

La société civile internationale et le droit international : l'exemple de la Convention d'Ottawa sur l'élimination des mines antipersonnel¹

par Brigitte Stern*

* Professeur à l'Université Paris I, Panthéon Sorbonne, présidente de la CNEMA (Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel)

1. Cet article reprend essentiellement une communication faite sous l'intitulé "La société civile internationale et la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa sur l'élimination des mines antipersonnel", lors d'un colloque organisé le 14 février par le CEDIN Paris X et publié in Habib GHERARI et Sandra SZUREK (dir.), *L'émergence de la société civile internationale, vers la privatisation du droit international?*, Cedim Paris X, Cahiers internationaux n°18, Paris, Pedone, 2003, 350 p. Que les éditeurs ainsi que les éditions Pedone soient ici remerciés pour avoir donné leur accord à une publication dans *Transnational Associations*.

3. Le Monde du 4-5 février a consacré une page entière à ce sujet sous le titre principal « Les ONG s'imposent comme acteurs dans les relations internationales ». Il y est indiqué qu'« (e)n 1945, 41 ONG s'étaient associées aux principes de l'ONU ; en 1971 leur nombre avait décuplé, et, en 1990, il avait encore doublé... A ce jour, 2010 organisations non gouvernementales (ONG) sont accréditées à l'ONU ».

4. CNCDH, « Avis sur l'évolution d'ECHO dans le cadre de la réforme de l'aide extérieure européenne », adopté le 25 janvier 2001.

Associations transnationales
3/2003, 142-152

Parler de la Convention d'Ottawa conduit inmanquablement à évoquer le rôle crucial joué par la société civile dans le combat contre les mines antipersonnel.

D'emblée, il faut dire qu'il y a différents rôles possibles pouvant être joués par la société civile et les ONG dans le processus normatif international. En particulier, doit clairement être distingué leur rôle dans l'élaboration de nouvelles normes internationales et leur rôle dans la mise en œuvre du droit international.

Il arrive parfois que la société civile et les ONG n'interviennent que dans la mise en œuvre de normes à l'élaboration desquelles elles n'ont pas participé, prenant pour ainsi dite le train du droit international en marche et se pré-occupant avant tout que les règles existantes soient effectivement appliquées, intervenant ainsi uniquement en amont. Il est en effet clair qu'il existe aujourd'hui, notamment dans le domaine des droits de l'homme, ou du droit humanitaire ou encore du droit de l'environnement, un réseau de normes suffisamment dense pour répondre aux objectifs de protection de l'individu et de régulation sociale dans le monde, le problème clé résidant dans la fréquente ineffectivité de ces normes, sans qu'aucune sanction ne s'ensuive pour ceux qui ne les appliquent pas.

Mais parfois aussi – et de plus en plus souvent doit-on même constater – la société civile et les ONG interviennent à la fois en aval et en amont, participant à l'élaboration de règles internationales dont elles ont ensuite particulièrement à cœur la mise en œuvre concrète, assurant ainsi un rôle de suivi, un service après-vente destiné à assurer un bon fonctionnement du système de régulation mis sur pied avec leur participation souvent active sinon déterminante.

On peut en outre remarquer que dans la mise en œuvre, certains éléments d'élaboration du droit peuvent apparaître, lorsque la mise en œuvre implique des propositions d'amélioration des normes existantes, dans le cadre d'un processus institutionnalisé ou non de révision du droit existant.

C'est dire que la frontière n'est pas toujours rigide entre élaboration et mise en œuvre. Et il me semble que la Convention d'Ottawa illustre particulièrement ce propos.

La question est de savoir comment les ONG interviennent tout au long du processus normatif, de son initiation à sa mise en œuvre concrète.

Pour répondre à cette interrogation, il convient d'indiquer en préalable que l'articulation entre ONG et Etats peut prendre diverses formes et que l'action des ONG peut être plus ou moins intégrée ou plus ou moins autonome par rapport à celle des Etats ou des organisations internationales. Toutes sortes de nuances peuvent certainement se rencontrer mais elles oscillent toutes entre deux attitudes possibles :

- une posture participative, les ONG participant au fonctionnement des structures de l'Etat ou des organisations internationales, un exemple étant celui des ONG qui ont un statut consultatif auprès des organisations internationales³ ;
- une posture d'extériorité, les ONG restant totalement extérieures aux structures étatiques, cette situation devenant de plus en plus rare, me semble-t-il.

Ces questions de positionnement sont souvent fort délicates. Je ne m'étendrai pas sur ce point, mais mentionnerai simplement par exemple qu'un représentant d'Handicap International est membre de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel (CNEMA), mais que lorsque la CNEMA participe, dans le cadre de la délégation française, à une réunion des Etats parties de la Convention d'Ottawa, le délégué d'Handicap assiste à la conférence, non pas sur le banc de la CNEMA, mais sous la bannière d'ICBL (International Campaign to Ban Landmines).

Quelles que soient les modalités d'action retenues par les ONG, les missions qu'elles peuvent remplir sont multiformes. Comme s'interrogeait la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) récemment⁴, « (i)l conviendrait de préciser le rôle des ONG : simples sous-traitants ou partenaires ? Acteurs ou instruments ? Forces de propositions ou

prestataires de services devant uniquement répondre à des appels d'offres ? ».

La réponse n'est pas simple, et les ONG peuvent certainement être tout cela à la fois. Il convient donc dans chaque cas d'examiner rigoureusement ce que font les ONG. J'analyserai ainsi successivement le rôle joué par la société civile dans l'élaboration et dans la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa.

Cette convention de désarmement à but principalement humanitaire est entrée en vigueur le 1er mars 1999 : au moment de son adoption, ce texte international marquait une rupture significative avec la situation antérieure, telle qu'elle résultait du Protocole II à la Convention des Nations Unies de 1980 sur certaines armes classiques, qui réglementait l'emploi des mines, mais sans les interdire.

Les mines antipersonnel sont des armes particulièrement perverses, puisqu'elles font revivre la guerre au sein même de la paix, puisqu'elles font que pour certains, la guerre n'est jamais finie. Et même lorsqu'elles ne tuent pas ou ne blessent pas, leur présence est une épée de Damoclès qui empêche tout retour à la vie normale⁵.

