



**MANIFESTATIONS ET LIMITES DU RÔLE DES ONG DANS
L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION
D'OTTAWA**

Pascal RAPILLARD

Mémoire rédigé sous la direction de Madame le Professeur Brigitte Stern

Diplôme d'Études Approfondies en Droit International et Organisations Internationales

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Année Académique 2004-2005

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE : LA CONVENTION D'OTTAWA ET LE RÔLE DES ONG DANS SON ÉLABORATION

CHAPITRE I - À L'ORIGINE DE LA CONVENTION D'OTTAWA

SECTION I : Le rôle des ONG dans l'apparition progressive du problème des mines antipersonnel sur l'agenda international

SECTION II : La participation des ONG aux négociations de la Convention

CHAPITRE II – LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION : DIVERGENCES D'INTERPRÉTATION ET PROBLÈMES D'APPLICATION

SECTION I : Les obligations et la définition des mines antipersonnel : la pratique et la position des Etats parties

SECTION II : Un système de vérification embryonnaire

DEUXIÈME PARTIE : LA CONTRIBUTION DES ONG À LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION

CHAPITRE I – LE RÔLE DES ONG DANS LE SUIVI ET LE CONTRÔLE DU RESPECT DES DISPOSITIONS

SECTION I : Les mécanismes de mise en œuvre de la Convention

SECTION II : L'exercice du contrôle du respect des engagements qui lient les Etats parties

CHAPITRE II – L'ACTION DES ONG DANS LA RÉALISATION DES OBJECTIFS HUMANITAIRES DE LA CONVENTION

SECTION I : Les opérations de déminage

SECTION II : L'assistance aux victimes

TROISIÈME PARTIE : BILAN ET PERSPECTIVES À L'ISSUE DE LA PREMIÈRE CONFÉRENCE D'EXAMEN

CHAPITRE I – LES LIMITES AU RÔLE DES ONG

SECTION I : Les ONG : un acteur indispensable ?

SECTION II : La Conférence de Nairobi : un succès mitigé pour les ONG

CHAPITRE II – LE RÔLE DES ONG AU-DELÀ DU RÉGIME CONVENTIONNEL D'INTERDICTION DES MINES ANTIPERSONNEL

SECTION I : L'interdiction complète des mines antipersonnel : émergence d'une règle coutumière ou code de conduite international ?

SECTION II : L'usage des mines antipersonnel par les acteurs non-étatiques

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFDI	Annuaire français de droit international
AJIL	American Journal of International Law
CICR	Comité International de la Croix Rouge
CIDHG	Centre international de déminage humanitaire - Genève
CIJ	Cour internationale de Justice
CNEMA	Commission Nationale pour l'Élimination des Mines Antipersonnel
EJIL	European Journal of International Law
Harv. Int'l L.J.	Harvard International Law Journal
ICBL	International Campaign to Ban Landmines
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
R.I.C.R.	Revue internationale de la Croix Rouge
RSDIE	Revue suisse de droit international et Européen
UNDDA	United Nations Department for Disarmament Affairs
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIDIR	United Nations Institute for Disarmament Research
UNMAS	United Nations Mine Action Service
VERTIC	Verification, Research, Training and Information Center

« ...la contribution des ONG à la formation et à l'application des normes internationales constitue aujourd'hui un phénomène, non seulement sociologique mais également juridique, d'une importance certaine. »¹

¹ BETTATI, M. et DUPUY, P.-M., *Les ONG et le droit international*, Paris, Economica, 1986, p. 251.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Du 1^{er} au 3 décembre 1997, 122 Etats sont réunis à Ottawa pour signer la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction [ci après : Convention d'Ottawa]. C'est « déterminés à faire cesser les souffrances et les pertes en vie humaines causées par les mines antipersonnel qui tuent ou mutilent des centaines de personnes chaque semaine »², que les Etats ont adopté un nouvel instrument international juridiquement contraignant.

Une mine antipersonnel représente une arme particulièrement insidieuse, puisque c'est la victime qui déclenche son explosion. Une fois enfouie, l'arme ne peut plus être contrôlée, et de surcroît, demeure active longtemps après la fin des hostilités. L'emploi des mines antipersonnel a connu une recrudescence à partir de la fin des années quatre-vingt, avec l'augmentation du nombre de conflits internes. D'abord utilisées à titre défensif par les armées régulières, les mines antipersonnel ont par la suite été employées à titre offensif, en particulier par des groupes armés dans le cadre de conflits internes. Destinées alors à faire fuir des populations, à terroriser les civils, l'utilisation de ces armes emportent des conséquences humanitaires dramatiques. Celles-ci sont doubles : d'une part des individus sont physiquement blessés par des mines antipersonnel ou alors tués, il s'agit là des conséquences immédiates ; d'autre part, à plus long terme, les conséquences se traduisent par l'impossibilité d'exploiter les terres cultivables, la difficulté pour les réfugiés de retourner dans leur lieu d'origine, et les bouleversements économiques qui touchent une famille dont l'un des membres n'est plus à même d'être productif.

Préalablement à l'adoption de la Convention d'Ottawa, l'emploi des mines antipersonnel était limité, dans le cadre du droit international conventionnel, par les seules règles fixées par la Convention sur certaines armes classiques (1980)³. Le

² Préambule de la *Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction*, conclue à Oslo, le 18 septembre 1997, (in Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331).

³ Le nom exact de ce texte est le suivant : *Convention sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou*

protocole II annexé à cette Convention concerne « l'interdiction ou la limitation des mines, pièges et autres dispositifs ». En 1995, sur l'initiative de la France, le Secrétaire général des Nations Unies a convoqué une conférence de révision de la Convention de 1980. Ainsi, le 3 mai 1996, le Protocole II relatif à l'emploi des mines antipersonnel a été modifié. Cependant, face à l'ampleur du problème que représentent les mines antipersonnel, le Protocole modifié apparaît bien insuffisant.

Parmi les amendements apportés, le champ d'application *ratione materiae* du Protocole II a été étendu aux conflits internes. Toutefois, cette avancée doit être relativisée par le fait que les « troubles et désordres internes » demeurent exclus du champ d'application. En outre, le Protocole interdit désormais l'emploi des mines non détectables, et des mines qui ne sont pas dotées d'un mécanisme d'autodésactivation (pour les mines qui ne sont pas mises en place à distance). Progrès en apparence, cet amendement risque de représenter un obstacle à l'adoption du Protocole par les Etats qui n'ont pas la technologie militaire pour produire les mines programmables. Par ailleurs, bien que munies d'un dispositif d'autodésactivation, ces mines dites « intelligentes » sont toujours susceptibles d'emporter des conséquences humanitaires pour la population civile. Or, comme le soulignent Alex Vines et Henry Thompson, il peut suffire d'un accident avec une mine pour terroriser une communauté pendant plusieurs années⁴. Enfin, le Protocole modifié renforce les obligations en matière de marquage des zones minées. Cependant, la dissémination manuelle a été en partie remplacée par le largage aérien, ce qui empêche tout marquage ou enregistrement, tel que l'exige le Protocole.

Pour mettre un terme aux souffrances causées par les mines antipersonnel, des règles qui limitent l'emploi des mines antipersonnel ne sont pas suffisantes. C'est partant de ce constat, que, sans attendre la modification du Protocole à la Convention de 1980, une coalition d'ONG s'est formée pour défendre l'interdiction complète des mines antipersonnel, à travers l'adoption d'un nouvel instrument international juridiquement contraignant. A partir de 1992, la Campagne internationale pour interdire les mines [ci après : ICBL]⁵ va concentrer ses efforts pour convaincre les Etats

comme frappant sans discrimination, adoptée le 10 octobre 1980, (in Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1342, p. 137).

⁴ THOMPSON, H. et VINES, A., *Beyond the Landmine Ban : Eradicating a Lethal Legacy*, London, Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, 1999, p. 13.

⁵ La liste des principales organisations membres d'ICBL figure en annexe.

d'adopter un traité d'interdiction des mines antipersonnel. A travers la publication de rapports sur l'ampleur du problème, l'organisation de séminaires, de conférences, d'ateliers, ICBL va parvenir à faire apparaître la question des mines antipersonnel sur l'agenda international. Ainsi, en octobre 1996, le gouvernement canadien organise une conférence intitulée *Towards a global ban on anti-personnel mines*, à l'issue de laquelle, outre l'adoption d'une déclaration par laquelle les participants s'engagent à concentrer leurs efforts pour l'adoption, le plus rapidement possible, d'un traité d'interdiction des mines antipersonnel, le ministre canadien des affaires étrangères, Lloyd Axworthy, défie les représentants gouvernementaux présents de revenir avant la fin de l'année suivante pour signer une telle Convention. Ce défi lancé par le ministre canadien marque le début de ce qui sera désormais nommé « le processus d'Ottawa », une série de conférences qui aboutit à l'adoption de la Convention, en décembre 1997.

L'Union des Associations Internationales a rédigé le texte d'une convention relative à la situation juridique des associations internationales. L'article deux de cette convention définit les organisations internationales non-gouvernementales comme étant « les associations de caractère privé qui sont accessibles dans les conditions fixées par leurs statuts aux sujets et aux collectivités de plusieurs pays et qui poursuivent, sans esprit de lucre, un but d'intérêt international »⁶. Trois critères peuvent être dégagés de cette définition : une composition internationale, une constitution de nature privée, et un but d'intérêt international non lucratif. Cette définition peut s'appliquer pour les ONG dont le rôle sera étudié. Malgré leur diversité et leur grand nombre, c'est principalement le rôle d'ICBL qui sera examiné. Cette coalition regroupe plusieurs centaines d'ONG, et représente l'acteur principal, parmi les organisations non-gouvernementales actives dans le processus d'Ottawa. Le CICR joue également un rôle important, auquel il sera fait référence.

Simon Carroll remarque que « [l]a participation des ONG dans les affaires internationales n'est pas un phénomène nouveau. De nombreuses ONG contribuèrent sensiblement, dès le XVIIIe siècle, au développement du droit international pour les

⁶ SOCINI LEYENDECKER, R., « Organisations non-gouvernementales et droit international », *Annuaire de La Haye de droit international*, vol. 2, 1989, p. 170.

questions économiques, politiques et sociales »⁷. Si la participation des ONG dans les affaires internationales n'est pas un phénomène nouveau, le rôle de ces dernières dans l'élaboration de la Convention est néanmoins considérable, et fait du processus d'Ottawa un cas particulier de négociation internationale, qui plus est, de négociation d'un instrument international dans le domaine du désarmement, champ spécifique du droit international qui, jusque là, ne réservait que peu de place aux ONG. Celles-ci sont non seulement parvenues à placer la question des mines antipersonnel sur l'agenda international, mais ont continué ensuite à exercer une influence au moment des négociations. Les ONG interviennent ainsi tant dans la séquence qui précède la décision de certains Etats de négocier un nouvel instrument juridique, que dans la phase de négociation. Dans une allocution prononcée à Oslo, le 10 septembre 1997, Lloyd Axworthy, alors ministre des affaires étrangères du Canada, affirme que, « [d]e toute évidence, on ne peut plus [...] reléguer les ONG à un simple rôle de conseillers ou de défenseurs d'une cause. Elles ont maintenant leur place dans la prise de décisions »⁸.

Il sera donc intéressant d'examiner les modalités de participation des ONG aux négociations. Comment sont-elles parvenues à préserver un rôle une fois affirmée la volonté politique de certains Etats de négocier un nouvel instrument international ? Par quel biais, les ONG ont-elles pu continuer à exercer une influence au moment des négociations ? Et quelle est l'ampleur véritable de cette influence ?

Le professeur Socini, en parlant de l'envoi d'observateurs de la part des ONG aux réunions des organes de certaines organisations internationales, souligne que, « [n]aturellement les observateurs n'ont jamais le droit de voter mais, néanmoins, il peut arriver que les votes soient, d'une façon ou de l'autre, quelque peu influencés par les argumentations et les motifs développés par tous ceux qui ont pris part à la discussion »⁹. Les ONG ayant pris part, activement, aux discussions qui entouraient la négociation de la Convention d'Ottawa, dans quelle mesure celles-ci ont-elles pu influencer, non pas les votes, mais les positions retenues par les représentants gouvernementaux ? Le rôle des ONG dans les négociations de la Convention dépasse-t-il celui du simple observateur ?

⁷ CARROLL, S., « L'accès des ONG aux instances multilatérales : le désarmement est-il à la traîne ? », *Forum du désarmement*, n° 1, 2002, p. 18.

⁸ Notes pour une allocution de l'Honorable Lloyd Axworthy, ministre des affaires étrangères, au forum des ONG à Oslo sur l'interdiction des mines antipersonnel, Oslo, le 10 septembre 1997, p. 2.

⁹ SOCINI LEYENDECKER, R., *op. cit.*, (6), p. 172.

Gaëlle Breton-Le Goff distingue deux modes d'accès des ONG aux conférences : l'accès direct et l'accès indirect. L'accès direct s'entend lorsqu'une ONG est accréditée ou invitée à assister à la conférence¹⁰, alors que l'accès indirect se caractérise par l'utilisation d'intermédiaires autorisés à participer aux conférences, telles que les délégations nationales. A travers une intégration parmi une délégation nationale, une ONG se trouve « au cœur du processus de décision »¹¹, et peut ainsi influencer non seulement la position du gouvernement qui l'a intégré mais aussi celle des autres délégations. Dans le cadre du processus d'Ottawa, les ONG ont exploité les deux voies. D'une part elles ont été invitées à participer aux différentes conférences qui ont marqué les négociations, d'autre part certaines délégations nationales ont intégré dans leur rang certains de leurs représentants.

Les modalités de participation décrites par Gaëlle Breton-Le Goff ne sont pas propres à la Convention d'Ottawa. Les ONG ont en effet participé à l'élaboration de nombreux instruments internationaux. Outre le rôle du CICR lors de la Conférence de Genève sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire des conflits armés qui aboutit en 1977 à l'adoption des deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949, la négociation de la Convention sur la diversité biologique ou plus récemment, du Traité de Rome, instituant la Cour Pénale Internationale, illustrent le rôle important que peuvent jouer les ONG dans les négociations internationales, et partant, dans l'élaboration de nouvelles normes internationales.

Dès lors, en quoi la participation des ONG aux conférences qui précèdent l'adoption de la Convention d'Ottawa se distingue-t-elle de l'implication des ONG dans la négociation d'autres instruments internationaux ? L'on verra que la particularité du rôle des ONG dans l'élaboration de la Convention d'Ottawa réside dans l'ampleur de l'influence que celles-ci ont pu exercer sur la formulation du texte, sur la rédaction des articles ; influence favorisée par une relation étroite entre les ONG et certains gouvernements, tout particulièrement entre ICBL et le Canada. Cette relation, qualifiée de véritable partenariat, est un fait unique dans le cadre des négociations internationales. La Déclaration finale et le plan d'action adopté par les Etats présents à Ottawa en

¹⁰ BRETON-LE GOFF, G., *L'influence des organisations non gouvernementales (ONG) sur la négociation de quelques instruments internationaux*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 57.

¹¹ *Ibid.*, p. 77.

octobre 1996, lors de la Conférence qui marque le début du processus qui porte désormais le nom de la ville où cette Conférence s'est tenue, ont par exemple été rédigés à quatre mains, par deux représentants d'ICBL et deux officiels canadiens.

L'importance du rôle des ONG ne doit toutefois pas masquer le rôle indispensable des Etats, seuls ayant la compétence d'édicter des normes de droit international. Il s'agit là d'une évidence qui doit conduire à s'interroger sur les limites de l'influence que peuvent exercer les ONG sur l'élaboration des normes de la Convention. Par ailleurs, au-delà de la Convention d'Ottawa, quelle est l'implication d'une participation aussi large des ONG à une négociation internationale pour l'élaboration de futurs instruments internationaux ? Faut-il y voir les traits d'une évolution allant vers une inclusion toujours plus importante des acteurs privés dans les enceintes encore récemment réservées aux seuls Etats ? Et si tel est le cas, dans quelle mesure cette évolution participe-t-elle à une « démocratisation » du droit international ? Enfin, le processus d'Ottawa, auquel certains auteurs n'hésitent pas à attribuer une valeur paradigmatique, est-il reproductible à d'autres domaines du droit international du désarmement ?

En décembre 1997, l'attribution du Prix Nobel de la paix à ICBL venait reconnaître le rôle déterminant joué par les ONG dans l'adoption d'un nouvel instrument international sur l'interdiction des mines antipersonnel. Le succès de la campagne menée à partir de 1992 repose sur la capacité des ONG, non seulement à persuader les représentants gouvernementaux de nombreux Etats de se rallier au mouvement en faveur de l'interdiction, mais aussi, avant cela, de sensibiliser l'opinion publique sur les conséquences causées par les mines antipersonnel. Il apparaîtra que l'expérience et l'expertise des ONG en matière de mines antipersonnel constitue un élément clé de cette capacité à exercer une fonction « éducative ». Les informations qui sont communiquées au public proviennent d'acteurs qui sont directement concernés par le problème des mines antipersonnel. Médecins, démineurs, victimes, tous, par leur expérience personnelle, par leur connaissance du « terrain », confèrent aux publications qui alertent de l'ampleur du problème, une crédibilité indispensable à la réceptivité tant de l'opinion publique que des dirigeants politiques.

