée et de l'Afghanistan, dans lesquels des mines ont été posées récemment, soulève des inquiétudes et rend encore plus urgente la mise en œuvre de l'article 8.

Les risques sont grands de voir la Convention affaiblie à défaut de dénonciations réelles des violations du traité par les Etats Parties. En effet, la manière dont ils traiteront ce problème est déterminante pour la crédibilité de la Convention.

Malgré l'important travail préparatoire réalisé au sein de la CNEMA, le gouvernement français n'a pas souhaité, lors de la quatrième conférence des Etats Parties tenue à Genève en septembre 2002, promouvoir l'opérationnalisation de la Convention, craignant qu'une possible réouverture de certains ne nuise aux efforts d'universalisation. De leur côté, les ONG estiment que l'article 8 tel qu'il existe, est théoriquement bien construit mais ne sera jamais pratiquement mis en œuvre. Il conviendrait donc de mettre en place un dispositif souple et original permettant, en amont, une concentration approfondie avec le pays soupçonné de violation. Dispositif qui doit être adapté à chaque type de violation.

La France devrait avoir un rôle moteur dans la mise en place de ce dispositif souple visant à rendre plus opérationnel l'article 8. Ce travail doit être achevé avant la conférence d'examen de la Convention prévue en Septembre 2004.

De plus, la France, qui entretient des rapports privilégiés avec certains Etats comme une grande partie des Etats du continent africain, a la possibilité de jouer un rôle essentiel dans

ce domaine et pourrait profiter de cet espace d'influence pour promouvoir une entraide et coopération approfondie en faveur du respect de la Convention par les Etats Parties, par exemple au travers de l'OIF¹³.

RESPECT DE L'ARTICLE 9, APPLICATIONS NATIONALES

La France fait partie des 35 Etats Parties ayant mis en œuvre l'article 9 de la Convention d'Interdiction des mines antipersonnel en instaurant une législation nationale coercitive incluant des sanctions pénales.

¹³ Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) qui regroupe 56 Etats et Gouvernements :

ETATS ET GOUVERNEMENTS MEMBRES : Albanie, Belgique, Bénin, Bulgarie, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cameroun, Canada, Canada - Nouveau-Brunswick, Canada - Québec, Cap-Vert, Communauté française de Belgique, Comores, Congo, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Dominique, Egypte, France, Gabon, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée-équatoriale, Haïti, Laos, Liban, Luxembourg, Macédoine, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Moldavie, Monaco, Niger, Roumanie, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sainte-Lucie, São Tomé et Príncipe, Sénégal, Seychelles, Suisse, Tchad, Togo, Tunisie, Vanuatu, Vietnam.

ETATS OBSERVATEURS : Lituanie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, République Slovaque.

ANNEXE I

La classification des mines antichars est déterminante du point de vue du droit. En effet, bien que leurs caractéristiques techniques et leurs effets soient identiques à ceux des mines antipersonnel, les mines antichars échappent aux contraintes et interdictions d'emploi prévues par la législation sur les mines antipersonnel.

- **La mine antichar tout largeur type HPD (haut pouvoir de destruction)**

La sensibilité des deux types de mines HPD F2 et HPD F3, qui se déclenchent par la variation du champ magnétique qui les entoure, est telle que le doute subsiste quant à leur activation par la présence d'une personne pouvant entrer non intentionnellement dans le champ émis ou subi par celles-ci.

En effet, d'après le GEN 150¹⁴, cette mine ne peut être relevée 10 minutes après sa pose et ce jusqu'à 30 jours révolus. En effet, le détecteur de mine électromagnétique perturbe la mine et peut la faire exploser. Il est donc dangereux et interdit de chercher à localiser ces mines HPD à l'aide d'un détecteur, pendant la période d'activité. Le déplacement d'objets métalliques (pelles, pioches, véhicules, ...) est détecté et peut, dans certains cas, faire exploser la mine.

Handicap International demande à ce que le système de déclenchement des mines HPD soit modifié de sorte qu'il ne comporte plus de risques pour les civils.

- **La mine antichar à action horizontale MIACAH**

Les MIACAH F1 et F2 sont activées par la rupture d'un fil très fin, pratiquement invisible et placé le plus souvent en travers d'un lieu de passage. Selon la CNEMA, de l'avis même des militaires, le diamètre du fil est tel qu'un enfant peut fort bien provoquer sa rupture. Le ministère de la Défense a d'ailleurs confirmé ces craintes, et a déclaré à la CNEMA, dans son rapport 2000, qu'une étude a été lancée pour remédier à cette situation et remplacer ce système de déclenchement par un mécanisme permettant d'opérer une discrimination entre les personnes et les véhicules. Selon le ministère, un nouveau matériel a déjà été présenté aux services compétents¹⁵.

Handicap International demande à ce que la CNEMA soit informée au plus tôt des modifications proposées par les militaires de sorte que les mines à action horizontale MIACAH se situent sans ambiguïté possible hors du champ d'application de la Convention d'interdiction des mines¹⁶ et des suites qui leur ont été données.

- **La mine antichar de chenille ACPRF 1**

La mine ACPR F1 est équipée d'un allumeur à traction (fil-piège), qui pourrait permettre son déclenchement suite à l'action involontaire d'une personne. Bien qu'elle considère ce type de mines comme étant en dehors du champs d'application de la Convention¹⁷, la CNEMA a émis des recommandations visant l'empêchement physique, en complément de l'empêchement réglementaire, de l'utilisation de la mine antichar ACPR F1 en mode antidéminage.

Handicap International soutient ces avertissements et l'attente d'une réponse du gouvernement sur ce point précis.

- **La mine antichar dispersable F1**

La M1 AC Disp F1 explose par la variation du champ magnétique qui l'entoure. La société Giat-Industries, qui la produit, affirme que le système de déclenchement a été durci et que la mine est insensible à une faible variation du champ magnétique. Le constructeur indique, sans pour autant apporter une garantie à 100%, que cette mine, en théorie, est insensible à une présence humaine, sauf si la mine est agitée¹⁸. En dépit des garanties apportées sur le système de déclenchement qui a été durci, la CNEMA a recommandé en 2000 de procéder à des tests.

Handicap International se préoccupe du suivi de ces tests et de leurs résultats.

¹⁴ Mémento des techniques du Génie de l'Armée de terre, Gen 150, édition 2000.

¹⁵ Réponse du ministère de la Défense, citée dans le Rapport 2000 de la CNEMA, (Paris, La Documentation française).

¹⁶ CNEMA, Rapport 2000 (Paris, La Documentation française).

¹⁷ Il est interdit d'utiliser la mine ACPR F1 en mode antidéminage (avec allumeur à traction).

¹⁸ CNEMA, Rapport 2000 (Paris, La Documentation française).