Ces armes odieuses devaient être bannies à tout jamais : c'était un devoir de raison, c'était un impératif d'éthique, c'est l'objectif que s'est donné ce que l'on a appelé le processus d'Ottawa.

Le rôle de la société civile dans l'élaboration de la Convention : le processus d'Ottawa

La place et le rôle des ONG dans l'élaboration du droit international

Quand on parle du rôle de la société civile dans l'élaboration du droit international, il convient de faire une remarque d'entrée de jeu, qui relativise ou du moins met à sa juste place ce rôle. Compte tenu de la structure de la société internationale et malgré de nombreuses évolutions, les Etats conservent le monopole d'édiction du droit international. Il faut rappeler que les seuls sujets complets du droit international sont les Etats. La fonction des ONG sera donc

d'amener par diverses voies les Etats à adopter les normes pour lesquelles elles se battent. Et quel que soit le rôle des ONG, les Etats et les organisations internationales qui les regroupent interviendront nécessairement à un stade ou un autre pour transformer les initiatives des ONG en normes internationales. Ces notations sont vraies par rapport au rôle des ONG dans le droit international, mais ne sont pas vraies par rapport à la question beaucoup plus vaste des modes de régulation de la société internationale. Il faut ainsi être conscient que le rôle des acteurs privés dans l'élaboration de la lex mercatoria ou de la lex internautica ne soulève pas les mêmes interrogations que leur rôle dans l'élaboration du droit international, et que reste ouverte l'interrogation fondamentale sur la coexistence et l'articulation de ces deux modes de régulation sociale.

Que les ONG le veuillent ou non, leur rôle ne peut que s'articuler sur celui des Etats, si elles souhaitent participer à la création de nouvelles normes du droit international.

De leur place, à l'intérieur ou à l'extérieur, les ONG jouent différents rôles, qui peuvent d'ailleurs se succéder dans le temps. Je vois pour ma part, trois paliers significatifs dans ce que l'on pourrait appeler « l'échelle de coopération » entre ONG et structures étatiques nationales ou internationales dans la création des normes internationales :

- *un rôle de soutien*, les ONG jouant un rôle d'accompagnement d'actions menées par les Etats ou les organisations internationales. Leur rôle cristallisateur des opinions publiques en faveur de certains projets gouvernementaux a alors comme objet de faire aboutir un projet mené par les Etats. Ainsi, en 1998 a été lancée une marche mondiale des enfants, qui a parcouru 80 000 kilomètres, pour protester contre l'exploitation du travail des enfants, avant de se terminer à Genève, en juin 1998, au moment où s'ouvrait la Conférence internationale du travail. Le directeur du Bureau international du travail (BIT) a accueilli les enfants par ces mots : « A la mondialisation de l'économie doit correspondre une mondialisation des forces vives de la société. Forte du soutien de millions d'enfants et d'adultes qui, dans les cent dix-sept pays traversés, luttent dans leurs quartiers, leurs villages et leurs communau-

5. Dans un article publié dans *Le Monde* sur le Liban, cet aspect a été particulièrement mis en évidence. Interrogé par Mouna Naïm, le Représentant personnel du Secrétaire général de l'ONU au Liban, Staffan de Mistura, a déclaré : « La spirale négative pourrait être la suivante : pas de déminage, pas d'intérêts économiques, pas d'investissements... Le déminage est indispensable au redémarrage de l'économie et au retour de la population dans la région », *Le Monde*, 23 février 2001.

6. Isabelle Vichniac, « 174 pays vont s'engager à lutter contre l'exploitation des enfants », *Le Monde*, 3 juin 1998.

7. Ce contexte et son évolution sont remarquablement décrits par Mario Bettati dans une série de trois articles, « Examen de la Convention sur l'interdiction des armes classiques produisant des effets traumatiques excessifs », *AFDI*, 1995, pp. 185-198 ; « L'interdiction ou la limitation d'emploi des mines (Le Protocole de Genève du 3 mai 1996) », *AFDI*, 1996, pp. 187-205 ; « La Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Ottawa, 18 septembre 1997) », *AFDI*, 1997, pp. 218-226.

8. Une analyse extrêmement détaillée de tous les facteurs entrant dans le succès d'une action d'ONG est effectuée in Don Hubert, « The Landmine Ban : A Case Study in Humanitarian Advocacy », *Occasional Paper N° 42*, Thomas J. Watson Institute for International Studies, 2000, 93 pages.

9. Un intéressant précédent historique est cependant mentionné par Don Hubert, *op. cit.* note 8, c'est celui de la campagne menée par des organisations privées, des médecins, des pacifistes, contre les balles dum dum, au moment de la Conférence de la Haye de 1899, qui a abouti à la fin de la Conférence à leur prohibition.

tés contre le travail des enfants, la marche est un exemple de cette mondialisation de l'action. »⁶ On sait que cette convention a été adoptée.

- *un rôle d'opposition*, les ONG au contraire contrecarrant les actions des Etats. Le rôle cristallisateur des opinions joué par les ONG peut être celui du mécontentement, comme cela s'est vu à Seattle, au moment de la réunion de l'OMC ;
- *un rôle d'initiative*, les ONG donnant l'impulsion initiale et leur action étant ensuite relayée par les Etats. C'est ce rôle qu'ont joué les ONG dans le cadre du processus d'Ottawa, comme je vais le décrire maintenant.

Le processus d'Ottawa : le rôle d'ICBL

Nombreux sont ceux qui ont insisté sur les aspects atypiques du processus d'Ottawa : rapidité de l'élaboration du traité, porté par sur une lame de fond venant des citoyens du monde – un peu plus d'un an ; rapidité encore plus remarquable de son entrée en vigueur moins d'un an et demi après sa signature en 1997, alors que par exemple les Pactes internationaux sur les droits de l'homme ont mis dix ans avant d'entrer en vigueur ; mais aussi et surtout processus original auquel ont collaboré dans une synergie remarquable, gouvernements et ONG, les uns apportant leur pouvoir politique, les autres leur force de stimulation.