Cependant, le succès de la campagne repose aussi sur l'implication d'organisations internationales dans les efforts poursuivis en vue de parvenir à une

interdiction totale des mines antipersonnel, ainsi que sur les nombreuses initiatives étatiques qui ont marqué la campagne. En effet, à partir de 1992, certains Etats vont annoncer des moratoires sur l'exportation des mines antipersonnel, d'autres vont cesser leur production, d'autres encore vont adopter des législations relatives à une interdiction totale de ces armes.

Le succès de la campagne se traduit par l'adoption d'une Convention d'interdiction des mines antipersonnel, qui entrera en vigueur quinze mois après son ouverture à la signature. Le rôle des ONG ne se limite toutefois pas à la seule fonction de « promotion de l'activité des Etats »¹². Une fois la décision politique de négocier un nouveau traité prise, les ONG vont continuer à déployer leurs efforts pour veiller à ce que l'objectif d'interdiction totale demeure intact tout au long des négociations. A travers une présence aux conférences internationales qui ont marqué le processus d'Ottawa, les ONG vont contribuer à l'élaboration des normes de la Convention. Rédaction d'un projet d'articles, organisation de forums, contacts personnels avec des représentants gouvernementaux ; l'influence de ces dernières s'exerce de multiples façons. Difficile à mesurer, l'influence véritable des ONG sur la rédaction des dispositions de la Convention pourra toutefois, dans une certaine mesure, être décelée à travers l'examen des changements apportés au premier projet de texte préparé par la délégation autrichienne et les propositions contenues dans le projet d'articles rédigé par ICBL. Ainsi, alors que le rôle des ONG dans l'inclusion d'une disposition portant spécifiquement sur l'assistance aux victimes paraît évident, les limites de l'influence des ONG sur l'élaboration des normes de la Convention sont manifestes au regard de la définition des mines antipersonnel, finalement retenue dans le texte final. Basée sur le critère de la conception, la définition fixée par l'article deux de la Convention constitue, pour les ONG, une des faiblesses du traité adopté à Oslo en septembre 1997.

Bien que certains Etats interprètent la définition retenue comme englobant toute mine pouvant fonctionner comme une mine antipersonnel, y compris certains types de mines antivéhicules, d'autres estiment au contraire que le champ d'application de la Convention est limité aux seules mines conçues pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne, excluant ainsi les mines antivéhicules qui sont conçues pour exploser au contact d'un véhicule, mais dont l'explosion peut être déclenchée par une personne. Face à ces divergences d'interprétation, qu'il s'agira

¹² Termes empruntés à SOCINI LEYENDECKER, R., *op. cit.*, (6), p. 173.

d'examiner, les ONG vont continuellement, dans le cadre du suivi de la Convention, rappeler la lecture qu'il convient d'apporter à l'article deux, souligner l'importance d'inclure dans la définition toute mine pouvant fonctionner comme une mine antipersonnel indépendamment de sa qualification ou de sa conception initiale, et insister sur la nécessité de parvenir à une vue commune sur cette question. Un autre sujet de préoccupation pour les ONG réside dans l'imprécision qui entoure l'interdiction d'assister un Etat dans toute activité interdite par la Convention. Si le CICR et ICBL maintiennent que la participation d'un Etat partie à une opération militaire multilatérale aux cotés d'Etats non-parties qui emploient des mines antipersonnel est en contradiction avec les obligations de la Convention, certains Etats ont clairement exclu ce cas de figure comme étant couvert par la Convention.

Hormis les divergences d'interprétation relatives aux obligations générales et à la définition, il conviendra encore, au moment d'examiner les principales dispositions de la Convention, d'apporter quelques précisions sur le système de vérification afin de bien saisir ensuite l'importance du rôle des ONG dans le contrôle du respect des dispositions.

Acteurs essentiels dans l'élaboration de la Convention, les ONG ont un rôle déterminant également dans la mise en œuvre de celle-ci. Suivi de la Convention, contrôle du respect des dispositions, élaboration de programmes de déminage et d'assistance aux victimes ; les ONG participeront, aux cotés des Etats parties et des organisations internationales, aux efforts qu'exige l'application effective des normes de la Convention. Leur rôle dans la mise en œuvre de la Convention s'exerce tout d'abord dans le suivi et le contrôle du respect des dispositions. La Convention prévoit que les Etats parties se réuniront régulièrement pour examiner toute question concernant l'application ou la mise en œuvre de celle-ci¹³. Or, il est expressément prévu que les ONG « pertinentes » pourront être invitées à assister à ces assemblées en qualité d'observateurs¹⁴. En outre, toujours dans le cadre du suivi de la Convention, les Etats parties ont mis en place un programme de travail intersession, à l'issue de la première assemblée des Etats parties en 1999. Or, le rôle des ONG est là aussi expressément prévu, puisque, dans le cadre des travaux à mener entre les sessions, l'accent sera mis

¹³ Article 11, par. 1.

¹⁴ Article 11, par. 4.

« tout particulièrement sur la coopération internationale entre les gouvernements, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales »¹⁵.

Après avoir examiné comment se traduit cette coopération internationale et comment s'organise l'activité des ONG dans le cadre du suivi de la Convention, il s'agira de s'arrêter sur le rôle de ces dernières dans le contrôle du respect de la Convention. A ce titre, la publication par ICBL d'un rapport annuel sur la situation mondiale relative aux mines antipersonnel représente une contribution majeure à la mise en œuvre de la Convention. Ce rapport constitue désormais un outil d'information privilégié pour les Etats parties, ainsi que pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre les mines antipersonnel.

Outre le suivi et le contrôle du respect des dispositions, le rôle des ONG apparaît également déterminant dans la réalisation des objectifs humanitaires de la Convention, en particulier dans les domaines du déminage et de l'assistance aux victimes. Leur rôle sera ici double : d'une part elles sont directement impliquées dans la conduite d'opérations de déminage ou dans la mise en œuvre de programmes d'assistance aux victimes ; d'autre part, elles contribuent à alimenter la réflexion sur les moyens d'optimiser les opérations de déminage et accroître l'efficacité des programmes d'assistance aux victimes.

Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité, et conformément à l'article douze de celui-ci, une Conférence d'examen s'est tenue à Nairobi en décembre 2004. C'était l'occasion pour les Etats parties de tirer un premier bilan de la mise en œuvre de la Convention, et de relever les efforts qu'il reste à fournir en vue de réaliser les objectifs humanitaires fixés par la Convention. C'est l'occasion aussi ici d'évaluer, d'apprécier le rôle des ONG tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre de la Convention. Il s'agira ainsi de s'interroger sur les facteurs autres que la campagne, qui sont à l'origine de l'adoption d'une nouvelle Convention, afin de mesurer plus exactement la contribution effective des ONG dans ce processus. C'est donc sur le caractère indispensable (ou non) des ONG dans l'élaboration de la Convention qu'il conviendra de s'arrêter au moment d'apprécier leur rôle.

Rôle qui comporte des limites, les ONG ne parvenant pas toujours à faire admettre leur position aux représentants gouvernementaux. Si cela est vrai dans le cadre

¹⁵ APLC/MSP.1/1999/1, 20 mai 1999, Première Assemblée, Maputo, 3-7 mai 1999, Rapport final, p. 28.

des négociations de la Convention ainsi que lors des différentes réunions des Etats parties qui se tiennent depuis l'entrée en vigueur du traité, cela s'est également vérifié au moment du sommet de Nairobi. C'est donc aussi à travers l'examen des propositions formulées par ICBL et du plan d'action 2005-2009 finalement adopté par les Etats parties à Nairobi, que sera apprécié le rôle des ONG.

L'influence des ONG dans le cadre des négociations de la Convention, bien que limitée, demeure toutefois substantielle et soulève donc des interrogations sur l'impact que celle-ci peut avoir sur le processus de formation du droit international. Il sera ainsi précisé pourquoi, au-delà de la Convention d'Ottawa, l'implication croissante des ONG dans les négociations internationales n'implique pas nécessairement une « démocratisation » du droit international.

Le rôle des ONG s'exerce tant dans la phase qui précède l'entrée en vigueur de la Convention que dans la mise en œuvre de celle-ci, mais il se manifeste également au-delà du régime conventionnel d'interdiction des mines antipersonnel. En effet, les ONG vont s'efforcer d'élargir le champ d'application de l'interdiction des mines antipersonnel d'une part aux Etats non-parties, d'autre part aux acteurs non-étatiques qui emploient des mines antipersonnel. Ainsi, certains représentants d'ONG n'hésitent pas à reconnaître l'émergence d'une nouvelle norme internationale d'interdiction des mines antipersonnel à laquelle se conforment non seulement les Etats qui sont liés conventionnellement au traité, mais aussi la plupart des Etats demeurés en dehors du régime conventionnel. Il conviendra donc de préciser en quoi la norme internationale d'interdiction des mines antipersonnel n'a pas acquis valeur coutumière et demeure régie par le seul droit conventionnel. Finalement, l'initiative originale de l'Appel de Genève, une ONG créée en mars 2000, mérite une attention particulière. Cette organisation propose en effet aux acteurs non-étatiques de s'engager à respecter la norme d'interdiction complète des mines antipersonnel, à travers la signature d'un document, le *Deed of Commitment*.

PREMIÈRE PARTIE

LA CONVENTION D'OTTAWA ET LE RÔLE DES ONG DANS SON ÉLABORATION

La Convention d'Ottawa est aujourd'hui ratifiée par 144 Etats et, depuis son entrée en vigueur, en mars 1999, de nombreux progrès ont été réalisés dans la lutte contre les mines. L'origine de l'adoption de ce traité international remonte à la campagne internationale menée à partir de 1992 par des ONG qui sont parvenues à placer le problème des mines antipersonnel sur l'agenda international. Pour important qu'il soit, le rôle des organisations non-gouvernementales dans l'élaboration de ce texte ne doit toutefois pas masquer celui tout aussi significatif des organisations internationales, et surtout de certains Etats, avec qui les principaux acteurs de la campagne vont développer un véritable partenariat. Cette coopération étroite entre certains gouvernements et les ONG permettra à ces dernières de peser sur les négociations et d'exercer, dans une certaine mesure, une influence sur la rédaction des articles.

Malgré leur participation aux négociations, les ONG n'ont cependant pas obtenu entière satisfaction au regard de la définition des mines antipersonnel, qui suscite par ailleurs des interprétations diverses parmi les Etats parties. Dès l'entrée en vigueur de la Convention, les ONG s'efforceront donc de convaincre ces derniers de ne pas interpréter la définition de façon restrictive, et d'admettre ainsi que toute mine pouvant fonctionner comme une mine antipersonnel est couverte par la Convention. Si certains Etats ont clairement pris position en faveur d'une interprétation basée sur le critère de l'effet de la mine, nombreux sont toutefois ceux qui excluent les mines antivéhicules pouvant fonctionner comme une mine antipersonnel du champ d'application de la Convention. Après avoir exposé les divergences d'interprétation qui entourent la définition, mais aussi certains termes contenus dans les obligations générales, il s'agira d'examiner le mécanisme de vérification prévu par la Convention. Cet examen se révélera indispensable pour bien comprendre ensuite, dans le cadre de la deuxième partie, l'importance que revêt la publication d'un rapport annuel par ICBL.

CHAPITRE I - À L'ORIGINE DE LA CONVENTION D'OTTAWA

En octobre 1992, six ONG (Handicap International, Human Rights Watch, Medico international, Mines Awareness Group, Physicians for Human Rights, et Vietnam Veterans of America Foundation) créent la Campagne internationale pour l'interdiction des mines. La première conférence d'ICBL sur les mines est organisée à Londres, en 1993. C'est l'occasion d'établir une stratégie et de créer un comité de coordination à la tête duquel est désigné l'ONG américaine, Vietnam Veterans of America Foundation. Lors de cette première conférence, ICBL se fixe trois objectifs, à savoir : parvenir à une interdiction internationale sur l'emploi, le stockage, la vente, et le transfert ou l'exportation des mines antipersonnel, créer un fonds international pour l'action antimines et assurer une contribution de la part des Etats producteurs et utilisateurs à ce nouveau fonds. La campagne peut désormais commencer, campagne à laquelle vont se joindre plus d'un millier d'ONG.

A travers une stratégie élaborée, ICBL va parvenir à faire apparaître le problème des mines antipersonnel sur l'agenda international. Cinq ans après le lancement de la campagne, un nouveau traité d'interdiction complète des mines antipersonnel sera adopté. Les ONG ont eu un rôle indéniable dans la décision finalement prise par 122 Etats de signer une Convention sur un type d'armes jusqu'alors jamais stigmatisé. Cependant, le rôle d'ICBL ne s'arrête pas là, comme le souligne Nathalie Herlemont lorsqu'elle précise que « ...des ONG ont non seulement initié un processus normatif mais, grâce à certains Etats gagnés à leur cause, l'ont dynamisé de bout en bout »¹⁶.

En effet, loin d'interrompre ses efforts le processus de négociation une fois entamé, ICBL a continué à jouer un rôle important durant les négociations, ce qui lui a permis d'exercer une influence sur le contenu de la Convention.

¹⁶ HERLEMONT, N., *Le rôle de la société civile dans la mise en œuvre des droits de l'homme et du droit humanitaire*, Forum mondial de la société civile, Genève, 15-19 juillet 2002, p. 3.

Section I : La contribution des ONG à l'apparition progressive du problème des mines antipersonnel sur l'agenda international

Les ONG ont contribué à l'apparition progressive des mines antipersonnel sur l'agenda international en menant une campagne soutenue contre ces armes. En raison de l'expertise et de l'expérience des ONG regroupées derrière la bannière d'ICBL, l'information diffusée par ces dernières sur les mines antipersonnel était considérée comme fiable. En outre, ICBL a su exploiter la dimension émotionnelle qui entoure les conséquences humanitaires de l'emploi des mines antipersonnel. Autrefois considérées comme un élément indispensable de l'arsenal militaire d'un Etat, les mines antipersonnel sont, au fil de la campagne, perçues de plus en plus comme une arme qui tue sans discrimination et qui inflige des souffrances considérables encore longtemps après l'issue d'un conflit. Finalement, la stratégie d'ICBL repose sur une coordination sans faille entre ses membres, permettant ainsi un discours uniforme.

Le succès de la campagne n'aurait toutefois pas été aussi fulgurant si les organisations internationales n'avaient pas collaboré avec les ONG, et surtout si un certain nombre d'Etats n'avait pas soutenu l'objectif que s'est fixé ICBL, à savoir une interdiction complète des mines antipersonnel.

§ 1. LA CAMPAGNE INTERNATIONALE POUR INTERDIRE LES MINES

A. L'expertise des ONG

C'est en Angola et au Cambodge, suite aux guerres civiles qu'ont connus ces deux pays, que la Campagne internationale pour interdire les mines trouve ses racines, en particulier au Cambodge, où les conséquences humanitaires de l'emploi massif de mines antipersonnel ont suscité un nombre certain de publications. Le premier ouvrage sur le Cambodge et les mines antipersonnel (*Landmines in Cambodia. The coward's war*) a été publié en 1991 par Human Rights Watch et Physicians for Human Rights, deux ONG à l'origine de la campagne. Le Cambodge est rapidement devenu ce que le

professeur Price a qualifié de « *poster countries* »¹⁷ pour la sensibilisation aux effets dévastateurs des mines antipersonnel. Outre l'Angola et le Cambodge, d'autres Etats gravement affectés, font également l'objet de publications détaillées. Il en est ainsi du Salvador, de l'Irak, du Kurdistan, du Mozambique, du Nicaragua, ou encore de la Somalie.

Ces diverses publications insistent sur le fait que les victimes des mines antipersonnel sont en très grande majorité des civils. Sont communiqués également les chiffres sur le nombre d'amputés dans les pays les plus sévèrement affectés, ou encore sur le nombre de victimes parmi les démineurs. Par exemple, l'ouvrage publié par Handicap International en 1996, intitulé *Mines antipersonnel : la guerre en temps de paix* commence par ses trois phrases : « Chaque mois, même en temps de paix, 2000 personnes sont victimes des mines antipersonnel. Ces armes frappent sans discernement les civils comme les militaires. Depuis 20 ans, plus d'un million d'hommes, de femmes et d'enfants ont été tués ou blessés par mines »¹⁸. Comme le souligne justement Gaëlle Breton-Le Goff, « [c]es techniques d'estimation et d'identification permettent à l'opinion publique et aux Etats de mesurer pleinement l'ampleur du phénomène »¹⁹.