L'aboutissement aussi rapide du processus d'Ottawa est relativement surprenant. Et je ne suis pas sûre que l'on puisse vraiment répondre à toutes les interrogations posées par ce succès.

Peut-être la principale réponse réside-t-elle dans l'émergence, grâce à l'action des ONG, de ce que Sandra Szurek a appelé une sorte de « volonté générale » irrésistible ou encore « la conviction de la nécessité du droit ». Sans doute, une des fonctions principales des ONG est-elle effectivement celle de la création de valeurs. Et il arrive un moment où les ONG parviennent à créer une situation irréversible, qui rend impossibles certaines prises de position par les Etats.

Le rôle des ONG dans la mondialisation des valeurs

Cette modification du processus d'élaboration des normes semble être un des aspects de ce que

l'on appelle la mondialisation. En effet, à côté de la mondialisation de l'économie et des techniques de communications, on assiste à une mondialisation des valeurs qui participe à l'élaboration d'une sorte d'ordre public international.

Cet ordre public international se traduit par l'émergence de valeurs communes, dans un certain nombre de domaines : c'est particulièrement vrai dans le domaine du droit pénal international qui prenant ses racines à Nuremberg, a entraîné la création des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda et a culminé avec la signature du Statut de la Cour pénale internationale à Rome le 17 juillet 1998.

Mais les valeurs communes ne s'arrêtent pas au droit pénal et à la lutte contre les crimes les plus odieux, crimes de guerre, crimes contre l'humanité, génocide, elles englobent généralement la protection des droits de l'homme, de l'environnement, ou encore, l'élimination de certaines armes meurtrières.

Au début des années 90, le problème des mines antipersonnel semblait insoluble : plus de 100 millions de mines étaient disséminées dans le monde dans plus d'une soixantaine de pays. Le résultat était dramatique en termes de coûts humains et sociaux : 2000 personnes étaient tuées ou gravement blessées tous les mois, d'immenses étendues de terres agricoles étaient devenues inutilisables, ce qui aggravait encore les problèmes de sous-développement auxquels de nombreux pays victimes des mines antipersonnel devaient faire face.

C'est dans ce contexte plus que sombre qu'ICBL (International Campaign to Ban Landmines), la campagne internationale pour interdire les mines antipersonnel, a surgi. Cette coalition regroupe environ 1000 ONG, ce qui constitue une force de frappe non négligeable.

En moins d'une décennie, ICBL a obtenu la signature de la Convention d'Ottawa. Un tel résultat a pu être obtenu par la convergence d'une série de facteurs, par la conjonction de différentes forces que l'on peut tenter⁸.

Les facteurs de succès de la campagne d'ICBL

Le succès a été suffisamment inattendu⁹ et remarquable pour qu'ICBL se soit vu décerner en 1997 le Prix Nobel de la Paix, en même temps que sa coordinatrice Jody Williams.

Quels ont été les ingrédients de ce succès ?

En résumant, je crois que l'on peut dire que le succès a dépendu de ce qui s'est passé au niveau des acteurs, au niveau des méthodes de travail et au niveau des stratégies d'ensemble. On remarquera que je n'ai pas retenu parmi les facteurs déterminants le domaine dans lequel intervient l'ONG. De même que les organisations de pays producteurs, à l'instar de l'OPEP, ont sans doute plus de chance d'imposer leur point de vue aux pays importateurs s'il s'agit de pétrole que s'il s'agit de clous de girofle, on aurait pu penser que le rôle des ONG sera d'autant plus faible que l'on touche des domaines proches de la souveraineté des Etats. Or les expériences récentes infirment cette intuition : les deux exemples toujours cités de succès impressionnant des ONG touchent précisément de très près le cœur de la souveraineté étatique, puisqu'il s'agit du droit pénal, domaine dans lequel les ONG ont obtenu la signature du Statut de la Cour pénale internationale (CPI) à Rome le 17 juillet 1998, et du désarmement où elles ont obtenu la signature et même la ratification par un nombre suffisant d'Etats de la Convention d'Ottawa.

Au niveau des acteurs

A l'origine de tout le processus d'Ottawa, on trouve des gens confrontés aux ravages des mines sur le terrain, plus précisément au Cambodge. Selon Don Hubert « (t)he origin of the NGO campaign can be traced back to three organizations working in Cambodia : the Coalition for Peace and Reconciliation, Handicap International and the Mines Advisory Group »¹⁰. C'est le point de départ en 1992 d'une campagne pour bannir les mines antipersonnel.

Certes, dans bien des succès, on peut voir l'importance déterminante de certaines personnalités capables de jouer un rôle de leader¹¹, mais une des grandes leçons que l'on peut tirer du processus d'Ottawa est sans doute celle de la nécessaire association entre les ONG et les acteurs traditionnels de la société internationale.

En particulier, ICBL a eu l'intelligence de rechercher *la collaboration et la sympathie des organisations internationales*, telles que l'UNICEF ou le département de l'action humanitaire de l'ONU, ou encore la Croix-Rouge.

Ainsi la campagne lancée par ICBL a très vite trouvé des relais : en 1995, le CICR a à son tour

lancé une campagne pour l'interdiction totale, immédiate et définitive des mines antipersonnel, en se fondant sur des rapports démontrant l'inutilité militaire des mines antipersonnel.

L'étape suivante a été celle d'une *alliance stratégique avec des Etats ayant une approche sympathique* à l'égard des thèses que professait la coalition d'ONG, un petit groupe d'Etats qui ne faisaient pas partie des grandes puissances et voyaient là une occasion de jouer un rôle moteur. Ce petit groupe d'Etats – le *Core Group* – comprenait au départ l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Irlande, le Mexique, la Norvège et la Suisse¹². Ces remarques marginalisent peut-être moins les Etats que certaines apparences pourraient le laisser croire, et en tout cas mettent en lumière les interactions croisées entre les différents acteurs, les ONG s'appuyant sur les Etats et réciproquement.

L'idée a alors été lancée d'une réunion au Canada des Etats poursuivant les mêmes buts : pour savoir qui inviter, un texte de « déclaration finale » a été rédigé prévoyant la conclusion d'un traité interdisant les mines antipersonnel : seraient invités ceux qui souscriraient à cette proclamation.

La Conférence « Vers une interdiction totale des mines antipersonnel » s'est tenue à Ottawa du 3 au 5 octobre 1996, lançant ainsi le processus qui porte ce nom. Malgré une forte participation, de nombreux Etats étaient encore très hostiles à ce projet et ont cherché – sans succès – à faire réintégrer les discussions sur les mines dans les négociations de la Conférence du désarmement.

Une nouvelle étape a été franchie lorsque s'est réunie la Conférence d'Oslo, le 2 septembre 1997 et qu'ICBL s'est vu reconnaître le statut d'observateur, ce qui lui a donné accès à toutes les réunions, et le droit d'intervenir. A la fin de la réunion, malgré des tentatives des Etats-Unis d'obtenir des dérogations, un texte indérogeable a été adopté, que 121 Etats ont signé lors de la Conférence d'Ottawa le 3 décembre 1997.

Ce qu'il faut retenir avant tout de cette histoire, c'est je crois la diversité des acteurs qui ont participé au processus, mais surtout celle de la nécessaire collaboration entre les ONG et les acteurs des processus politiques traditionnels, plutôt que l'affirmation d'une distanciation par rapport à ces processus.

10. *Op cit* note 8, p. 7.

11. Auquel on doit ajouter le pouvoir d'attraction de certaines personnalités comme Diana ou la Reine Noor de Jordanie.

12. On parle également des « like-minded States ». Le groupe initial a été rejoint par trois autres Etats, assurant par là une meilleure représentativité juridique, à savoir l'Afrique du Sud, l'Allemagne et les Philippines.

Au niveau des méthodes de travail

Un premier aspect fondamental de succès est sans doute le cadre de négociations retenu : le processus d'Ottawa s'est développé en dehors des enceintes onusiennes traditionnelles où se discutaient les questions de désarmement (ce qui explique les réticences initiales de la France, aujourd'hui balayées) et donc à l'abri des blocages résultant du recours au processus de consensus pour l'adoption des textes.

Les autres ingrédients du succès tiennent à ce qu'ICBL a combiné une multiplicité de méthodes d'action, toutes fondées sur la rigueur et la détermination. Ont ainsi été utilisés des études d'experts, militaires, démineurs, chirurgiens etc..., des campagnes promotionnelles auprès du grand public, du lobbying auprès des gouvernements, la participation à des conférences régionales de sensibilisation, des interventions auprès des organisations internationales.

Les différentes composantes avaient elles aussi des stratégies de mobilisation de l'opinion souvent extrêmement percutantes. C'est en pensant aux victimes, mais avec l'idée de frapper les imaginations que Handicap International a pris l'initiative, maintenant familière, de la fameuse pyramide de chaussures, point culminant chaque année de sa campagne en faveur des victimes des mines antipersonnel. Et peut-être certains d'entre vous ont également entendu parler de la nouvelle initiative lancée à l'occasion du 3^{ème} anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention, à l'adresse d'un grand pays pour l'inciter à ratifier : cette campagne en effet demande à tous les membres d'Handicap d'envoyer une chaussure à Georges W. Bush pour le faire réfléchir et le pousser à ratifier la Convention d'Ottawa !¹³

Au niveau des stratégies

Quatre idées forces semblent avoir guidé ICBL dans ses stratégies d'action : la coordination, l'intransigeance, l'approche scientifique et l'appel à l'émotion.

La nécessité de parler d'une seule voix a toujours été au centre des préoccupations d'ICBL, qui préparait toujours soigneusement sa position avec toutes ses composantes avant toutes les réunions.

Il ne suffit pas de parler d'une seule voix, il faut aussi que le discours soit *déterminé*. ICBL a résolument privilégié l'intégrité des obligations souscrites par les États de préférence à l'universalité de l'acceptation d'une Convention d'Ottawa édulcorée. A la Conférence de Bruxelles des 24-27 juin 1997, Jody Williams a conclu son intervention finale par ce qui allait devenir le cri de ralliement des ONG : « No exceptions, no reservations, no loopholes »¹⁴.

Ce discours déterminé devait aussi être *crédible*. Et pour être crédible, il suffit de se fonder sur des données objectives vérifiées, d'où l'intense travail d'expertise, les multiples rapports, le fondement scientifique sur lesquels s'est constamment appuyé ICBL.

Mais il ne suffit pas toujours d'être convaincu intellectuellement de la justesse d'une cause pour y adhérer, il faut souvent un mouvement de cœur, *une émotion* : une des grandes habiletés d'ICBL a été de transformer une question technique militaire, le problème des mines, en question humanitaire, car dès lors que la question était devenue humanitaire, il était bien difficile pour les États de s'opposer à l'élimination des mines.

Voilà quelques uns des ingrédients du succès du processus d'Ottawa, mais je suis consciente d'avoir isolé ici quelques pistes de réflexion, sans que peut-être tout cela explique l'alchimie assez extraordinaire qui a abouti à l'adoption de la Convention.

Le résultat : la Convention d'Ottawa

Lorsqu'elle a présenté son rapport à l'Assemblée nationale en vue de la ratification de la Convention d'Ottawa, la députée Mme Christiane Taubira-Delanon a bien insisté sur le rôle de la société civile dans son élaboration : elle a en effet déclaré que ce texte était « le fruit de la volonté des peuples et de l'initiative de quelques hommes et femmes de bonne volonté qui se sont battus pour que les souffrances des blessés et des mutilés ne soient pas oubliées, pour que nos enfants marchent sans béquilles et sans prothèses. Et, contre toute attente, ils ont réussi ! L'initiative populaire est entrée sur la scène diplomatique internationale »¹⁵.

La Convention indique qu'elle a pour objet de répondre au défi posé à l'humanité par les mines

13. Voir notamment *Le Monde*, 3 mars 2001, Jacques Isnard, « 550 000 Français sont invités à envoyer une chaussure à Georges W. Bush ».