ICBL n'a pas hésité à contacter directement les éditeurs des plus grands journaux dans le monde, dont certains se sont ralliés à la Campagne, tel que *The Economist*, *The New York Times* ou encore le *Washington Post*²⁰. La question des mines antipersonnel a également été amenée devant la télévision, à travers le financement par ICBL de documentaires ou à travers l'invitation de personnalités qui font campagne aux côtés des ONG, telle que la princesse Diana par exemple²¹. Enfin, des films réalisés par des membres de la campagne ont été diffusés devant des parlementaires britanniques ainsi que devant des membres du Congrès américain²².

L'intérêt des médias, de l'opinion publique et des gouvernements pour les informations communiquées repose sur la crédibilité qui les entoure. En effet, les

¹⁷ PRICE, R., « Reversing the Gun Sights : Transnational Civil Society Targets Landmines », *International Organizations*, vol. 52, n° 3, 1998, p. 619.

¹⁸ HANDICAP INTERNATIONAL, *Mines antipersonnel : la guerre en temps de paix*, Bruxelles, GRIP, 1996, p. 11.

¹⁹ BRETON-LE GOFF, G., *op. cit.*, (10), p. 133.

²⁰ PRICE, R., *op. cit.*, (17), p. 621.

²¹ DAVIS, J., « The Campaign to Ban Landmines : Public Diplomacy, Middle Power Leadership and an Unconventional Negotiating Process », *The Journal of Humanitarian Assistance*, 6 July 2004, p. 3, < <http://www.jha.ac/articles/a134.htm> > (05/02/2005).

²² PRICE, R., *op. cit.*, (17), p. 623.

auteurs qui sont à l'origine des nombreux rapports publiés à partir du début des années quatre-vingt-dix ont été confrontés directement aux conséquences des mines antipersonnel. Les individus qui décrivent l'ampleur du problème sont des démineurs, des médecins ou même des victimes de mines antipersonnel. Ainsi, comme le remarque Don Hubert, « *[c]ollectively they had unparalleled expertise and made compelling spokespersons who could not be easily dismissed by politicians, diplomats, or military personnel* »²³.

Selon Dean Burns, la conduite des recherches et des analyses indépendantes constitue un des rôles principaux exercé par les ONG dans le contrôle des armements et le désarmement. Il souligne que « *NGOs often critique or challenge the perspective of government and the defense industry on these subjects* »²⁴. Ce rôle d'expert a parfaitement été joué par les membres d'ICBL, mais aussi par le CICR, dont l'expertise est largement reconnue, qui a soutenu la campagne selon une méthode qui ne lui est pas familière.

Après avoir organisé un premier symposium sur les mines antipersonnel en 1993, qui a réunit des représentants gouvernementaux, des ONG, des militaires et des fabricants de mines antipersonnel, le CICR organise une deuxième rencontre l'année suivante à laquelle ont participé essentiellement des militaires. Si la méthode est jusque là conforme à la pratique du CICR en matière de sensibilisation aux problèmes que peuvent soulever certains types d'armement, c'est en 1995 que l'organisation surprend, en décidant de lancer une campagne médiatique internationale pour une interdiction universelle de la production, du transfert, du stockage et de l'emploi des mines antipersonnel. C'est la première fois de son histoire que le CICR lance une telle campagne. Ainsi que le souligne le professeur Price, il s'agit là d'une méthode inhabituelle « *...for an organization that has carefully cultivated a reputation as a neutral humanitarian organization rather than an advocacy or disarmament group* »²⁵.

²³ HUBERT, D., « The Landmine Ban : a Case Study in Humanitarian Advocacy », *Occasional Paper*, n° 42, The Watson Institute for International Studies, 2000, p. 31.

²⁴ LORD, M. E., « Nongovernment Organizations in Arms Control and Disarmament », in BURNS, R. D., (ed.), *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament*, New York, Charles Scribner's Sons, vol. 1, 1993, p. 406.

²⁵ PRICE, R., *op. cit.*, (17), p. 621.

Particulièrement impliqué dans la campagne, le CICR est également à l'origine d'une étude publiée en 1996²⁶, à laquelle ont participé 55 officiers de 19 pays différents, pour la plupart à la retraite. Cette étude conclut que l'utilité militaire des mines antipersonnel est limitée²⁷.

B. L'exploitation de la dimension émotionnelle qui entoure les mines antipersonnel

Selon Gaëlle Breton-Le Goff, «...il existe deux méthodes pour créer un sentiment d'urgence. La première est de profiter d'événements malheureux et de les monter en épingle, et la seconde consiste à déplacer la question d'un terrain technique vers un terrain plus « affectif »²⁸. C'est cette deuxième méthode qui a été exploitée par les ONG. ICBL a en effet su « transformer une question technique militaire, le problème des mines, en question humanitaire »²⁹. Lorsque les arguments militaires étaient mis en avant, c'était pour souligner l'inutilité ou en tout cas l'utilité marginale des mines antipersonnel dans l'évolution d'un conflit. L'étude du CICR a dans ce sens contribué à inscrire la question des mines antipersonnel sur le registre émotionnel, et la dévier du registre stratégique sur laquelle elle avait jusqu'alors été placée. La stratégie d'ICBL qui consiste à faire « appel à l'émotion »³⁰ a ainsi bénéficié des conclusions de l'étude commandée par le CICR. Alors que la dimension technique, stratégique qui entoure ces armes, perd en importance, la dimension humanitaire, elle, suit le mouvement inverse, et devient peu à peu centrale dans toute discussion portant sur les mines antipersonnel. Le « parfait soldat »³¹ se transforme, à mesure que la campagne évolue, pour finalement devenir l'arme de la « guerre des lâches »³².

²⁶ Voir l'étude du CICR, *Les mines terrestres antipersonnel – des armes indispensables ? Emploi et efficacité des mines antipersonnel sur le plan militaire*, Genève, mars 1996, 49 p.

²⁷ En marge de la Conférence d'examen qui s'est tenue à Nairobi en décembre 2004, des hauts gradés de différents pays ont complété l'étude publiée en 1996. La conclusion vient confirmer l'exactitude de l'étude réalisée en 1996, et reconnaît que l'utilité militaire des mines antipersonnel est largement inférieure aux conséquences humanitaires provoquées par ces armes.

²⁸ BRETON-LE GOFF, G., *op. cit.*, (10), p. 136.

²⁹ STERN, B., « La société civile internationale et le droit international : l'exemple de la Convention d'Ottawa sur l'élimination des mines antipersonnel », *Transnational Associations/Associations Transnationales*, n° 3, 2003, p. 146.

³⁰ *Idem*.

³¹ C'est ainsi qu'un général Khmer qualifiait les mines antipersonnel.

³² Par référence au titre de l'ouvrage publié en 1991 par Human Rights Watch et Physicians for Human Rights : *Landmines in Cambodia. The Coward's War*.

L'expertise des ONG était donc fondamentale pour l'efficacité de la campagne, elle était le « moteur »³³ du mouvement, selon les propres termes de la coordinatrice d'ICBL. Le recours au registre émotionnel, affectif était important pour, d'une part sensibiliser l'opinion publique, d'autre part infléchir la perception que les dirigeants politiques avaient des mines antipersonnel. C'est dans cet esprit que Handicap International a, par exemple, initié l'organisation de la Pyramide de Chaussures en 1994. Journée de mobilisation publique contre les mines, cette action est depuis lors reconduite chaque année et constitue une occasion de fournir au public un ensemble d'informations sur le problème des mines antipersonnel.

C. La structure et le fonctionnement d'ICBL

Outre l'expertise et le recours à l'émotionnel, l'efficacité de la campagne repose aussi sur la structure particulière d'ICBL. La Campagne internationale pour l'interdiction des mines est une coalition de plus d'un millier d'ONG or, ICBL a tenu le pari de parler d'une seule voix malgré la diversité et le très grand nombre d'ONG qui la composent. Les personnes qui agissaient au nom de la coalition sur le plan international étaient peu nombreuses, ce qui a favorisé sa présence aux conférences et réunions internationales. Les représentants gouvernementaux savaient à qui s'adresser, connaissaient leur interlocuteur ainsi que leurs exigences³⁴. Ce qui explique le nombre peu élevé de personnes qui s'expriment au nom de la coalition réside dans le fait que le noyau d'ICBL n'est composé que d'une vingtaine d'activistes travaillant à plein temps pour la campagne³⁵. Ainsi, Jody Williams est par exemple responsable pour toutes les déclarations de presse. Cette méthode de la « voix unique » se manifeste également dans la tenue des forums organisés par ICBL durant le processus d'Ottawa, puisque ceux-ci ont toujours été coordonnés par les mêmes organisateurs. ICBL parle d'une seule voix, ne connaît qu'une seule position, et c'est là sans doute ce qui caractérise cette coalition.

³³ WILLIAMS, J., *The International Campaign to Ban Landmines – a Model for Disarmament Initiatives ?*, non daté, p. 4, < <http://nobelprize.org/peace/articles/williams/index.html> > (10/04/2005).

³⁴ ATTWOOD, D. C., « Mise en œuvre de la Convention d'Ottawa : continuité et changement dans le rôle des ONG », *Forum du désarmement*, n° 4, 1999, p. 24.

³⁵ HUBERT, D., *op. cit.*, (23), p. 32.

Examiner le mode de fonctionnement d'ICBL amène nécessairement à s'interroger sur l'importance qu'a joué l'apparition de l'Internet au cours de la campagne. La possibilité de communiquer par courrier électronique, et donc instantanément a pu faciliter le travail d'ICBL, mais n'a pas été cruciale pour son succès. Comme le précise Jody Williams, l'e-mail en soi n'a pas « *moved the movement* »³⁶. Au moment de la formation d'ICBL, la nouvelle technologie n'existait pas encore, et la coalition a su travailler efficacement à travers notamment l'utilisation du fax. Toutefois, la coordinatrice de la campagne reconnaît que le courrier électronique a permis d'accroître la rapidité et l'efficacité des communications internes³⁷, ce qui s'est révélé particulièrement important au moment des négociations. Effectivement, le comité dirigeant d'ICBL pouvait alors informer instantanément les campagnes nationales de la position de leurs pays respectifs, lesquelles en retour pouvaient ensuite faire pression sur leur gouvernement en toute connaissance de cause. La campagne nationale en Australie a par exemple été avertie par le comité d'ICBL, présent à Oslo, que le gouvernement australien était en train de soutenir des efforts en vue d'affaiblir le texte. La campagne australienne a ainsi pu ensuite faire pression sur son gouvernement³⁸. L'apparition du courrier électronique a également facilité l'élargissement de la campagne dans les pays du sud, lesquels ont finalement soutenu la Convention en grand nombre.

Hormis l'instrument électronique, un autre élément qui a contribué à élargir le soutien à une Convention d'interdiction des mines antipersonnel réside dans la série de conférences régionales organisées par ICBL, le CICR et certains Etats, durant les mois qui ont précédé l'adoption de la Convention d'Ottawa. Ces conférences visaient à promouvoir un traité d'interdiction auprès des Etats qui n'avaient pas encore rejoint le mouvement en faveur d'un tel traité.

Pour illustrer l'impact de la campagne menée par les ONG sur certains gouvernements particulièrement réceptifs, l'exemple du Canada est éclairant. Le gouvernement canadien a en effet procédé à un réexamen de sa politique concernant les mines antipersonnel. Jusqu'en 1995, le Département canadien de la Défense soutenait

³⁶ WILLIAMS, J., *The International Campaign to Ban Landmines – a Model for Disarmament Initiatives ?*, *op. cit.*, (33), p. 4.

³⁷ *Idem.*

³⁸ RUTHERFORD, K. R., « Internet Activism : NGOs and the Mine Ban Treaty », *The International Journal on Grey Literature*, vol. 1, n° 3, 2000, p. 101.

que ce type d'arme était nécessaire pour la protection des forces canadiennes dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Or, *Mines Action Canada*, ainsi que des membres d'ICBL ont alerté les éditeurs de journaux et envoyé des pétitions aux membres du parlement. Selon Julian Davis, ce lobbying a porté ses fruits et les dirigeants politiques ne pouvaient plus ignorer les arguments des ONG. Il cite ainsi les propos d'un officiel du Département des Affaires étrangères : « *they [Mines Action Canada] kept poking at our arguments, and the more they poked, the more we had to go back and reexamine our principles. We questioned DND [Department of Defense] and they started to question themselves* »³⁹.

Les ONG sont donc parvenues à propulser la question des mines antipersonnel dans l'arène internationale à travers une campagne particulièrement efficace. Ce succès a toutefois été rendu possible par la collaboration des organisations internationales aux efforts poursuivis par la coalition, et surtout par l'intérêt porté par certains Etats à la campagne. Ainsi que le souligne le professeur Cameron, « *[t]he ICBL paved the way for governments to move towards a ban, but the strength of the coalition was in no small measure due to the fact that there were significant supporters of a ban in governments around the world* »⁴⁰. Par ailleurs, outre la collaboration des organisations internationales et le soutien de certains Etats, le contexte historico-normatif dans lequel s'inscrit la campagne était favorable aux ONG, et mérite donc une brève remarque avant d'examiner les initiatives internationales et étatiques relatives aux mines antipersonnel.

§ 2. LES FACTEURS INDISPENSABLES AU SUCCÈS DE LA CAMPAGNE

A. Le contexte historico-normatif

Ainsi que le remarque Anne Cammilleri, « [l]a Convention d'Ottawa naît dans un contexte juridique déjà largement balisé »⁴¹. En effet, outre les règles coutumières relatives à la conduite des hostilités armées, un régime conventionnel particulier

³⁹ DAVIS, J., *op. cit.*, (21), pp. 3-4.

⁴⁰ CAMERON, M. A., « Democratization of Foreign Policy : The Ottawa Process as a Model », in CAMERON, M. A., LAWSON, R. J. et TOMLIN, B. W., (eds.), *To Walk Without Fear : the Global Movement to Ban Landmines*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 431-432.

s'applique pour les mines antipersonnel. Le droit coutumier impose de respecter le principe de distinction entre les civils et les combattants, ainsi que le principe selon lequel une Partie à un conflit doit éviter d'infliger des maux superflus à l'adversaire. Or, l'emploi de mines antipersonnel, par définition, est contraire au principe de distinction. En effet, c'est la victime qui produit le déclenchement de l'explosion, aucun combattant ne doit être présent pour que l'arme produise ses effets. Les mines antipersonnel ne peuvent donc pas faire l'objet d'un usage discriminé.

L'emploi des mines antipersonnel est également réglementé par la convention de 1980 et son Protocole II, par ailleurs modifié en 1996. La norme d'interdiction que propose les ONG raisonne donc avec des normes déjà établies. Ce contexte historico-normatif a contribué à la réceptivité de certains Etats à la campagne menée par les ONG pour une interdiction totale des mines antipersonnel.

Hormis le contexte dans lequel s'inscrit l'idée de négocier une nouvelle Convention, le rôle des organisations internationales était important dans les facteurs qui ont contribué au succès de la campagne.

B. Le soutien des organisations internationales

Les Nations Unies, à travers ses agences, ont, dès les premiers jours de la campagne, soutenu l'objectif d'interdiction totale des mines antipersonnel. Comme le précise Gaëlle Breton-Le Goff, « ...la question des mines touchait de près à la mission et au budget de nombreuses organisations internationales »⁴², parmi lesquelles en premier lieu, l'organisation des Nations Unies. Ainsi, en octobre 1992, le Département des affaires humanitaires de l'ONU a participé à des réunions avec les autres organes des Nations Unies concernés et des ONG, sur le déminage. Plus concrète est la contribution de l'UNICEF, qui a notamment fourni un soutien logistique pour la tenue de la seconde conférence organisée par ICBL à Genève en janvier 1994, et publié des rapports sur l'effet des mines sur les enfants⁴³.

⁴¹ CAMMILLERI, A., « La Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel, un vœu juridique pieux », *Droit et défense*, n° 1, 1^{er} trimestre 1998, p. 41.

⁴² BRETON-LE GOFF, G., *op. cit.*, (10), p. 145.

⁴³ *Idem.*

Le Secrétaire général des Nations Unies a également contribué à alerter l'attention du public et des gouvernements sur l'ampleur des conséquences humanitaires de l'emploi des mines antipersonnel. En 1992, dans son *Agenda pour la Paix*, Boutros Boutros-Ghali réserve un paragraphe à la seule question des mines terrestres. Il souligne ainsi l'importance cruciale du déminage dans le cadre des opérations de maintien de la paix.⁴⁴ Deux ans plus tard, le Secrétaire général publie un article dans la revue *Foreign Affairs*, dans lequel il évoque notamment les conséquences humanitaires de l'emploi des mines antipersonnel, les faiblesses du Protocole II, ainsi que le coût du déminage. En outre, il établit un parallèle entre les mines antipersonnel et les armes chimiques et biologiques, avec l'objectif avoué de stigmatiser les premières comme l'ont été les armes non-conventionnelles. Surtout, ce qui a été souligné à propos de l'article rédigé sous la plume du Secrétaire général des Nations Unies, ce sont les dernières lignes, appelant à un traité d'interdiction totale des mines antipersonnel. Boutros Boutros-Ghali souligne en effet que « *the world needs to establish an international convention on mines. Its purpose should be to reach agreement on a total ban on the production, stockpiling, trade, and use of mines and their components* »⁴⁵. Enfin, en 1995, il affirme que l'ONU doit chercher à établir un soutien large pour prohiber ces armes.