14. Cité par Don Hubert, *op. cit.* note 8, p. 24.

15. Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, N° 990, 18 juin 1998, <http://www.assemblee-nationale.fr>.

antipersonnel « qui tuent ou mutilent des centaines de personnes chaque semaine, pour la plupart des civils innocents et sans défense, en particulier des enfants ». Sont désormais interdits l'emploi, la mise au point, la production, l'acquisition, le stockage, la conservation et le transfert des mines antipersonnel. C'est donc d'un bannissement total des mines antipersonnel qu'il s'agit. Les Etats peuvent néanmoins procéder à des transferts à des fins de destruction et conserver un nombre limité d'engins afin de mettre au point des techniques de détection, de destruction et de déminage.

Un certain nombre d'obligations précises pèsent sur chaque Etat partie à la Convention d'Ottawa, que l'on peut résumer sous trois grandes rubriques : premièrement, assurer la destruction des stocks de mines antipersonnel en sa possession, sous sa juridiction ou son contrôle, au plus tard 4 ans après l'entrée en vigueur de la Convention ; deuxièmement, procéder au déminage, c'est-à-dire détruire les mines se trouvant dans les zones minées sous sa juridiction ou son contrôle, au plus tard 10 ans après l'entrée en vigueur de la Convention et fournir, dans la mesure du possible, une assistance au déminage dans les autres Etats ; troisièmement, apporter une aide aux victimes des mines antipersonnel.

Comment est garanti le respect de ces obligations internationales ? Comme souvent, la force du droit international ne vient que de la volonté des Etats de le mettre en œuvre et il faut donc continuer à œuvrer pour convaincre les Etats qui ont ratifié la Convention de l'appliquer.

La mise en œuvre de la Convention d'Ottawa

De plus en plus, la société civile joue un rôle dans le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des normes internationales. Quels sont les différents rôles possibles dans ces processus de mise en œuvre ?

Les différents rôles pouvant être joués par les ONG dans les processus de mise en œuvre

Si l'on se place sur le plan général, il semble que plusieurs rôles possibles des ONG dans les proces-

sus de mise en œuvre du droit international se dégagent : *rôle de procureur*, qui contrôle la bonne mise en œuvre et dénonce les violations, *rôle de vigile*, qui assure le suivi de l'application des dispositions internationales, *rôle d'opérateur*, qui effectue les actions exigées par les normes internationales, permettant ainsi la bonne mise en œuvre de celles-ci. Ce sont ces différents rôles que les ONG assument dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa, et ce, aussi bien sur le plan international que sur le plan interne.

La mise en œuvre sur le plan international : le rôle d'ICBL

Les mécanismes internationaux destinés à assurer la mise en œuvre

En ce qui concerne la Convention d'Ottawa, il faut noter qu'à la demande de la France, un mécanisme international de *transparence* relatif au respect des dispositions de la Convention a été mis en place. L'article 7, intitulé « Mesures de transparence », prévoit ainsi que chaque Etat partie doit présenter au Secrétaire général des Nations Unies un rapport annuel sur les mesures qu'il a prises pour respecter les dispositions de la Convention. Il s'agit donc d'un contrôle fondé sur des rapports nationaux fournis par les Etats, technique inaugurée dans le cadre de l'OIT, et ayant prouvé son efficacité par la « mobilisation de la honte » envers les Etats qui ne respectent pas leurs engagements.

En outre, l'article 8 prévoit une coopération entre les Etats au sujet de l'application de la Convention, qui en raison des modalités prévues peut être considéré comme un *embryon de mécanisme de vérification internationale* : ce système permet aux Etats qui auraient des doutes sur la façon dont un Etat partie met en œuvre la Convention de lui demander des éclaircissements et si ceux-ci sont considérés insuffisants, l'Assemblée des Etats parties pourra aller jusqu'à décider de la constitution et de l'envoi d'une mission d'établissement des faits, dotée d'un mandat fixé à la majorité des Etats parties. La procédure assez détaillée qui est prévue s'efforce de concilier la nécessité d'accéder aux zones et aux installations suspectes et celle de respecter la souveraineté des Etats.

Par ailleurs, tout un système de *suivi institutionnel* doit assurer l'examen continu de toutes

les questions pouvant être soulevées par la mise en œuvre de la Convention : est ainsi prévue qu'une réunion des Etats parties doit avoir lieu chaque année. L'article 11 prévoyant cette réunion annuelle précise dans son paragraphe 4 que « (l)es Etats non parties à la présente Convention, de même que les Nations Unies, d'autres organismes ou institutions internationales pertinentes, des organisations régionales, le Comité international de la Croix-Rouge et les organisations non gouvernementales pertinentes peuvent être invités à assister à ces Assemblées en qualité d'observateurs, conformément au règlement intérieur convenu »¹⁶. Mais ce n'est pas tout, ont également lieu ce que l'on appelle des réunions intersessionnelles, regroupant également tous les Etats parties, deux ou trois fois par an où les ONG interviennent de la même façon que lors des réunions annuelles des Etats parties.

Enfin, il est prévu à l'article 12 de la Convention d'Ottawa qu'une conférence d'examen se réunira tous les cinq ans, afin « de revoir le fonctionnement et l'état de la présente Convention ». Le paragraphe 3 de l'article 12 reprend mot à mot le paragraphe 4 de l'article 11, institutionnalisant par là le rôle des ONG dans les mécanismes internationaux de suivi. La première de ces réunions doit se réunir au mois de septembre 2004, à Genève.

Le rôle joué par ICBL dans la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa

Comment ICBL intervient dans ces mécanismes internationaux, ou en dehors d'eux, pour favoriser l'application des dispositions de la Convention d'Ottawa ?

Il me semble qu'elle utilise tous les rôles potentiellement joués par les ONG de façon cumulative.

Un rôle de procureur

Il faut mentionner ici qu'en 1998, ICBL a créé l'Observatoire des mines, vaste réseau d'informations issu de la société civile, coordonné par un groupe de pilotage formé par cinq organisations : Human Rights Watch, Handicap International, la coalition kenyane contre les mines, Mines Action Canada et Norwegian People's Aid.

Le rôle joué par le *Landmine Monitor* (Rapport de l'Observatoire des mines), rapport annuel publié par ICBL, de plus de mille pages, et qui brosse un tableau complet, pays par pays, de la situation relative aux mines antipersonnel, est impressionnant. Il y a là la mise sur pied d'un mécanisme de contrôle autonome, extrêmement performant car très bien documenté. Dans cette compilation extrêmement professionnelle fondée sur des informations recueillies par les différentes ONG de la coalition sur le terrain, ICBL brosse un tableau aussi précis que possible de la situation, dénonce les Etats qui ne respectent pas la Convention d'Ottawa, mais aussi stigmatise ceux qui n'ont pas ratifié. Ainsi par exemple, il ressort du rapport 2000 qu'il reste plus de 250 millions de mines antipersonnel dans les stocks de 105 Etats : en particulier, il y en aurait 110 millions en Chine, 60 à 70 millions en Russie, 11 millions aux Etats-Unis ; si l'on rapproche ces chiffres de ceux des stocks détruits – 22 millions de mines antipersonnel détruites dans plus de 50 Etats – on voit le chemin qui reste à parcourir. De la même façon, ce rapport indique qu'il reste 88 Etats qui sont à des degrés divers affectés par des mines antipersonnel disséminées sur leur territoire. ICBL interpelle les deux catégories d'Etats qui manquent à l'appel : certains très grands Etats, au premier rang desquels les Etats-Unis, la Russie, la Chine ou l'Inde ; mais aussi certains Etats « victimes », c'est-à-dire sur le territoire desquels ont été et sont encore utilisées d'innombrables mines antipersonnel, dont certains sont signataires de la Convention d'Ottawa comme l'Angola ou le Butundi, mais dont d'autres sont encore entièrement extérieurs au processus comme la Russie qui est accusée d'utiliser de façon intensive des mines antipersonnel en Tchétchénie ou la République démocratique du Congo.

On peut citer quelques extraits pour montrer comment ICBL met en évidence des violations qui ont pu être constatées :

« L'Observatoire des Mines s'inquiète particulièrement du fait qu'un signataire du Traité, l'Angola, ait reconnu avoir utilisé des mines antipersonnel. Les troupes gouvernementales et les forces rebelles de l'UNITA continuent d'utiliser des mines antipersonnel en Angola et dans certaines zones de la Namibie voisine...

16. C'est nous qui soulignons.

Pendant la guerre de frontière entre l'Erythrée et l'Éthiopie entre 1998 et 2000, il apparaît que des milliers de nouvelles mines ont été posées. Chaque gouvernement a accusé l'autre de pose des mines, mais les observateurs pensent plutôt que les deux États ont utilisé des mines...

ICBL a exprimé son inquiétude concernant la possible participation d'États parties à des opérations militaires conjointes avec des États non parties qui utilisent des mines antipersonnel. De telles opérations seraient incompatibles avec l'article 1 du Traité... »

Ce qui est particulièrement intéressant dans l'évaluation du rôle exact joué par les ONG est de se pencher sur les réactions des États. J'ai participé du 14 au 17 février 2001 à un séminaire franco-canadien réuni à Bamako (Mali) sur l'universalisation et la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa. Et j'ai été frappée de constater qu'une partie non négligeable des interventions des États étaient faites pour réfuter des allégations contenues dans le rapport d'ICBL, ou pour les corriger : par exemple, certains États ont annoncé que depuis la parution du *Landmine Monitor* indiquant par exemple qu'ils n'avaient pas ratifié la Convention, ils avaient effectué cette ratification. On a presque l'impression que la dénonciation par ICBL de la politique des États poussait ces États à modifier au plus vite leur politique¹⁷.

Un rôle de vigile

Mon expérience des différentes réunions – annuelle ou intersessionnelles – des États parties de la Convention d'Ottawa m'a obligé à réviser le sens que je croyais connaître du mot « observateur ». En effet, tout se passe comme s'il y avait d'un côté les États et de l'autre ICBL. Cette coalition d'ONG apparaît non pas du tout comme un observateur mais comme un acteur tout à fait central, qui joue un rôle dans l'établissement de l'ordre du jour, présente des propositions, demande la parole sur tous les points de l'ordre du jour, distribue de la documentation, avec un professionnalisme que peuvent lui envier bien des chancelleries. ICBL se déplace avec ordinateurs, téléphones portables, fax, photocopieuses et les bureaux où l'ONG est installée sont une véritable ruche.

On a très souvent le sentiment que les différents diplomates représentant leurs États ne

négocient pas entre eux mais négocient avec ICBL, ou que si les États négocient entre eux c'est le plus souvent pour définir une position commune face à ICBL ou par rapport à une de ses propositions.

En bref, sur le plan international, le suivi institutionnel de la Convention d'Ottawa se fait sous l'impulsion de la société civile représentée par ICBL.

Mais, comme cela ressort du terme « suivi », il n'existe pas de mécanisme international de contrôle spécifique de la mise en œuvre de la Convention, à l'image des différents comités créés pour le contrôle de l'application des conventions relatives aux droits de l'homme.

C'est pour cela que la France a estimé nécessaire de mettre sur pied un mécanisme de veille, c'est-à-dire d'établir un contrôle national de la bonne application de la Convention d'Ottawa. C'est précisément dans ce but qu'elle a créé la CNEMA, la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, dont je parlerai plus longuement, après avoir rapidement évoqué un dernier rôle des ONG dans la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa.

Un rôle d'opérateur

La Convention d'Ottawa, ce ne sont pas seulement des obligations juridiques, ce sont aussi des obligations extrêmement concrètes concernant le déminage et l'aide aux victimes.