C'est encore à travers l'Assemblée générale que les Nations Unies ont pu soutenir la campagne pour une interdiction. Plusieurs résolutions ont été adoptées sur la question des mines antipersonnel, dont la fameuse résolution du 10 décembre 1996, adoptée par 156 votes pour, 0 contre et 10 abstentions. Cette résolution enjoint les États à négocier au plus vite «...un accord international efficace et juridiquement contraignant pour interdire l'emploi, le stockage, la fabrication et le transfert des mines terrestres antipersonnel...»⁴⁶. Auparavant, l'Assemblée générale a adopté une série de résolutions concernant l'application de moratoires sur l'exportation des mines antipersonnel⁴⁷, ainsi que deux résolutions portant sur l'élimination définitive de ces armes⁴⁸. Ces diverses résolutions, comme le souligne le professeur Price, «

⁴⁴ Report of the Secretary General on the Work of the Organization : An Agenda for Peace, 47^e session de l'Assemblée générale, 17 juin 1992, 24 p., UN Doc. A/47/277, par. 58.

⁴⁵ BOUTROS-GHALI, B., « The Land Mine Crisis », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 5, September/October 1994, p. 13.

⁴⁶ Résolution 51/45 (10 décembre 1996).

⁴⁷ Voir par exemple la résolution 48/75 (16 décembre 1993).

⁴⁸ Voir les résolutions 49/75 (15 décembre 1994) et 50/70 (12 décembre 1995).

...legitimized the goal of eventual elimination of land mines as a viable objective with overwhelming support »⁴⁹.

La contribution des Nations Unies aux efforts poursuivis par les ONG en vue de parvenir à une interdiction complète des mines antipersonnel se manifeste donc par un soutien à la fois logistique et politique. En outre, la collaboration entre ces deux acteurs que sont les Nations Unies et les ONG a permis à ces dernières de s’immiscer dans les enceintes internationales.

C. Les initiatives étatiques

Hormis l’importance de cette collaboration entre les organisations internationales et les ONG pour le succès de la campagne, il était impératif qu’un certain nombre d’Etats endossent le projet d’interdiction complète des mines antipersonnel, sans quoi la mobilisation internationale n’aurait pas abouti à un processus de négociation. La contribution des Etats au succès de la campagne prend deux formes : d’une part un certain nombre d’entre eux ont pris des décisions sur une base unilatérale ou régionale, d’autre part, et là il s’agit sans doute de l’élément fondamental pour expliquer le succès de la campagne, un groupe d’Etats a soutenu fermement l’interdiction complète des mines antipersonnel à partir de 1996, soutien qui s’est finalement traduit par un véritable partenariat entre les ONG et ces Etats pilotes. Or, cette relation entre quelques Etats, dont en particulier le Canada, et les ONG, dont principalement ICBL, constitue une particularité propre à la Convention d’Ottawa, qui s’est ensuite reproduite dans une certaine mesure, dans le cadre de la négociation du Traité de Rome.

A un niveau régional, les initiatives européennes se succèdent à partir de 1992, date à laquelle le problème des mines antipersonnel est apparu sur l’agenda européen. Le Parlement européen avait alors appelé les Etats membres de l’Union Européenne à déclarer un moratoire de cinq ans sur les exportations de mines antipersonnel⁵⁰. Cinq

⁴⁹ PRICE, R., *op. cit.*, (17), p. 624.

⁵⁰ LONG, D., « The European Union and the Ottawa Process to Ban Landmines », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n° 3, June 2002, p. 431.

ans plus tard, en novembre 1997, le Conseil européen adopte le programme d'Action commune, qui prévoit l'établissement d'un moratoire sur les transferts et la production des mines antipersonnel et qui vise à renforcer la contribution de l'Union Européenne à l'effort de déminage.⁵¹ Ce programme d'action ainsi que les différentes résolutions du Parlement qui l'ont précédé ont contribué à créer un climat d'opposition publique aux mines antipersonnel en Europe⁵².

De telles initiatives se manifestent également sur les autres continents, à travers notamment le soutien d'organisations régionales telles que l'Organisation de l'Union Africaine, l'Organisation des Etats Américains, ou encore la Conférence Islamique⁵³.

Parallèlement à ces différentes mesures internationales et régionales concernant les mines antipersonnel, certains Etats ont pris des initiatives unilatérales, lesquelles peuvent se traduire par l'adoption d'un moratoire sur les exportations de mines antipersonnel ou sur leur production, par une déclaration en faveur d'une interdiction totale de ces armes, ou encore par l'adoption d'une législation interne qui en interdit l'emploi. Les Etats Unis ont, dès 1992, décidé un moratoire sur l'exportation des mines antipersonnel. Ils seront rejoints par de nombreux Etats⁵⁴, dont la France qui annonce un moratoire absolu sur les exportations, le 13 février 1993, après avoir *de facto* cessé d'exporter des mines antipersonnel depuis 1986. Outre ces initiatives portant sur les exportations, plusieurs Etats ont renoncé définitivement à produire ces armes. C'est le cas notamment de la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, et le Portugal. En 1996, le nombre d'Etats s'étant prononcé en faveur d'une interdiction complète des mines antipersonnel (arrêt de la production, arrêt de l'exportation, arrêt de l'utilisation, et destruction des stocks) s'élevait à 39⁵⁵. Quant à la Belgique, elle a été le premier Etat européen à adopté une loi (le 2 mars 1995) qui interdit la production, l'acquisition, le transfert et l'emploi des mines antipersonnel. Une année plus tard, le Luxembourg adopte à son tour une loi qui vise l'interdiction complète de la production, des transferts et de l'entreposage de ce qu'il est de plus en plus désigné comme l'arme du pauvre.

⁵¹ CAMMILLERI, A., *op. cit.*, (41), p. 50.

⁵² LONG, D., *op. cit.*, (50), p. 441.

⁵³ BRETON- LE GOFF, G., *op. cit.*, (10), pp. 145-146.

⁵⁴ En 1996, le nombre d'Etats ayant annoncé un moratoire total sur les exportations de mines antipersonnel (indéfini ou allant de 1 à 5 ans), s'élevait à 16.

⁵⁵ HANDICAP INTERNATIONAL, *Mines antipersonnel. La guerre en temps de paix*, *op. cit.*, (18), p. 42.

Plus tard, le changement de gouvernement en France⁵⁶ et en Grande-Bretagne durant l'année 1997, couplé à l'échec de la Conférence du désarmement dans sa tentative de placer la question des mines antipersonnel à l'ordre du jour, contribuera à rallier deux grands Etats au processus d'Ottawa.

Malgré ces diverses initiatives ICBL ne peut compter, en septembre 1995, que sur 14 gouvernements, qui ont publiquement fait un appel pour l'interdiction immédiate et complète des mines antipersonnel. Ce nombre est passé à 41 en mai 1996, et plusieurs Etats ont annoncé leur soutien à une interdiction durant les deux dernières semaines de négociation du Protocole modifié⁵⁷. Bien que seuls 14 gouvernements soutiennent une interdiction complète des mines antipersonnel en 1995, ceux-ci représentent des acteurs essentiels du processus d'Ottawa⁵⁸.

La véritable coopération entre les ONG et certains Etats intéressés débute en janvier 1996, date de la première réunion qui rassembla ICBL et 8 Etats (Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Irlande, Mexique, Norvège, Suisse). Cette réunion marque un tournant dans la campagne ; alors que les ONG faisaient pression de l'extérieur, désormais, « *the principal dynamic of the campaign to ban landmines would be transformed into a strategic partnership between non-state actors and core pro-ban states* »⁵⁹. Deux autres réunions vont suivre la même année, et entre temps, le Canada a pris la relève d'ICBL dans l'élaboration d'une stratégie pour aboutir à une interdiction complète des mines antipersonnel.

Ce partenariat était donc crucial pour le succès de la campagne, et il le sera également durant les négociations même de la Convention, puisqu'il constituera l'instrument à travers lequel les ONG ont pu influencer le contenu de la Convention, peser sur les termes employés dans les dispositions finalement adoptées.

⁵⁶ L'évolution de la position française doit beaucoup à la nomination de Xavier Emmanuelli au poste de Secrétaire d'Etat pour les affaires humanitaires. Proche des ONG humanitaires, M. Emmanuelli, a fait de la lutte contre les mines une priorité, et faisait circuler les informations collectées par ICBL aux plus hauts dirigeants français. (Voir CHABASSE, P., « The French Campaign », in CAMERON, M. A., et al., *op. cit.*, (40), p. 64.)

⁵⁷ GOOSE, S. et WILLIAMS, J., « The International Campaign to Ban Landmines », in CAMERON, M. A. et al., *op. cit.*, (40), p. 33.

⁵⁸ Pour un aperçu du rôle des Etats appartenant au noyau dur, dans l'élaboration de la Convention, voir l'article de LAWSON, R. J., et al., « The Ottawa Process and the International Movement to Ban Anti-personnel Mines » in CAMERON, M. A., et al., *op. cit.*, (40), pp. 160-184.

⁵⁹ HUBERT, D., *op. cit.*, (23), p. 17.

Section II : La participation des ONG aux négociations de la Convention

A l'issue de la Conférence d'Ottawa, en octobre 1996, le ministre canadien des Affaires étrangères lance le défi aux représentants gouvernementaux présents, de revenir avant la fin de l'année suivante, pour signer une Convention d'interdiction complète des mines antipersonnel. Cette allocution de Loyd Axworthy marque le début de ce qui sera désormais appelé le « processus d'Ottawa ». Un processus qui est caractérisé par « une réelle imbrication des ONG dans [la] négociation »⁶⁰. La participation des ONG a pris plusieurs formes, ces dernières étant intégrées à certaines délégations officielles, assistant activement aux différentes réunions qui ont marqué les négociations, ou encore organisant des ateliers, des forums en marge des rencontres officielles. Par ailleurs, ICBL a également influencé la teneur de la Convention en proposant un projet de texte. Il sera dès lors intéressant, après avoir examiné les modalités de participation des ONG aux négociations, de comparer les dispositions finalement retenues dans la Convention avec le projet de texte d'ICBL.

§ 1. D'OTTAWA À OSLO : LES MODALITÉS DE PARTICIPATION DES ONG

A. Le « lancement » du processus d'Ottawa

L'origine du partenariat entre le noyau dur d'Etats qui soutenait une interdiction complète et les ONG, remonte à 1995, lorsque les rencontres entre des officiels du gouvernement canadien et des représentants d'Action Mines Canada deviennent régulières. Par la suite, lors de la session finale de la Conférence de revue du Protocole II à la Convention sur certaines armes classiques, une représentante d'Action Mines Canada a été intégrée à la délégation canadienne, et a été ainsi amenée à s'exprimer au nom du Canada⁶¹. Le partenariat entre le gouvernement de Jean Chrétien et l'ONG canadienne va se renforcer, et en octobre 1996, le Département des Affaires étrangères

⁶⁰ BLEICHER, M., « Le processus d'Ottawa : succès sans lendemain ou nouveau modèle de conduite des négociations en matière de désarmement ? », *Forum du désarmement*, n° 2, 2000, p. 79.

⁶¹ TUTTLE, C. et WARMINGTON, V., « The Canadian Campaign », in CAMERON, M. A. et al., *op. cit.*, (40), p. 55.

et du Commerce International canadien va organiser, en collaboration avec Action Mines Canada, la première Conférence d'Ottawa⁶². Sous le titre *Towards a Global Ban on Anti-Personnel Landmines : An International Strategy Conference*, la Conférence voit se réunir 50 représentants gouvernementaux, plusieurs dizaines d'ONG, l'UNICEF, le Département des affaires humanitaires de l'ONU, et le CICR. La « Déclaration d'Ottawa », par laquelle les Etats signataires s'engagent à conclure le plus tôt possible un accord international juridiquement contraignant pour interdire les mines antipersonnel, ainsi qu'un agenda d'action sont adoptés à l'issue de la Conférence.

Ce qui a marqué ce premier rendez-vous à Ottawa, n'est cependant pas la Déclaration adoptée, mais le défi lancé par le ministre canadien des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, aux participants, de revenir d'ici une année pour conclure un traité d'interdiction complète des mines antipersonnel. Comme le remarque le professeur David Long, « ...with the announcement, politically speaking, all participating states in the conference were bound by it to a certain extent »⁶³.

Les délégations nationales présentes alors, n'ont pas été averties au préalable, du contenu du discours de Lloyd Axworthy. En fait, seules les ONG ont été prévenues du défi qui sera lancé par le ministre canadien. Ainsi, Peter Herby, membre du CICR, s'est vu demandé de prévoir une déclaration de soutien de la part du Président du CICR, et Jody Williams, coordinatrice d'ICBL, a également été avertie⁶⁴. Les ONG occupent donc, avant même le début des négociations, une position privilégiée et détiennent des informations dont les délégations nationales sont privées.

Autorisée à participer à cette rencontre, ICBL a pu inscrire son empreinte dès les premières étapes du processus d'Ottawa. En effet, Jody Williams et Stephen Goose (membres d'ICBL), ainsi que deux membres du gouvernement canadien se sont vus confier la responsabilité de rédiger l'agenda d'action qui sera adopté par l'ensemble des représentants gouvernementaux présents à Ottawa⁶⁵. En outre, la Déclaration d'Ottawa a été finalisée en collaboration avec ICBL⁶⁶. Pour encourager la participation des ONG, le Canada a même élevé le nombre autorisé de délégués pour chaque Etat qui inclura un représentant d'une ONG dans sa délégation.⁶⁷ Cependant, contraint de prendre en

⁶² BRETON-LE GOFF, G., *op. cit.*, (10), p. 82.

⁶³ LONG, D., *op. cit.*, (50), p. 434.

⁶⁴ TOMLIN, B. W., « On a Fast Track to a Ban », in CAMERON, M. A. et al., *op. cit.*, (40), p. 205.

⁶⁵ BRETON-LE GOFF, G., *op. cit.*, (10), p. 148.

⁶⁶ HUBERT, D., *op. cit.*, (23), p. 18.

⁶⁷ TOMLIN, B. W., « On a Fast Track to a Ban : The Canadian Policy Process », in CAMERON, M. A. et al., *op. cit.*, (40), p. 198.

compte la réticence ou la crainte de certains Etats face une participation trop large des ONG, le gouvernement canadien s'est toutefois accordé avec ces dernières pour exclure leur participation lors de la cérémonie de clôture de la conférence⁶⁸. ICBL ne sera donc finalement pas véritablement un participant à part entière, ou alors uniquement dans la première phase de la conférence, ce qui révèle le caractère limitatif de la participation des ONG, sans toutefois remettre en cause l'importance de celle-ci.

Lors de ce premier rendez-vous à Ottawa, l'Autriche a été chargée d'élaborer un projet de texte, dont le contenu sera discuté lors d'une deuxième rencontre entre les Etats intéressés à négocier un traité d'interdiction des mines antipersonnel, qui s'est tenue à Vienne du 12 au 14 février 1997. Le projet de texte a été préparé en collaboration avec ce que l'on a appelé le noyau dur, constitué par quelques Etats qui ont activement promu le processus d'Ottawa⁶⁹, et sur la base de consultations avec les ONG. De même que lors de la Conférence d'Ottawa, deux représentants d'ICBL étaient présents à Vienne, et ont délivré une conférence de presse en commun avec des délégués autrichiens, canadiens et belges à l'issue de la Conférence, saluant le succès de la rencontre⁷⁰.

Deux mois plus tard, toujours en présence de deux représentants d'ICBL, qui ont cependant joué un rôle moins visible qu'à Vienne, sans doute en raison du caractère moins politique de cette rencontre, par rapport aux autres réunions qui marquent le processus d'Ottawa⁷¹, une réunion d'experts s'est tenue à Bonn, pour discuter du système de vérification qu'il conviendra de prévoir dans la Convention.

A Vienne et à Bonn, les représentants d'ICBL ont participé aux négociations, et, tout comme lors de la Conférence d'Ottawa qui a précédé, ainsi que pour les rencontres qui vont suivre, un droit de parole leur était accordé par le président de la Conférence. Ce droit de parole a été largement exploité par les ONG, qui n'ont pas hésité à dénoncer les contradictions qui pouvaient apparaître dans les discours des représentants gouvernementaux. Par exemple, durant la Conférence d'Ottawa, le représentant de la France, Michel Duclos, tout en se déclarant favorable à une interdiction complète des

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ Il s'agit des pays suivants : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Irlande, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et la Suisse.

⁷⁰ GOOSE, S. et WILLIAMS, J., « The International Campaign to Ban Landmines », in CAMERON, M. A. et al., *op. cit.*, (40), p. 36.