Il y a encore plusieurs millions de mines disséminées dans le monde ; il y a tous les mois autout de 2000 victimes ; ce qui signifie qu'il y a tous les ans 25 000 victimes. Il y a là des chiffres abstraits, mais auxquels un artiste, Daniel Berset¹⁸, a donné corps, en permettant de visualiser ce qu'ils représentent vraiment : en effet, durant les cinq jours de la deuxième conférence des États parties, qui s'est tenue à Genève du 11 au 15 septembre 2000, il a installé toutes les 20 minutes, une chaise rouge – rouge comme le sang qui coule – au pied brisé, le long d'une avenue genevoise ; à la fin de la conférence, placée sous le signe de la devise « Chaque minute compte », au cours de laquelle les délégués de nombreux États ont longuement parlé et débattu des progrès qu'il restait à accomplir, 360 chaises ont été posées, ce qui signifie que 360 nouvelles victimes de mines antipersonnel ont été brutalement frappées.

17. Il faut évidemment faire la part des choses, certaines de ces mises au point pouvant simplement s'analyser en une information plus actualisée que celle qui était contenue dans le *Landmine Monitor* sans que l'on puisse en déduire de liens de causalité.

18. Qui est aussi l'artiste qui a créé la chaise géante qui a perdu un pied, qui se trouve devant le Palais des Nations à Genève et qui figure sur la couverture du premier rapport de la CNEMA.

Il reste donc pour vraiment mettre en œuvre la Convention d'Ottawa, un immense chantier de déminage, un immense chantier de l'assistance aux victimes.

Et là bien sûr, les ONG sont au premier plan, non pas ICBL, mais certaines de ses composantes, orientées vers les actions opérationnelles, comme par exemple Handicap. Ainsi par exemple Handicap International a-t-il mené des opérations de déminage depuis 1992 dans une dizaine de pays : Cambodge, Afghanistan, Laos, Mozambique, Angola, Bosnie, Ethiopie, Sénégal, Kosovo. Autre exemple, celui de la Croix-Rouge, qui mène à la fois des opérations de sensibilisation du public français¹⁹ aux problèmes posés par les mines antipersonnel, et de nombreuses actions de réhabilitation des victimes des mines sur le terrain.

La mise en œuvre sur le plan national : le rôle de la CNEMA

Une présentation de la CNEMA

La création de la CNEMA a été prévue par la loi du 8 juillet 1998, introduisant les obligations de la Convention d'Ottawa en droit français. Pour manifester toute l'importance qu'elle accorde à la lutte contre les mines antipersonnel, la France a en réalité établi un système institutionnel renforcé comprenant en outre à côté de la CNEMA, commission indépendante, un Ambassadeur responsable de l'action pour le déminage et l'assistance aux victimes des mines antipersonnel : ce dernier est d'ailleurs membre de la CNEMA, afin qu'une bonne coordination de l'action française soit assurée.

Cette Commission est le symbole de la nécessaire prise en compte du rôle désormais incontournable de la société civile. Comme d'autres commissions mixtes du même genre, associées à l'action des pouvoirs publics, elle enrichit le fonctionnement de la société démocratique.

La CNEMA est une instance indépendante placée auprès du Premier ministre. Conformément à l'article 9 de la loi du 8 juillet 1998, elle se compose de représentants du Gouvernement, de députés, de sénateurs, de représentants des organisations syndicales patronales, de représentants des organisations syndicales de salariés, de représentants des ONG et de personnalités qualifiées, nommés par un arrêté

du Premier ministre²⁰. Sa composition a été précisée par le décret n° 99-358 du 10 mai 1999.

Plus précisément, les équilibres retenus dans la composition de la CNEMA sont les suivants :

La nation composée des citoyens français – la société politique – est représentée par des élus du peuple, très exactement quatre : deux députés et deux sénateurs sont ainsi membres de la Commission, un équilibre de fait ayant été introduit entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition par les nominations effectuées, cet équilibre n'ayant été prévu, ni dans la loi, ni dans le décret. Les chiffres de deux députés et de deux sénateurs étaient prévus par la loi, les autres équilibres ont été institués par le décret.

Les représentants de la société civile proprement dite sont diversifiés : personnalités compétentes, représentants des ONG, représentants du monde économique. Le décret prévoit que la société civile est représentée par :

- quatre personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence dans le domaine de l'action ou du droit humanitaires : ces personnalités dans les faits ont été choisies principalement dans le monde universitaire : la première personne qui a ainsi été nommée a été le professeur Mario Bettati, premier président de la CNEMA, qui a eu l'honneur de l'installer en présence du Premier ministre en mai 1999 ; après sa démission pour des raisons personnelles, j'ai été nommée²¹ pour le remplacer à la fois comme membre de la Commission et comme présidente ; mais il y a aussi deux autres représentants du monde académique. A côté des trois personnalités issues du monde académique, un magistrat a également été nommé pour représenter la société civile.
- quatre représentants d'ONG, le texte de l'arrêté parle de « personnes appartenant aux associations œuvrant en France dans le domaine de l'assistance aux victimes de mines antipersonnel et d'aide au déminage » : on ne sera pas étonné qu'aient été choisis un représentant d'Handicap International et un représentant de la Croix-Rouge, auxquels il faut ajouter deux autres personnalités, représentant la commission « Justice et Paix » et l'Observatoire des transferts d'armement²².
- enfin, quatre membres du monde économique et social, à savoir deux représentants des orga-

19. En s'associant notamment avec le monde du football, Ginola par exemple s'étant rendu en Angola dans le cadre de cette campagne de sensibilisation.

20. Arrêté du 8 juin 1999, puis renouvellement par arrêté du 21 octobre 2002.

21. Par arrêté du 13 octobre 1999.

22. Un cinquième représentant d'ONG a été ajouté en octobre 2002. Le choix s'est porté sur un représentant ICBL.

nisations syndicales patronales et deux représentants des organisations de salariés, représentatives au plan national : en fait ont été nommés deux membres du MEDEF, un représentant de la CGT (Confédération générale des travailleurs) et un représentant de la CFTC (Confédération française démocratique du travail).

Le gouvernement, quant à lui, est présent par des représentants tous les ministres qui s'occupent de près ou de loin des mines antipersonnel :

- le Premier ministre ;
- le garde des sceaux, ministre de la Justice ;
- le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ;
- le ministre des Affaires étrangères ;
- le ministre de la Défense ;
- le ministre chargé des anciens combattants ;
- le ministre chargé de l'action humanitaire ;
- le ministre chargé de la coopération²³.