⁷¹ SHORT, N., « The Role of NGOs in the Ottawa Process to Ban Landmines », *International Negotiations*, vol. 4, n° 3, p. 486.

mines antipersonnel, défendait des exceptions relatives au champ d'application temporel de la future Convention. En réaction immédiate aux propos du délégué français, Jody Williams a alors pris la parole pour dénoncer avec virulence l'ambivalence du discours prononcé par M. Duclos. S'adressant à ce dernier, elle déclare alors : « *Your policy is contradictory. You are saying that you want to ban landmines, except when you want to use them. I suppose that is better than a stick in the eye but it is not what we are looking for here* »⁷².

B. La Conférence de Bruxelles : un tournant

C'est à partir de la Conférence de Bruxelles, en juin 1997, que l'implication des ONG a pris des proportions considérables. Alors que deux représentants d'ICBL ont assisté aux premières réunions, ce sont plus de 130 représentants d'ONG, provenant de 40 pays différents, qui ont participé à la rencontre organisée par la Belgique⁷³. Comme le remarque le professeur Cameron, ICBL et le CICR vont alors exploité leur présence à Bruxelles, « *to launch an aggressive communications campaign focused on the media and state representatives preparing for the Oslo negotiations* »⁷⁴. C'est à l'issue de cette rencontre, que Jody Williams pousse son désormais fameux cri de ralliement : « *no exceptions, no reservations, and no loopholes* »⁷⁵. A Bruxelles, le gouvernement belge pensait refuser aux ONG l'accès aux corridors empruntés par les délégués gouvernementaux. Face à la réaction d'ICBL, par ailleurs soutenue par le Canada, les ONG ont cependant finalement bénéficié de badges qui leur permettaient de circuler dans les enceintes qui accueillait la Conférence. Critiqué sur son incapacité à collaborer avec les ONG, le président de la Conférence, l'Ambassadeur Guillaume, a même été amené à démissionner deux semaines avant le début de la Conférence⁷⁶.

Cette possibilité pour les ONG de rentrer en contact avec les représentants gouvernementaux, leur permet de se livrer à un travail de lobbying lors des activités qui ont lieu en marge des réunions officielles. A travers l'organisation d'ateliers de travail

⁷² TOMLIN, B. W., « On a Fast Track to a Ban : The Canadian Policy Process », in CAMERON, M. A. et al., *op. cit.*, (40), p. 201.

⁷³ HUBERT, D., *op. cit.*, (23), p. 24.

⁷⁴ LAWSON, J. et al., « The Ottawa Process and the International Movement to Ban Anti-personnel Mines », in CAMERON, M. A., et al., *op. cit.*, (40), p. 176.

⁷⁵ Cité par HUBERT, D., *op. cit.*, (23), p. 24.

⁷⁶ SHORT, N., « The Role of NGOs in the Ottawa process to Ban Landmines », *op. cit.*, (71), p. 486.

ouvert à tous, les ONG peuvent nouer des contacts, créer des liens avec les délégués nationaux, et informer, éduquer ces derniers⁷⁷. Ces activités constituent un complément au travail de lobbying que mène les dirigeants d'ICBL auprès des gouvernements, dans le cadre de rencontres privées.

A l'issue de la Conférence, 97 Etats ont signé une déclaration qui comportait les points essentiels du futur traité d'interdiction des mines antipersonnel. Cette Conférence, « axée autour des trois aspects du problème des mines antipersonnel : l'interdiction, l'aide aux victimes et le déminage »⁷⁸ avait pour objectif d'identifier les Etats, parmi ceux qui ont participé à la première réunion à Vienne, qui étaient en faveur d'une interdiction complète. Les Etats signataires de cette Déclaration pourront ensuite participer à la Conférence diplomatique à Oslo durant laquelle les termes concrets du traité seront négociés. Cette déclaration est venue, en quelque sorte, sceller l'engagement des Etats à conclure un traité d'interdiction. Ainsi que le remarque Stuart Maslen, la réunion de Bruxelles « *proved essential to the Ottawa process as it provided a clear selection process for the forthcoming diplomatic conference, and formally identified the Third Austrian Draft as the basis for its negotiations* »⁷⁹.

C. La Conférence d'Oslo : rédaction finale de la Convention

La Conférence d'Oslo s'est ouverte le premier septembre 1997. ICBL s'est vu accorder le statut d'observateur officiel, ce qui a permis à ses représentants d'assister à toutes les réunions, y compris celles des groupes de travail restreint, et d'intervenir oralement à tout moment. Or, Jody Williams et Stephen Goose relèvent que « *...this is the first occasion on which NGOs were given official status in international negotiations of a disarmament/arms control or humanitarian law treaty* »⁸⁰. Bien que les ONG ne pouvaient pas officiellement soumettre des propositions d'articles, ICBL, de manière informelle, faisait circuler dans les rangs des délégués des suggestions

⁷⁷ BRETON-LE GOFF, G., *op. cit.*, (10), p. 112.

⁷⁸ AXWORTHY, L., « Le processus d'Ottawa jusqu'en décembre et au-delà », *Numéro spécial de la Lettre de l'UNIDIR*, 1997, p. 52.

⁷⁹ MASLEN, S., *The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and their Destruction*, Commentaries on Arms Control Treaties, vol. 1, Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, 2004, p. 36.

⁸⁰ GOOSE, S. et WILLIAMS, J., « The International Campaign to Ban Landmines », in CAMERON, M. A. et al., *op. cit.*, (40), p. 43.

relatives à la formulation des dispositions de la Convention⁸¹. Une équipe d'ICBL était même spécialement chargée de faire connaître le texte rédigé par la coalition auprès des gouvernements et de s'assurer que la Convention qui sera finalement adoptée, comporte « *as much of the ICBL treaty as possible* »⁸². Par ailleurs, les bureaux de la Campagne étaient situés en face de la salle qui accueillait les négociations, ce qui a facilité les contacts avec les délégués gouvernementaux tout au long des trois semaines qu'a duré la conférence⁸³.

Afin de préparer au mieux la Conférence d'Oslo, ICBL a publié un guide de lobbying destiné aux représentants de la coalition qui seront présents dans la capitale norvégienne. Ce manuel, qui commence par souligner que l'unique raison de la présence des ONG à Oslo « *...is to lobby the diplomats to negotiate a true ban treaty with no exceptions* »⁸⁴, décrit les meilleures façons pour y parvenir. Il s'agira ainsi de rencontrer dans un premier temps les représentants de sa région afin d'établir une stratégie en vue de convaincre un diplomate d'accepter une certaine position. Ensuite, sont énumérées les modalités d'approche d'un diplomate, les questions qui doivent être posées, et la façon dont la conversation doit être conduite⁸⁵. Par ailleurs, durant la Conférence même, ICBL publiait un journal d'information sur l'évolution des négociations, le *Ban Treaty News*. Quatre numéros de quelques pages chacun ont ainsi été publiés entre le premier et le seize septembre. Ce journal contenait des informations notamment sur le déroulement des négociations, la position des Etats, et les activités des antennes nationales d'ICBL.

La participation des ONG à des négociations internationales, s'est déjà vue auparavant, notamment au Sommet de Rio en 1992, où pas moins de 15 délégations avaient alors intégré des représentants d'ONG en leur sein⁸⁶. Par ailleurs, plus récemment, lors des négociations qui ont entouré la création de la Cour Pénale Internationale, les ONG ont également joué un rôle important. La particularité du

⁸¹ *Idem*.

⁸² GOOSE, S. et WILLIAMS, J., « The International Campaign to Ban Landmines », in CAMERON, M. A. et al., *op. cit.*, (40), p. 36.

⁸³ *Ibid.*, p. 42.

⁸⁴ ICBL, *Report on Activities. Diplomatic Conference on an International Total Ban on Anti-personnel Landmines, Oslo, Norway, September, 1-18, 1997*, November 1997, p. 4.

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ BRETON-LE GOFF, G., *op. cit.*, (10), p. 87.

processus d'Ottawa réside toutefois dans le degré de participation des ONG aux négociations, qui était alors inédit. Stephen Goose souligne que « *there's never been an instance where, in negotiations on a treaty dealing with arms control or even international law issues, NGOs have been allowed inside the room, allowed to make interventions the same as any government* »⁸⁷. Or, l'implication étroite des ONG aux négociations, a permis à ces dernières d'exercer une influence sur la rédaction des articles de la Convention. Bien que cette contribution « indirecte » à la formulation des normes soit délicate à mesurer, « ...tant les facteurs politiques, diplomatiques et économiques sont enchevêtrés, multiples et confidentiels »⁸⁸, elle apparaîtra certaine au regard de la définition des mines antipersonnel ainsi que de la disposition relative à l'assistance aux victimes (article 6, paragraphe 3).

§ 2. L'INFLUENCE DES ONG SUR LA RÉDACTION DES ARTICLES

A. La formulation de la définition des mines antipersonnel

Le premier projet d'articles autrichien qui circulait à Vienne reprenait la définition des mines antipersonnel qui était fixée dans le Protocole II modifié. Ainsi, par mine antipersonnel, il faut entendre « *a mine primarily designed to be exploded by the presence, proximity or contact of a person...* »⁸⁹. La différence fondamentale avec le projet d'ICBL réside dans l'absence du terme « primarily » dans ce dernier. Les ONG cherchaient en effet à inscrire une définition qui ne comporte aucune ambiguïté, or l'adverbe contenu dans la définition qui figure dans le premier projet autrichien, introduit précisément une telle ambiguïté. A travers des conférences de presse, des déclarations durant les conférences internationales, ou encore à travers la publication d'articles sur les mines antipersonnel⁹⁰, le CICR a insisté sur l'importance d'une définition univoque. Par exemple, lors de la Conférence de Vienne, le CICR a déclaré : « *We would consider the inclusion of an ambiguous definition in a treaty attempting to*

⁸⁷ Cité par RUTHERFORD, K. R., « Internet Activism : NGOs and the Mine Ban Treaty », *op. cit.*, (38), p. 101.

⁸⁸ BRETON-LE GOFF, G., *op. cit.*, (10), p. 160.

⁸⁹ Article 2, First Austrian Draft Text (reproduit in MASLEN, S., *op. cit.*, (79), pp. 407-410).

outlaw anti-personnel mines to constitute a major weakness. The uncertainties engendered by such ambiguity could threaten the long-term viability of a future treaty»⁹¹. En effet, plusieurs catégories de mines, bien qu'elles ne soient pas « principalement » conçues pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne, peuvent toutefois fonctionner comme une mine antipersonnel.

Pour démontrer les implications d'une définition ambiguë, le CICR a distribué, lors de la Conférence de Vienne, un document qui contient une liste indicative des types de mines qui pourraient être désignées comme n'étant pas « principalement » conçues pour exploser au contact d'une personne, bien qu'elles puissent en fait se comporter comme une mine antipersonnel⁹².

Finalement, suite aux efforts soutenus d'ICBL et du CICR, et malgré la volonté d'un certain nombre d'Etats de maintenir la définition retenue dans le Protocole II modifié⁹³, le mot « primarily » a été supprimé de la définition qui figure dans le deuxième projet de texte autrichien. Cependant, la définition proposée dans le projet d'ICBL précise que les mines antipersonnel comprennent « *any mine fitted with a device intended to protect the mine and which is part of, linked to, attached to or placed under the mine and which activates when an attempt is made to tamper with the mine* »⁹⁴. Or, bien que le mot « primarily » ait été supprimé dans le deuxième projet autrichien, une précision sur les mines antivéhicules munies d'un dispositif antimanipulation (c'est-à-dire précisément le type de mines qu'ICBL considérait comme étant compris dans la définition des mines antipersonnel), visant à exclure celles-ci du champ d'application de la Convention fut ajoutée.

Les ONG souhaitaient une définition qui soit basée sur les effets des mines antipersonnel et non sur leur conception. Si le critère de l'effet défendu par les ONG avait été retenu, cette exception aurait été absente, car une mine antivéhicule munie d'un dispositif antimanipulation, bien qu'elle ne soit pas conçue pour exploser au contact d'une personne, peut entraîner les mêmes effets qu'une mine antipersonnel. L'opposition d'ICBL à l'exclusion des mines antivéhicules munies d'un dispositif antimanipulation du champ d'application de la Convention apparaît clairement à travers

⁹⁰ Voir par exemple l'article de HERBY, P., « Un traité d'interdiction des mines antipersonnel sera-t-il conclu en 1997 ? », *R.I.C.R.*, n° 824, pp. 205-211.

⁹¹ MARESCA, L. et MASLEN, S., *The Banning of Anti-personnel Landmines. The Legal Contribution of the International Committee of the Red Cross*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 504.

⁹² *Ibid.*, pp. 507-508.

⁹³ MASLEN, S., *op. cit.*, (79), p. 106.

⁹⁴ Article 3, ICBL Draft (reproduit in MASLEN, S., *op. cit.*, (79), pp. 398-403).

le premier numéro du *Ban Treaty News* (1^{er} septembre 1997), dans lequel on peut lire que « ...*the Campaign believes that the definition of an antipersonnel mine should be based on its effect, rather than its design. Thus, [ICBL] continue to object strongly to the specific exemption for anti-vehicle mines with hanti-handling devices. This, in our view, is the major weakness in the treaty* »⁹⁵.

Ainsi, la définition, bien que ne comportant plus l'adverbe « primarily », représente pour les ONG « *the greatest drawbacks of the treaty* »⁹⁶. La déception, voir même l'amertume des ONG au regard de la définition des mines antipersonnel retenue dans la Convention ne peut mieux être illustrée que par les propos tenus par Rae McGrath. Cet activiste majeur au sein d'ICBL reconnaît ainsi que « ...*the main weakness of the treaty lies in what happened at the very last minute of its formulation. At the first international ICBL conference held in London in May 1993, it was agreed to write an APM definition based on effect rather than design [...] The definition of a landmine based primarily on its effect on humans was very explicit and was a core element of our campaigning. At a very last stage in negotiations, a definition by design was incorporated into the treaty [...] For me, this was a fundamental betrayal of the people we sought to represent, mine-affected communities, and is an obvious and damaging weakness of the treaty* »⁹⁷.

Si la définition retenue dans la Convention n'est pas conforme à celle qui figurerait dans le projet de texte d'ICBL, il est une autre disposition qui, bien que ne figurant pas dans le projet d'ICBL, doit son inclusion, dans une large mesure, à la mobilisation des ONG.

B. L'inclusion d'une disposition spécifique à l'assistance aux victimes

L'article 6, par. 3 dispose que « 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

⁹⁵ Reproduit in ICBL, *Report on Activities, op. cit.*, (84), p. 43.

⁹⁶ SHORT, N., « The Role of NGOs in the Ottawa Process to Ban Landmines », *op. cit.*, (71), p. 488.

sensibilisation aux dangers des mines ». Aucune disposition sur l'assistance aux victimes ne figurait dans le premier projet autrichien. Or, c'est le CICR qui a préconisé l'inclusion d'une telle disposition⁹⁸. Bien que la proposition des ONG d'introduire une disposition relative à l'assistance aux victimes, sous le titre des obligations générales, n'ait pas été retenue, la Convention non seulement mentionne la question de l'assistance aux victimes dans le préambule, mais précise également à son article 6, par. 3 les modalités de cette assistance. L'assistance aux victimes n'était pas prévue dans le projet d'ICBL. C'est suite à une déclaration de l'ONG *Landmine Survivors Network*, « la seule organisation internationale créée par des survivants pour des survivants »⁹⁹, lors de la Conférence de Bruxelles, que la Campagne a commencé à s'intéresser à la question de l'assistance aux victimes. Le directeur de *Landmine Survivors Network*, Jerry Withe, avait alors été invité à prononcer un discours devant les représentants gouvernementaux présents. Ce dernier a préféré laisser la parole à plusieurs survivants qui ont ainsi, chacun, brièvement exposé leur situation. Or, ceci « ...a relancé un nouveau dialogue sur l'introduction du concept d'assistance aux victimes des mines »¹⁰⁰.

L'inclusion d'une disposition spécifique à l'assistance aux victimes est imputable aux efforts poursuivis par *Landmine Survivors Networks* pour sensibiliser les gouvernements aux difficultés que rencontrent les victimes. L'ONG dédiée aux survivants a su convaincre ICBL et le CICR de proposer une nouvelle disposition lors de la Conférence d'Oslo. C'est finalement en conséquence de la pression exercée par *Landmine Survivors Network*, puis relayée par ICBL et le CICR que l'article 6, par. 3 existe.

Bien que l'influence des ONG est ici considérable, il convient de préciser que de nombreux Etats défendaient l'inclusion d'une clause spécifique à l'assistance aux victimes. Ainsi, la Suisse a proposé, dans ses commentaires du troisième projet autrichien, d'inclure une disposition obligeant chaque Etat partie qui est en mesure de le faire, « *to provide assistance for the care and rehabilitation of landmine victims and for mine awareness programs* »¹⁰¹. En outre, certains Etats africains ont même refusé, dans

⁹⁷ Interview with Rae McGrath,, Co-laureate of the 1997 Nobel Peace Prize, p. 1 < <http://www.irinnews.org/webspecials/hma/print/p-intMcGrath.asp> > (04/02/2005).

⁹⁸ MASLEN, S. et HERBY, P., « Interdiction internationale des mines antipersonnel. Genèse et négociation du « traité d'Ottawa » », *R.I.C.R.*, vol. 80, n° 832, 1998, p. 767.

⁹⁹ WHITE, J., « La réaction des survivants des mines terrestres », *Forum du désarmement*, n° 4, 1999, p. 7.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰¹ MASLEN, S., *op. cit.*, (79), p. 177.

un premier temps, de signer la Déclaration de Bruxelles, en raison de l'absence d'une telle clause dans cette dernière¹⁰².

Néanmoins, l'article 6, par. 3 prévoit non seulement l'assistance pour les soins aux victimes, mais également, et ce suite à une proposition d'ICBL en ce sens, pour leur réintégration sociale et économique. Plusieurs Etats ont formulé des propositions visant à inclure une disposition relative à l'assistance aux soins des victimes, durant les premiers jours de la conférence d'Oslo. Cependant, la proposition d'ICBL venait élargir considérablement le champ de l'assistance aux victimes, et « *...a number of donor governments were said to be concerned about the financial ramifications of such obligations* »¹⁰³, dont l'Allemagne qui s'est opposée à l'inclusion d'une mention spécifique à la réintégration sociale et économique des victimes¹⁰⁴.

L'influence des ONG sur l'élaboration d'une norme paraît ici clair. La nouvelle phrase relative à la réintégration sociale et économique n'aurait sans doute pas figuré dans le texte sachant que de nombreux gouvernements y étaient opposés.

C. Une convention conforme au projet d'ICBL ?

Les deux exemples retenus illustrent, dans une certaine mesure, l'influence des ONG sur la formulation des articles. En ce qui concerne la définition, d'une part les ONG ont obtenu la suppression du terme « primarily », d'autre part, ne sont pas parvenues à imposer une définition basée sur le critère de l'effet. De même, au regard de l'assistance aux victimes, si une disposition spécifique y relative a été incluse dans la Convention, la proposition d'inscrire une telle disposition sous le titre des obligations générales, n'a pas été retenue.

Ainsi, bien que la contribution des ONG à la rédaction des articles soit bien réelle, celle-ci ne doit pas être exagérée. Certes, comme le remarque Nathalie Herlemont, plusieurs éléments parmi les propositions formulées par les ONG ont été repris dans le document final¹⁰⁵. Toutefois, il convient de préciser que le projet de texte d'ICBL a été rédigé « ...postérieurement aux premiers travaux étatiques entrepris dès

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ MASLEN, S., *op. cit.*, (79), p. 179.

¹⁰⁴ *Idem.*

1996 par les Etats en tête de file du processus d'interdiction »¹⁰⁶. Les normes proposées par ICBL tiennent compte des intérêts des Etats, de leur volonté. Or, Gaëlle Bretron-Le Goff remarque que « [c]'est sans doute là que réside l'explication du succès d'ICBL. Son projet de texte était peu éloigné des concessions que les Etats étaient prêts à faire (définition, déminage), et ses propositions s'écartaient peu des normes et des techniques du droit international (assistance aux victimes et procédure de rapport) »¹⁰⁷. La plupart des modifications apportées aux projets autrichiens successifs étaient finalement nécessaires pour un traité de désarmement, et auraient pu intervenir indépendamment des propositions d'ICBL¹⁰⁸.

Cependant, l'influence des ONG ne se traduit pas uniquement par l'inclusion d'une disposition particulière ou par des modifications apportées aux projets autrichiens, mais aussi par la « non-adoption » d'amendements. En effet, les Etats-Unis ont par exemple proposé de nombreuses modifications au troisième projet autrichien, dont beaucoup impliquaient un affaiblissement significatif du futur traité, et menaçaient même l'intégrité d'une Convention d'interdiction complète des mines antipersonnel. Or, comme le souligne Gaëlle Breton-Le Goff, ICBL « ...a su mobiliser les Etats pendant les négociations d'Oslo pour faire échec aux propositions d'amendement des USA »¹⁰⁹.

Enfin, il y a une part invisible de l'influence des ONG, qui se traduit cette fois-ci par la retenue exercée par les Etats ou du moins certains d'entre eux. Les ONG ont alors un rôle dans la « non-formulation » d'amendements. Comme le reconnaissent les représentants gouvernementaux qui ont participé aux négociations, « *[t]he mere presence of NGOs at important meeting was a major influence because if someone would say something they didn't like, public opinion would know it* »¹¹⁰. Avec la présence des ONG, les délégations nationales peuvent craindre de formuler des réserves ou des propositions visant à affaiblir le traité. Ainsi, les ONG exercent également une influence indirecte sur les normes. Il ne s'agit pas ici, pour ces dernières, de soumettre des propositions mais de jouer un rôle de témoin. Or, cette fonction exercée par les ONG à travers leur présence durant les négociations a contribué à l'adoption d'un texte,

¹⁰⁵ HERLEMONT, N., *op. cit.*, (16), p. 4.

¹⁰⁶ BRETON-LE GOFF, G., *op. cit.*, (10), p. 161.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 209.

¹⁰⁸ SHORT, N., « The Role of NGOs in the Ottawa Process to Ban Landmines », *op. cit.*, (71), p. 489.

¹⁰⁹ BRETON-LE GOFF, G., *op. cit.*, (10), p. 175.

¹¹⁰ CAMERON, M. A., « The Democratization of Foreign Policy : The Ottawa Process as a Model », in CAMERON, M. A. et al., *op. cit.*, (40), p. 440.

qui, sans être dénué de faiblesses, ne comporte toutefois pas de réserves ou d'ambiguïté au regard de la norme d'interdiction complète des mines antipersonnel.

L'influence des ONG sur la rédaction des termes de la Convention est donc évidente, bien que difficile à mesurer précisément. La Convention d'Ottawa ressemble finalement étroitement au projet de texte d'ICBL, dont la satisfaction à l'issue des négociations est reflétée dans les propos de Jody Williams, selon lesquels, pour la première fois, les négociations aboutissent à l'adoption d'un traité plus ferme que le projet sur lequel elles se sont basées¹¹¹.

Néanmoins, la définition des mines antipersonnel retenue dans la Convention demeurera, pour les ONG, un sujet de préoccupation. ICBL et le CICR vont, dans le cadre du suivi de la Convention, maintenir l'attention sur la définition des mines antipersonnel, et suggérer aux Etats parties l'interprétation qu'il convient d'apporter à l'article deux. Cette opportunité pour les ONG de maintenir la question de la définition à l'ordre du jour des réunions qui marquent le travail intersession, provient de l'incertitude sur les types de mines qui sont couvertes par la Convention. En effet, la position et la pratique des Etats parties sont divergentes, et dépendent de l'interprétation qui est faite de l'article deux. Ces divergences d'interprétation ne sont, par ailleurs, pas propres à la définition des mines antipersonnel, mais se manifestent également autour des obligations générales.

¹¹¹ WILLIAMS, J., *The International Campaign to Ban Landmines – a Model for Disarmament Initiatives ?*, *op. cit.*, (33), p. 6.

CHAPITRE II - LES PRINCIPALES DISPOSITIONS : DIVERGENCES D'INTERPRÉTATION ET PROBLÈMES D'APPLICATION

La Convention d'Ottawa engage les Etats qui l'ont ratifié, à ne plus employer, produire, acquérir, stocker ou encore transférer des mines antipersonnel. Il s'agit d'un traité de désarmement qui comporte les caractéristiques d'autres traités en la matière. Par exemple sous le titre des obligations générales, la Convention d'Ottawa emploie, à son article premier, une terminologie identique à celle de la Convention sur les armes chimiques¹¹². Cependant, il apparaît déjà à la lecture du préambule de la Convention d'Ottawa, que celle-ci, à la différence des autres traités de désarmement, « trouve son essence dans les principes humanitaires »¹¹³. Certes, la Convention sur les armes chimiques, dans son préambule, évoque « l'intérêt de l'humanité tout entière », mais cette formulation apparaît bien creuse en comparaison des termes employés dans le préambule de la Convention d'Ottawa. Celui-ci dispose en effet que les Etats parties sont « déterminés à faire cesser les souffrances et les pertes en vie humaine causées par les mines antipersonnel ». Plus loin, c'est de l'assistance aux victimes dont il est fait mention. Sur ce dernier point, la Convention d'Ottawa constitue indéniablement une nouveauté parmi les traités de désarmement précédemment conclus. L'article 6 paragraphe 3 consacre juridiquement la question de l'assistance aux victimes, en disposant que « chaque Etat partie qui est en mesure de le faire fournira une assistance pour les soins aux victimes des mines »¹¹⁴.

La Convention d'Ottawa a donc ceci de particulier qu'elle constitue un traité de désarmement conclu avant tout pour des motifs humanitaires. Ceci étant dit, les considérations humanitaires n'étaient pas absentes dans les traités de désarmement précédemment conclus. La différence se mesure avant tout dans le degré de priorité accordé à de telles considérations. La nouveauté qu'apporte la Convention d'Ottawa au droit international du désarmement, réside dans la suprématie des préoccupations humanitaires sur celles qui touchent à la sécurité des Etats. Caractéristique qui est

¹¹² Voir l'article premier de la *Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction*, adoptée par la Conférence sur le désarmement le 3 septembre 1992, (in Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1974, p. 45). [ci-après : *Convention sur les armes chimiques*]

¹¹³ BLEICHER, M., *op. cit.*, (60), p. 80.

reflétée dans les principales dispositions de la Convention, mais pas toujours dans la pratique et la position des Etats parties relatives à ces dispositions. Les obligations générales et la définition des mines antipersonnel suscitent des divergences parmi ces derniers, qu'il conviendra d'exposer. Par ailleurs, si les dispositions relatives au système de vérification prévues par la Convention ne suscitent pas de divergences d'interprétation, elles soulèvent cependant des questions au regard de leur application. Contrairement à d'autres traités de désarmement, la Convention d'Ottawa ne prévoit pas un système d'inspections intrusives, ou de contrôle indépendant pour vérifier le respect des dispositions par les Etats parties. Bien que ces derniers soient soumis à l'obligation de fournir un rapport annuel sur la mise en œuvre de la Convention, le mécanisme d'aide et d'éclaircissement décrit à l'article 8, paraît inadapté au regard de la nature même des obligations fixées par la Convention.

Section I : Les obligations générales et la définition : la position et la pratique des Etats parties

Conformément à l'article premier, les Etats parties s'engagent notamment à ne pas assister quiconque dans toute activité interdite par la Convention. Or, dans le cadre d'opérations militaires multilatérales, il se peut que des Etats parties interviennent aux cotés d'Etats qui ne sont pas liés par la Convention. Un tel cas de figure peut par exemple se présenter pour les Etats membres de l'OTAN. Dès lors, la question apparaît de savoir dans quelle mesure un Etat partie peut participer à une opération conjointe aux cotés d'Etats qui emploient des mines antipersonnel, sans violer les dispositions de la Convention. La pratique et la position des Etats parties souffrent, sur ce point, d'un manque d'uniformité. Le problème que soulèvent les opérations multilatérales aux cotés d'Etats qui ne sont pas liés par la Convention intervient par ailleurs aussi au regard de l'interdiction de transférer et de stocker des mines antipersonnel.

Hormis l'article premier, la disposition relative à la définition des mines antipersonnel divise également les Etats parties. Il apparaîtra que les divergences

¹¹⁴ Article 6, par. 3.

d'interprétation portent ici en particulier sur les mines antivéhicules munies d'allumeurs sensibles. Il s'agit de mines, qui, bien que qualifiée de mine antivéhicule, peuvent exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne. Alors que certains Etats ont clairement déclaré que ce type de mines était couvert par la Convention, d'autres, au contraire, dont la France, estiment que ces mines, n'étant pas conçues pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne, ne rentrent pas dans le champ d'application de la Convention.

§ 1. LES OBLIGATIONS GÉNÉRALES FACE À LA QUESTION DES OPÉRATIONS MILITAIRES CONJOINTES

A. Les divergences d'interprétation relatives aux interdictions de comportement

L'article 1, par. 1, *alinéa* b engage les Etats parties à ne jamais, en aucune circonstance, « mettre au point, produire, acquérir de quelque autre manière, stocker, conserver ou transférer à quiconque, *directement ou indirectement*¹¹⁵, de mines antipersonnel ». La Convention interdit donc à travers l'emploi du terme « indirectement » non seulement le transfert de mines antipersonnel, mais également le transfert de la technologie nécessaire à la production de ces mines¹¹⁶. Cependant, les interprétations divergent sur la question de savoir si le transit de mines antipersonnel est également interdit par la Convention. Par exemple dans le cadre d'une alliance militaire, un Etat qui n'est pas partie à la Convention peut-il faire transiter ces armes par le territoire d'un Etat qui est lié par la Convention ? Le Canada, l'Allemagne, le Japon et la Norvège estiment que la Convention n'interdit pas le transit des mines antipersonnel¹¹⁷. A l'inverse, le Royaume-Uni a confirmé en février 2003, lors d'une réunion des comités permanents, sa position selon laquelle le transit de ces armes, à travers le territoire britannique est contraire aux engagements de la Convention¹¹⁸.

L'*alinéa* c oblige les Parties à ne pas « assister, encourager ou inciter, de quelque manière, quiconque à s'engager dans toute activité interdite » par la

¹¹⁵ on souligne.

¹¹⁶ CAFLISH, L. ET GODET, F., « Réglementation et interdiction des mines antipersonnel », *RSDIE*, n° 1, 1998, p. 25.

¹¹⁷ L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2003*, USA, 2003, p. 18.

Convention. A nouveau, l'interprétation de cette disposition peut soulever des difficultés lorsqu'un Etat partie à la Convention est membre d'une alliance militaire, et que dans ce cadre il participe à une opération commune aux côtés d'Etats qui ne sont pas liés par la Convention. En particulier, c'est sur l'interprétation du terme « assister » que des divergences apparaissent parmi les Etats parties. Pour lever toute ambiguïté ou incertitude quant à l'emploi des mines antipersonnel dans le cadre d'une opération multilatérale, un Etat partie à la Convention peut adopter des mesures sur le plan interne. Par exemple en France, le Chef d'état-major des Armées a émis une directive le 12 novembre 1998, qui interdit à tout militaire français une série de comportements qui seraient contraires aux engagements qui lient la France en vertu de la Convention d'Ottawa¹¹⁹.

Plusieurs Etats ont formulé des déclarations interprétatives qui précisent le sens qu'ils attribuent au terme « assister ». Ainsi le Canada a par exemple affirmé au moment de ratifier la Convention, que la participation de soldats canadiens à une opération des Nations Unies au cours de laquelle un Etat qui n'est pas partie à la Convention fait usage des mines antipersonnel, ne signifierait pas que le Canada a « assisté » ledit Etat dans les activités prohibées par la Convention¹²⁰. Dans une direction opposée, la Bosnie-Herzégovine a affirmé que ses forces ne participeront pas à des opérations aux côtés de militaires qui font usage de mines antipersonnel ou qui planifient de le faire¹²¹.

B. Les divergences d'interprétation relatives aux obligations d'action

La deuxième partie de l'article premier comporte une obligation d'action, à savoir la destruction de toutes les mines antipersonnel. Cette disposition concerne d'une part la destruction des stocks, d'autre part l'élimination des mines antipersonnel déjà posées. L'article 4 porte sur la destruction des stocks, il dispose que « [s]ous réserve des dispositions de l'article 3, chaque Etat partie s'engage à détruire tous les stocks de mines antipersonnel dont il est propriétaire ou détenteur ou qui sont sous sa juridiction

¹¹⁸ Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, *Report of the 3 and 7 February 2003 Meeting*, February 2003, p. 5.

¹¹⁹ CNEMA, *rapport 2003*, Paris, La documentation française, 2004, p. 152.

¹²⁰ MASLEN, S. et HERBY, P., *op. cit.*, (98), pp. 762-763.

¹²¹ L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2003*, *op. cit.*, (117), p. 16.

ou son contrôle »¹²². Cette destruction doit intervenir « dès que possible et au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur »¹²³ de la Convention. Une exception est toutefois prévue à l'article 3 : les Etats parties sont autorisés à conserver ou transférer « un certain nombre de mines antipersonnel 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 »¹²⁴. Si aucun chiffre n'est précisé, « le nombre de ces mines ne doit toutefois pas excéder le minimum absolument nécessaire aux fins susmentionnées »¹²⁵.