Il y avait donc dans le décret initial 12 représentants de l'Etat – 8 représentants du gouvernement, 4 représentants du Parlement et 12 représentants de la société civile²⁴.

De part sa composition et sa mission, la CNEMA apparaît ainsi comme le lieu de cristallisation des attentes de la société civile et le garant d'une mise en œuvre effective de la loi du 8 juillet 1998. Lieu de réflexion, de confrontation d'opinions et de dialogue, elle est l'instance où s'exerce un véritable « contrôle citoyen » des obligations de la France dans le combat qu'elle mène contre les mines antipersonnel.

Les différents rôles assumés par la CNEMA

Un rôle de procureur

La CNEMA qui contrôle la mise en œuvre par la France de la Convention d'Ottawa, se doit de dénoncer les éventuelles violations. Ainsi, les investigations de la CNEMA ont permis de mettre fin à certaines inquiétudes au sujet de violations de la Convention d'Ottawa dont certains ont accusé la France : plus précisément, il avait été soutenu que la France avait exporté des mines antipersonnel à destination du Rwanda en 1992, ce qui évidemment aurait été particulièrement condamnable dans le contexte du génocide rwandais. Après vérifications, la CNEMA a pu affirmer que ces accusations

étaient sans aucun fondement. Un document déclassifié obtenu par la CNEMA a permis de mettre fin à ces soupçons, en prouvant qu'ils étaient injustifiés : c'est bien un refus d'exportation qui a été opposé à la société demanderesse par les autorités compétentes, comme en témoigne un document publié en annexe du Rapport 1999 de la CNEMA.

Un rôle de contrôleur

La CNEMA est chargée d'assurer le suivi de l'application de la loi du 8 juillet 1998 qui impose, notamment, la destruction de la totalité du stock français de mines antipersonnel avant le 31 décembre 2000. Pour cela, la Commission doit identifier les stocks de mines antipersonnel dont la France est propriétaire ou qui sont sous sa juridiction, assurer le suivi des opérations de destruction et contrôler que le nombre maximum de mines autorisé ne dépasse pas le seuil fixé par la loi (c'est-à-dire 5 000).

La principale conclusion à laquelle est parvenue la CNEMA dans son premier rapport, est que la France s'est pleinement acquittée de la première obligation qui lui incombait en vertu de la Convention d'Ottawa, celle de détruire ses stocks : la CNEMA indique dans son rapport qu'elle peut affirmer, après un minutieux travail de contrôle aussi bien sur le terrain qu'en examinant tous les documents pertinents, que la France a procédé avec, il faut le souligner, trois ans d'avance sur les échéances internationales et un an d'avance sur les échéances nationales plus rigoureuses qu'elle s'était volontairement fixées, à la destruction de tout son stock de mines antipersonnel, qui comportait plus d'un million de mines – ainsi que les éléments entrant dans la composition de celles-ci, à l'exception évidemment du stock de 5.000 mines autorisé par la loi.

Le devoir de vigilance de la CNEMA ne s'est pas éteint avec la destruction des stocks français. La CNEMA se doit de rester vigilante, et continuer à contrôler la gestion du stock de 5000 mines autorisées.

Un rôle de suivi

Comme précédemment indiqué, on peut rappeler que l'article 12 de la Convention d'Ottawa prévoit qu'une Conférence d'examen devra être

23 UN nouveau ministère est désormais représenté, c'est le ministère de l'Intérieur.

24. Ce nombre a été porté à 13 représentants de l'Etat et 13 représentants de la société civile du fait des modifications indiquées dans les notes précédentes.

convoquée par le Secrétaire général de l'ONU cinq ans après sa mise en vigueur. Cette conférence d'examen est donc prévue pour l'an 2004. Parmi ses missions, il y a celle de « revoir le fonctionnement et l'état de la présente convention ». Autrement dit, des révisions éventuelles des textes pourraient être proposés afin d'introduire de nouvelles définitions, de nouvelles normes, de nouveaux contrôles.

Il est bien clair que la société civile par le biais d'instances telles que la CNEMA ne reste pas étrangère à ce travail de suivi qui est quasiment impossible à distinguer de celui de l'élaboration de nouvelles normes.

Pour ne citer qu'un exemple, je prendrais celui de la définition des mines antipersonnel. D'après la Convention d'Ottawa est une mine antipersonnel, « une mine conçue pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne et destinée à mettre hors de combat, blesser ou tuer une ou plusieurs personnes ». Sont donc exclues les mines antichars et les mines ayant un dispositif antimanipulation, alors que certains de ces engins se comportent en fait comme des mines antipersonnel. La question est donc fréquemment soulevée de savoir si la définition de la Convention d'Ottawa n'est pas trop restrictive. Sans préjuger de la réponse à cette question, je peux indiquer que la CNEMA a

énoncé une trentaine de recommandations soumises au Gouvernement contenues dans le premier rapport de la CNEMA, qui a été remis par la Commission au Premier ministre, Lionel Jospin, le 13 septembre 2000²⁵. La proposition 12 s'énonce de la façon suivante : « Pour le futur, en vue de la renégociation de la Convention d'Ottawa prévue pour l'an 2004, la CNEMA se propose d'engager une réflexion de fond sur un certain nombre de points, notamment sur la définition des mines antipersonnel ». Il y a là clairement une participation à l'effort d'élaboration du droit international.

Le rôle de la CNEMA est aussi d'améliorer l'état du droit existant. Pour ce faire, elle a présenté une proposition forte en ce sens, qui est que la France considère l'introduction dans les accords de coopération ou de défense d'une clause incitant les Etats à participer au mouvement mondial d'éradication des mines antipersonnel. Si une telle politique était suivie, la France pourrait sans aucun doute jouer un rôle fondamental dans l'universalisation indispensable de la Convention d'Ottawa.

Voici les quelques modestes notations que je voulais apporter à la question de la contribution de la société civile au droit international, à travers le prisme de la Convention sur l'élimination des mines antipersonnel.

25. Et qui est publié à la Documentation française, « Rapport 1999. Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel », 2000, 288 p. Voir également Rapport 2000. Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, 2001, 152 p.