Au moment de l'adoption du traité, plusieurs Etats ont estimé que le nombre de mines antipersonnel qu'il est permis de conserver se situe entre 1000 et 2000 unités¹²⁶. Le fait qu'un seuil maximum ne soit pas précisé, n'autorise pas pour autant les Etats parties à conserver un stock au nombre indéterminé. Lorsque le Turkménistan annonce son intention de préserver 69 000 mines antipersonnel à des fins d'entraînement¹²⁷, le nombre minimum absolument nécessaire a sans aucun doute été dépassé. Bien qu'aucun chiffre ne soit précisé, il est cependant permis de s'interroger sur le respect, par cet Etat, de l'obligation d'exécuter un traité de bonne foi, conformément à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969)¹²⁸.

Au regard de la destruction des stocks, là encore des divergences apparaissent, toujours dans le contexte d'alliances militaires. Dans le cadre de l'OTAN, les Etats-Unis stockent des mines antipersonnel sur le territoire de certains de ses partenaires européens, parmi lesquels l'Allemagne par exemple. Or, cet Etat « *has stated for several years that it does not consider foreign forces, or their weapons, stationed under the 1954 Convention to be under German jurisdiction or control* »¹²⁹. Cependant, la pratique des Etats parties n'est, encore une fois, pas uniforme. Effectivement, la Norvège par exemple a déplacé les mines antipersonnel qui appartenaient aux Etats-Unis et qui étaient stockées sur son territoire. Auparavant, l'Italie ainsi que l'Espagne ont fait de même. Toutefois, le *Landmine Monitor* de 2003 souligne que « *[o]nly 21 of*

¹²² Article 4.

¹²³ *Idem*.

¹²⁴ Article 3.

¹²⁵ Article 3, par. 1.

¹²⁶ MASLEN, S. et HERBY, P., *op. cit.*, (98), p. 764.

¹²⁷ L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2003, op. cit.*, (117), p. 13.

¹²⁸ *Convention de Vienne sur le droit des traités*, adoptée le 22 mai 1969, (*in Nations Unies, Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331). L'article 26 se lit comme suit : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté de bonne foi. ».

¹²⁹ L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2003, op. cit.*, (117), p. 265.

the 134 States Parties have explicitly stated that they prohibit [...] stockpiling of foreign antipersonnel mines on their national territory »¹³⁰.

Certes, il aurait été souhaitable que les Etats parties parviennent à une position commune sur l'interprétation de l'article premier. Les divergences n'ont cependant pas été surmontées à l'issue de la Conférence d'examen, cinq ans après l'entrée en vigueur de la Convention. Plus préoccupant encore, les Etats parties ne sont pas parvenus à convenir d'une interprétation commune de ce qui est inclus dans la définition des mines antipersonnel.

§ 2. LA DÉFINITION DES MINES ANTIPERSONNEL : À CHACUN SON INTERPRÉTATION ?

A. Le critère de la conception vs le critère de l'effet de la mine antipersonnel

L'article deux définit une mine antipersonnel comme étant « 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 »¹³¹. Cette définition suscite des divergences d'interprétation parmi les Etats parties, en particulier sur la question du sens qu'il convient de donner au mot « conçue »¹³². La Convention d'Ottawa concerne uniquement les mines antipersonnel ; les mines antivéhicules sont donc *a priori* exclues du régime d'interdiction, sachant que ces dernières sont conçues pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'un véhicule, et non d'une personne. Cependant, l'explosion de certaines mines antivéhicules peut être provoquée par une personne lorsque ces mines sont par exemple munies d'allumeurs sensibles (fils de piège, fils de rupture, allumeurs à bascule ou encore allumeurs à faible pression). La difficulté consiste donc à déterminer dans quelle mesure le mot « conçue »

¹³⁰ *Ibid.*, p. 17.

¹³¹ Article 2, par. 1.

¹³² A Oslo, l'Australie a proposé, sans succès, de définir le terme « designed » employé dans la définition des mines antipersonnel, comme signifiant « *both the manufacturer's technical specifications and any intentional modification, adaptation or improvisation of any other munition or explosives so as to operate as a mine* ».

fait référence à l'intention du fabricant ou, plus largement, au fonctionnement de la mine.

Plusieurs Etats qui se sont prononcés sur le sujet considèrent que toute mine qui fonctionne comme une mine antipersonnel est interdite par la Convention. Ces positions ont pu être exprimées notamment dans le cadre du travail intersession et lors des Assemblées annuelles. Ainsi, lors de la cinquième assemblée des Etats parties qui s'est tenue à Bangkok en septembre 2003, la Norvège a par exemple déclaré que « *the definition of anti-personnel mine in the Mine Ban Convention simply lays down that any mine designed to explode by human contact is defined as an anti-personnel mine [...] It does not matter whether the main purpose of usage for that mine is directed towards vehicles* »¹³³. La délégation mexicaine a ensuite précisé qu'elle était en plein accord avec la déclaration de la Norvège¹³⁴. Toujours à l'occasion de la cinquième assemblée des Etats parties, le Kenya a également fait part de sa position en déclarant que « *"Anti-vehicle" mines with sensitive fuses [...] have the same effects as all other anti-personnel mines and must therefore be classified as such regardless of its other capabilities in targeting vehicles* »¹³⁵. La position des différents Etats mentionnés ci-dessus rejoint celle de l'Australie, l'Autriche, le Brésil, le Canada, l'Irlande, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et la Suisse. Par ailleurs, le Portugal s'est déclaré « intéressé » à interdire tout type de mines équipé de détonateurs sensibles¹³⁶. Enfin, la Croatie s'est dite « prête » à discuter de la question des mines dont l'explosion peut être déclenchée par un acte non-intentionnel d'une personne¹³⁷.

Outre ces prises de position, certains Etats parties ont adopté des mesures législatives internes qui intègrent dans la définition des mines antipersonnel les mines antivéhicules qui fonctionnent de façon similaire aux premières. C'est le cas de l'Italie par exemple¹³⁸, ou encore de l'Afrique du Sud¹³⁹.

¹³³ Statement made by Norway on matters pertaining to Article 2 at the 5MSP, Bangkok, 17 Sept. 2003, p. 1.

¹³⁴ Statement made by Mexico on matters pertaining to Article 2 at the 5MSP, Bangkok, 17 Sept. 2003, p. 1.

¹³⁵ Statement made by Kenya on matters pertaining to Article 2 at the 5MSP, Bangkok, 17 Sept. 2003, p. 1.

¹³⁶ L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2003, op. cit.*, (117), p. 403.

¹³⁷ Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, *Report of the 12 and 16 May 2003 Meeting*, May 2003, p. 6.

¹³⁸ Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, *Report of the 3 and 7 February 2003 Meeting, op. cit.*, (118), p. 6.

Au contraire, d'autres Etats parties ont expressément signifié qu'ils n'estiment pas que la question des mines antivéhicules munies d'allumeurs sensibles doit être discutée dans le cadre de la Convention d'Ottawa. En effet, lors de la cinquième assemblée des Etats parties, l'Allemagne, le Japon et la Suède ont déclaré que cette question doit être traitée dans le cadre de la Convention sur l'interdiction et la limitation de l'emploi de certaines armes classiques¹⁴⁰. Par ailleurs, la France est en accord avec la position britannique selon laquelle les mines antivéhicules munies d'allumeurs sensibles ne rentrent pas dans le champ d'application de la Convention d'Ottawa¹⁴¹. Position qui est également partagée par le Danemark¹⁴² et la République Tchèque¹⁴³.

B. Elargissement ou rétrécissement de la définition fixée par la Convention de 1980 ?

Conformément aux règles d'interprétation des traités, et en particulier à l'article 31, paragraphe 4 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, « un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des Parties »¹⁴⁴. Pour interpréter le sens du mot « conçue » contenu dans la définition fixée par l'article deux de la Convention d'Ottawa, certains Etats se réfèrent donc à l'intention des Parties au moment des négociations. Or, il est intéressant à cet égard de comparer le raisonnement de la Norvège avec celui de la France. Le protocole II modifié en 1996, annexé à la Convention sur l'interdiction et la limitation de certaines armes classiques (1980) comporte une définition des mines antipersonnel qui a servi de référence lors des négociations à Oslo. Ce texte définit les mines antipersonnel comme étant « principalement conçue pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne »¹⁴⁵. Or, les débats menés durant les négociations de la Convention d'Ottawa ont porté sur la question de savoir si le terme « principalement »

¹³⁹ CICR, "Anti-vehicle" Mines With Sensitive Fuses. *Positions and Relevant Practice of States Parties on Article 2 of the Ottawa Convention*, Geneva, 21 June 2004, p. 5.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 8.

¹⁴¹ Standing Committee on General Status and Operation of the Convention, *Meeting Report, May 27 and 31, 2002*, p. 5.

¹⁴² CICR, "Anti-vehicle" Mines With Sensitive Fuses. *Positions and Relevant Practice of States Parties on Article 2 of the Ottawa Convention*, *op. cit.*, (139), p. 7.

¹⁴³ Statement of the Czech Republic at the 5MSP, Bangkok, 16 Sept. 2003, p. 2.

¹⁴⁴ *Convention de Vienne sur le droit des traités* (1969), *op. cit.*, (128), Article 31, par. 4.

¹⁴⁵ Article 2, par. 3, du Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996 (Protocole II modifié).

devait être maintenu dans la définition qui figurera dans la Convention. Comme il apparaît à la lecture de l'article deux, paragraphe premier, les Etats se sont mis d'accord pour finalement supprimer ce terme. Ainsi, selon la Norvège, à travers la modification de la définition, « ...it was made clear that the definition in the Mine Ban Convention would cover a wider scope of mines, not just those primarily designed to be anti-personnel mines, but those functioning as anti-personnel mines »¹⁴⁶. Or, la France considère au contraire que « la suppression du terme "principalement" à l'article deux paragraphe premier montre bien l'intention des Parties de la Convention d'Ottawa de définir les mines antipersonnel de manière plus restrictive qu'elles ne l'avaient fait dans le cadre du Protocole II et de ne considérer, dans le cadre de cette Convention, que les mines conçues uniquement dans un but antipersonnel... »¹⁴⁷.

Ainsi, pour l'un, la suppression du terme « principalement » qui figurait dans le Protocole II modifié traduit un élargissement du contenu de la définition des mines antipersonnel, alors que pour l'autre cela implique au contraire un rétrécissement de cette définition. Il conviendrait ici de se référer aux travaux préparatoires, c'est-à-dire aux négociations qui se sont déroulées à Oslo en septembre 1997, afin de déterminer, indépendamment de la position des Etats parties, quelle est l'interprétation qui doit être faite des dispositions de la Convention. Or, il est regrettable de constater que la Norvège n'a pas été en mesure de réaliser des enregistrements de la Conférence d'Oslo, notamment en raison du décès de la personne chargée de consigner les débats qui ont marqué les négociations¹⁴⁸. Cependant, l'on peut souligner que la France omet de tenir compte du fait que c'est suite à la pression des ONG que le terme « primarily » a été supprimé. Or, il est certain que les ONG ne cherchaient pas à restreindre la définition des mines antipersonnel, mais bien au contraire à voir inclus dans la définition retenue, le spectre le plus large de mines, c'est-à-dire toutes celles qui fonctionnent comme une mine antipersonnel. En outre, durant la conférence de Bonn, plusieurs Etats ont exprimé, en privé, la crainte que la suppression du mot « primarily » élargisse la définition, de façon à inclure d'autres armes que les seules mines antipersonnel¹⁴⁹. Enfin, Stuart Maslen, qui a participé aux négociations, reporte qu'aucune délégation n'a objecté à l'interprétation de l'Australie, selon laquelle, les mines antivéhicules

¹⁴⁶ MASLEN, S., *op. cit.*, (79), p. 114.

¹⁴⁷ CNEMA, *Rapport 2003, op. cit.*, (119), p. 33.

¹⁴⁸ MASLEN, S., *op. cit.*, (79), p. 42.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 110.

fonctionnant comme des mines antipersonnel sont couvertes par la définition¹⁵⁰. L'interprétation de la Norvège paraît donc plus satisfaisante.

Les Etats parties n'ont pas une lecture uniforme des dispositions de la Convention, et les divergences se manifestent principalement avec l'interprétation des articles 1 et 2 comme il apparaît dans ce qui précède. Les dispositions relatives au système de vérification de la Convention ne font pas l'objet d'interprétations multiples, mais soulèvent néanmoins des questions relatives à leur mise en œuvre.

Section II : Un système de vérification embryonnaire

Pour reprendre la définition proposée par le professeur Sur, la vérification est « un processus qui recouvre l'ensemble des mesures tendant à permettre aux Parties à un accord d'établir que les autres Parties n'ont pas un comportement incompatible avec les engagements qu'elles ont accepté en vertu de cet accord »¹⁵¹. Le système de vérification prévu par la Convention d'Ottawa allie les mécanismes propres aux instruments relatifs aux droits de l'homme avec des procédures plus typiques des traités de désarmement. Sans prévoir des inspections intrusives automatiques, comme c'est le cas par exemple dans la Convention sur les armes chimiques, le système retenu dans la Convention d'Ottawa reflète l'esprit de coopération propre à celle-ci.

Le mécanisme de contrôle du respect des dispositions, proposé dans la deuxième version du projet de texte autrichien, prévoyait qu'un conseil d'experts désignés par le Secrétaire général des Nations Unies serait chargé d'autoriser ou non une mission d'inspection sollicitée par un Etat partie¹⁵². Cependant, face aux divergences qui se sont manifestées sur la question du contrôle de l'application de la Convention, l'Allemagne a

¹⁵⁰ MASLEN, S., *op. cit.*, (79), p. 112.

¹⁵¹ SUR, S., « Considérations générales sur la vérification », in SUR, S., (éd.), *La vérification des accords sur le désarmement et la limitation des armements : moyens, méthodes et pratiques*, UNIDIR, New York, 1991, p. 11.

pris l'initiative d'organiser une réunion internationale qui portera uniquement sur cette question. C'est ainsi que des experts représentant 121 pays se sont réunis en Allemagne les 24 et 25 avril 1997¹⁵³. Le système de vérification finalement retenu dans la Convention reflète le caractère hybride de celle-ci. Il constitue en effet un compromis entre deux conceptions différentes. Certains Etats, en tête desquels l'Allemagne, envisagent la Convention comme étant essentiellement un traité de désarmement, alors que d'autres, dont en particulier le Mexique considèrent le texte négocié sous un angle humanitaire¹⁵⁴. Ainsi, les premiers défendaient un système de vérification élaboré, reposant sur des inspections intrusives, à l'image du système établi par la Convention sur les armes chimiques, tandis que les seconds s'opposaient à de telles dispositions arguant de l'impraticabilité de telles vérifications, et soutenant un mécanisme de vérification basé sur la coopération entre les Etats parties. Selon ces derniers, un tel mécanisme devrait prévoir des mesures de transparence, un examen régulier de la Convention, et un échange systématique d'informations. La question du coût qu'impliquerait un système de vérification robuste était en outre avancée par les partisans d'un régime plus souple¹⁵⁵.

Les articles 7 et 8 de la Convention traduisent donc les deux approches défendues lors de la Rencontre Internationale des Experts. Les Etats se sont finalement accordés sur le mécanisme proposé par le Canada, lequel combine des mesures de transparence et de coopération avec la possibilité pour les Etats parties de solliciter une vérification sur place dans le cas où des soupçons sur le respect, par un Etat lié par la Convention, de ses engagements se manifesteraient. Il s'agit d' « une voie médiane qui, sans exclure des investigations *in situ*, privilégie le dialogue entre Parties »¹⁵⁶.

¹⁵² WURST, J., « Closing in on a Landmine Ban : the Ottawa Process and U.S. Interests », *Arms Control Today*, vol. 27, n° 4, 1997, p. 15.

¹⁵³ MASLEN, S. et HERBY, P., *op. cit.*, (98), p. 755.

¹⁵⁴ LACHOWSKI, Z., « The Ban on Anti-personnel Mines », in SIPRI Yearbook 1998, *Armaments, Disarmament and International Security*, SIPRI, p. 551.

¹⁵⁵ *Idem.*

¹⁵⁶ CAFLISCH, L. et GODET, F., *op. cit.*, (116), p. 30.

§ 1. LES MESURES DE TRANSPARENCE

A. L'obligation de soumettre un rapport annuel

Les mesures de transparence visent à « favoriser un climat de confiance entre Etats parties grâce à un échange d'informations sur un ensemble de faits pertinents pour juger de l'application de la Convention »¹⁵⁷. Conformément à l'article 7, les Etats parties doivent fournir au Secrétaire général des Nations Unies des rapports périodiques sur les mesures entreprises pour se conformer aux obligations qu'impose la Convention d'Ottawa. Un rapport initial doit être parvenu aussi tôt que possible, mais pas plus tard que 180 jours après l'entrée en vigueur du traité¹⁵⁸. Ce rapport initial permet d'établir dans quelle mesure un Etat qui devient Partie, respecte les dispositions de la Convention au moment de l'entrée en vigueur de celle-ci à son égard. Il servira ainsi de base à partir de laquelle il sera possible d'évaluer les efforts entrepris par l'Etat en vue de respecter ses obligations. Par la suite, les Etats parties doivent soumettre, sur une base annuelle, un rapport mis à jour couvrant l'année écoulée, d'ici au 30 avril¹⁵⁹. Le respect de cette disposition contribue à favoriser la confiance entre les Etats parties. Par ailleurs, les informations communiquées seront également d'une utilité pour les organisations qui sont impliquées dans les programmes d'action antimines.

Le paragraphe premier comprend 9 *alinéas*, lesquels précisent les informations qui doivent figurer dans le rapport. Afin de faciliter le travail des Etats, des formules ont été adoptées lors de la première assemblée des Etats parties à Maputo¹⁶⁰. Pour chaque catégorie d'informations requises, correspond ainsi un modèle de rédaction sur lequel les Etats peuvent s'appuyer. Lors de la deuxième assemblée des Etats parties, une formule additionnelle, la formule « J », a été adoptée¹⁶¹. Elle permet aux Etats de fournir des indications complémentaires sur une base volontaire. Pourront notamment y figurer des informations relatives à l'assistance aux victimes, aux problèmes liés au déminage ou encore aux questions qui concernent la destruction des stocks.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 29.

¹⁵⁸ Article 7, par. 1.

¹⁵⁹ Article 7, par. 2.

¹⁶⁰ APLC/MSP.1/1999/1, *op. cit.*, (15). Voir Annexe II, pp. 13-22.

¹⁶¹ APLC/MSP.2/2000/1, 19 septembre 2000, Deuxième Assemblée, Genève, 11-15 septembre 2000, Rapport final (voir Annexe III, p. 17).

En vertu de l'article 7, les Etats s'engagent notamment à fournir des informations sur « les mesures d'application nationales visées à l'article 9 »¹⁶², préciser la quantité de mines antipersonnel qu'ils détiennent ou pour lesquelles ils sont propriétaires¹⁶³, indiquer l'emplacement des zones minées qui sont sous la juridiction ou le contrôle de l'Etat¹⁶⁴, notifier les mines conservées à des fins d'entraînement au déminage¹⁶⁵, communiquer des informations relatives à « l'état des programmes de reconversion ou de mise hors service des installations de production des mines antipersonnel »¹⁶⁶, et apporter des précisions sur l'avancée des programmes de destruction des mines antipersonnel¹⁶⁷. Enfin, les Etats parties sont tenus de rapporter « les mesures prises pour alerter dans les plus brefs délais et de manière effective la population au sujet de toutes les zones » où la présence de mines antipersonnel est avérée ou soupçonnée¹⁶⁸.

Afin de faciliter, et donc d'encourager la rédaction des rapports qui doivent être soumis au Secrétaire général, une organisation non-gouvernementale britannique, *Vertic* (Verification, Research, Training and Information Center), a publié un guide à l'intention des Etats parties¹⁶⁹. Ce guide, distribué lors de la troisième assemblée des Etats parties, en septembre 2001, vise à promouvoir la rédaction de rapports exhaustifs, en fournissant des indications relatives aux éléments qui doivent y figurer. Outre les informations relatives au contenu, le guide apporte également des précisions sur la forme dans laquelle il convient de présenter les rapports, ainsi que sur les procédures de transmission au Secrétaire général. Le travail auquel est astreint un Etat partie en vertu de l'article 7 est donc facilité.

L'utilité de ce guide a été reconnue par les Etats parties dans le rapport final de la troisième assemblée des Etats parties. Il y est effectivement précisé que « le guide mis au point par Vertic en collaboration avec le Gouvernement belge et l'ICBL constitue un

¹⁶² Article 7, par. 1, *alinéa a.*

¹⁶³ Article 7, par. 1, *alinéa b.*

¹⁶⁴ Article 7, par. 1, *alinéa c.*

¹⁶⁵ Article 7, par. 1, *alinéa d.*

¹⁶⁶ Article 7, par. 1, *alinéa e.*

¹⁶⁷ Article 7, par. 1, *alinéa f.*

¹⁶⁸ Article 7, par. 1, *alinéa i.*

¹⁶⁹ Voir Vertic, *Guide to Reporting Under Article 7 of the Ottawa Convention*, 2001, 48 p.

guide utile pour l'établissement des rapports nationaux conformément aux dispositions de l'article 7 »¹⁷⁰.

Le respect des dispositions de l'article 7 est également encouragé par le fait que la remise d'un rapport ne constitue pas seulement un moyen pour les autres Etats parties de s'assurer du respect de la Convention par celui qui en est l'auteur, mais représente également une opportunité pour ce dernier de faire connaître ses difficultés éventuelles dans la mise en œuvre de la Convention, et ses besoins prioritaires. Le pourcentage des Etats parties qui ont soumis un rapport initial conformément à l'article 7 augmente chaque année. Ainsi, s'il ne s'élevait qu'à 63% en 2001, il était de 91% en juin 2004¹⁷¹. Ces chiffres sont fournis par le Groupe de contact sur l'article 7. Réunissant un certain nombre d'Etats parties, qui se rencontrent sur une base informelle, en marge des réunions que tiennent les Comités permanents, ce groupe fournit des données détaillées concernant le respect des échéances pour la remise des rapports par les Etats parties. Il encourage par ailleurs le respect des dispositions fixées par l'article 7, en offrant par exemple une assistance aux Etats qui ont du retard avec la remise de leur rapport¹⁷².

B. L'absence de mécanisme institutionnel permanent

Comme le souligne le directeur exécutif de *Vertic*, « la différence la plus marquée entre les formules adoptées en matière de maîtrise des armements et la solution proposée par la Convention réside dans l'absence de mécanisme institutionnel permanent pour cette dernière »¹⁷³. La Convention d'Ottawa ne prévoit pas de mécanisme de surveillance indépendant tel que l'AIEA dans le domaine de l'armement nucléaire, ni d'inspection sur place automatique, comme c'est le cas pour la Convention sur les armes chimiques¹⁷⁴. Les rapports que doivent fournir les Etats parties ne sont pas contrôlés. L'UNDDA (United Nations Department for Disarmament Affairs) se charge de rassembler les informations communiquées, mais n'est en aucun cas responsable du contrôle de la véracité des données qui figurent dans les rapports. Il faut préciser

¹⁷⁰ APLC/MSP.3/2001/1, 10 janvier 2002, Troisième Assemblée, Managua, 18-21 septembre 2001, Rapport final, p. 43.

¹⁷¹ Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, *Article 7 Reporting Update June 2004*, 21 June 2004, p. 2.

¹⁷² FINDLAY, T., (ed.), *Verification Yearbook 2004*, London, Vertic, 2003, p. 111.

¹⁷³ FINDLAY, T., « Le mécanisme de vérification de la Convention d'Ottawa constitue-t-il une solution hybride applicable ou un compromis fatal ? », *Forum du désarmement*, n° 4, 1999, p. 48.

toutefois que, s'il est techniquement possible de vérifier que des armes chimiques ne sont pas produites, il en est différemment des mines antipersonnel. La production de ces armes ne nécessite pas d'usines particulières, d'ateliers ou de produits spécifiques, dont le parcours peut être tracé. Il aurait donc été coûteux de surmonter les difficultés techniques liées à un système d'inspection. En outre, pour qu'un tel système soit efficace, celui-ci devrait également porter sur les travaux de recherche et développement liés aux mines antipersonnel. Or, le problème ici découle directement des facilités de production inhérentes à de telles armes. En effet, comme le souligne Trevor Findlay, « dans le cas des mines terrestres, les techniques requises pour fabriquer le modèle de base sont si rudimentaires et si courantes que la plupart des producteurs pourraient se passer de tous travaux de recherche-développement »¹⁷⁵.

Enfin, il convient de rappeler que la Convention d'Ottawa n'est pas un traité de désarmement classique. Les questions de sécurité ne sont pas centrales, contrairement aux traités relatifs aux armes non-conventionnelles. Dans le cadre de la Convention sur les armes chimiques par exemple, si un Etat ne respecte pas certaines dispositions, cela pourrait lui conférer un avantage militaire, et donc mettre en danger la sécurité des autres Etats parties. Avec les mines antipersonnel ce risque est considérablement réduit. En effet, « nul ne semble avoir craint une violation subite d'un instrument interdisant les mines terrestres, considérées par la majorité comme étant des armes défensives »¹⁷⁶.

Hormis les mesures de transparence, le système de vérification de la Convention d'Ottawa repose également sur une disposition qui permet aux Etats parties de demander et éventuellement obtenir des éclaircissements sur le comportement d'un Etat soupçonné de ne pas respecter ses engagements. Cependant, le mécanisme prévu par l'article 8 de la Convention apparaîtra inadapté dans la mesure où des motivations politiques s'opposent à sa mise en œuvre.

¹⁷⁴ *Convention sur les armes chimiques* (1992), *op. cit.*, Article 4, par. 3.

¹⁷⁵ FINDLAY, T., « Le mécanisme de vérification de la Convention d'Ottawa constitue-t-il une solution hybride applicable ou un compromis fatal ? », *op. cit.*, (173), p. 56.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 53.

§ 2. LES PROCÉDURES D'ÉCLAIRCISSEMENT

A. Le mécanisme prévu par la Convention

Bien qu'aucune procédure ne soit prévue par la Convention, qui permettent de vérifier la véracité des informations délivrées dans les rapports que doivent soumettre les Etats parties, ces derniers ont toutefois la possibilité, en vertu de l'article 8, de formuler une demande de clarification, par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations Unies, à un Etat suspecté de ne pas respecter les dispositions de la Convention¹⁷⁷. Si dans un délai de 28 jours, l'Etat demandeur n'a pas reçu de réponse, il peut soumettre la question devant l'assemblée des Etats parties¹⁷⁸, qui peut décider, à une majorité, d'envoyer une mission d'inspection sur place¹⁷⁹. L'assemblée peut ensuite, à la majorité des deux tiers¹⁸⁰, « recommander aux Etats parties concernés des mesures et des moyens permettant de clarifier davantage la question examinée ou de la régler, notamment l'ouverture de procédures appropriées, conformément au droit international »¹⁸¹. Cette disposition, commune à d'autres instruments internationaux, « désigne des sanctions quelconques ou la saisine du Conseil de sécurité ou de la Cour Internationale de Justice »¹⁸².

B. Les obstacles à la mise en œuvre de l'article 8

La Convention n'instituant aucun organe permanent, l'initiative de soumettre une demande de clarification doit donc provenir d'un Etat partie. Or, il est peu probable qu'un Etat entreprendra, individuellement en tout cas, une telle démarche. Il s'agit là en effet d'une question qui touche aux relations diplomatiques entre Etats. Comme le précise justement Trevor Findlay, « ...en l'absence d'un système de surveillance continue ou d'inspection régulière, toute demande d'envoi d'une mission d'établissement des faits sera nécessairement perçue comme une provocation politique,

¹⁷⁷ Article 8, par. 2.

¹⁷⁸ Article 8, par. 3.

¹⁷⁹ Article 8, par. 8.

¹⁸⁰ Article 8, par. 20.

¹⁸¹ Article 8, par. 19.

¹⁸² FINDLAY, T., « Le mécanisme de vérification de la Convention d'Ottawa constitue-t-il une solution hybride applicable ou un compromis fatal ? », *op. cit.*, (173), p. 48.

aussi raisonnables qu'en soient les motifs »¹⁸³. Pour remédier à cet obstacle politique, la Présidente de la Commission Nationale pour l'Elimination des Mines Antipersonnel (CNEMA) a proposé, lors des travaux intersessionnels en mai 2001, que les demandes d'éclaircissement s'opèrent collectivement plutôt qu'à titre individuel¹⁸⁴. Dans le prolongement de cette réflexion sur les moyens de renforcer le mécanisme de vérification prévu par la Convention, la CNEMA a par la suite envisagé d'autres voies pour assurer une plus grande efficacité dans le contrôle du respect des dispositions de la Convention. Ainsi, dans son rapport 2003, la Commission présidée par le professeur Brigitte Stern envisage la création d'un cadre informel pour la procédure d'accompagnement en cas de non-conformité du comportement d'un Etat partie avec les dispositions de la Convention, à l'image des mécanismes établis par certaines Conventions sur l'environnement¹⁸⁵. Ce cadre informel serait composé de deux groupes : l'un chargé de faciliter la mise en œuvre de la Convention, l'autre dévolu au contrôle du respect des dispositions. Bien que la création d'un cadre informel puisse soulever des difficultés, liées notamment à des questions de légitimité et de coût, une telle initiative, comme le précise le rapport, aurait l'avantage de ne pas requérir une procédure d'amendement de l'article 8, et contribuerait sans doute à renforcer le système de vérification embryonnaire de la Convention¹⁸⁶.

Si la procédure prévue par l'article 8 n'a encore jamais été mise en œuvre jusqu'alors, certains Etats n'hésitent cependant pas, lors des assemblées annuelles ou dans le cadre du travail intersession, à corroborer les allégations qui peuvent figurer dans le rapport annuel de l'Observatoire International des Mines publié par ICBL¹⁸⁷. Ce rapport constitue ainsi un élément non-officiel, mais néanmoins très important du mécanisme de vérification. Or, ce n'est là qu'un aspect de la contribution des ONG à la mise en œuvre de la Convention.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 49.

¹⁸⁴ CNEMA, *Rapport 2000*, Paris, La documentation française, 2001, p. 50.

¹⁸⁵ CNEMA, *Rapport 2003*, *op. cit.*, (119), p. 39.

¹⁸⁶ *Idem.*

¹⁸⁷ FINDLAY, T., (ed.), *Verification Yearbook 2004*, *op. cit.*, (172), p. 111.

DEUXIÈME PARTIE

LA CONTRIBUTION DES ONG À LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION

Les ONG ont contribué à l'adoption d'un texte, elles doivent à présent rediriger leurs efforts en favorisant le respect de la Convention et son universalisation. Le travail des ONG en vue de favoriser l'universalité de la Convention est proche de celui qui consistait à convaincre les Etats d'adopter un texte. Les ONG, doivent inciter des Etats à accepter d'être lié par une nouvelle règle de droit. Ce n'est plus un rôle d'initiative, mais la mission demeure confinée à la phase d'adoption d'une règle. Tout autre est le rôle ou pour être exact, les rôles des ONG dans la mise en œuvre d'une règle adoptée par des Etats. Or, comme le souligne le professeur Bettati, « les associations internationales seront d'autant plus attentives à la mise en œuvre des règles convenues qu'elles auront pris une part active à leur détermination »¹⁸⁸. Les ONG, et en particulier ICBL, veilleront en effet attentivement à l'application des dispositions de la Convention à travers de multiples canaux.

Parmi les différentes modalités d'implication des ONG dans la mise en œuvre du droit international, Cullen et Morrow identifient notamment la participation au suivi de l'application des règles internationales¹⁸⁹. Ce rôle se manifeste tout particulièrement dans le cadre de la mise en œuvre des instruments relatifs aux droits de l'homme. Cependant, comme le souligne les deux auteurs, « ...*most human rights treaties do not specifically provide for participation of NGOs* »¹⁹⁰. C'est à travers la pratique que cette

¹⁸⁸ BETTATI, M. et DUPUY, P.-M., *op. cit.*, (1), p. 259.

¹⁸⁹ CULLEN, H., et MORROW, K., « International Civil Society in International Law : the Growth of NGO Participation », *Non-States Actors and International Law*, 2001, p. 15.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 18.

participation s'est développée. Par exemple le Comité sur le droit des enfants autorise les ONG à assister aux réunions pré-sessions des groupes de travail, ce qui leur permettent, pour celles qui sont bien organisées, de définir l'agenda des questions qui devront être abordées dans les rapports soumis par les Etats au Comité¹⁹¹.

Ce rôle exercé par les ONG dans le suivi de la mise en œuvre des instruments internationaux se manifeste également dans le cadre de la Convention d'Ottawa. Cependant, contrairement à la plupart des traités relatifs aux droits de l'homme, la participation des ONG est ici expressément prévue. Celles-ci pourront en effet être invitées à assister aux assemblées des Etats parties ainsi qu'aux conférences d'examen, conformément aux dispositions de la Convention. En outre, un programme de travail intersession a été créé à l'issue de la première assemblée des Etats parties. Destiné à assurer un suivi efficace de la Convention, ce programme repose sur la coopération entre les gouvernements, les organisations internationales et les ONG. Bien qu'il ne soit pas expressément prévu par la Convention, tout aussi important est le rôle des ONG dans le contrôle du respect des engagements qui lient les Etats parties. Le caractère embryonnaire du système de vérification contenu dans la Convention a été souligné. Si les Etats parties sont tenus de soumettre un rapport de transparence chaque année, aucun mécanisme n'a été institué pour contrôler la véracité des informations fournies. Cependant, ce contrôle est, dans une large mesure, assuré par les ONG, à travers la publication annuelle d'un rapport très complet, le *Landmine Monitor*, qui porte notamment sur la conformité du comportement des Etats parties avec leurs engagements. Ce rapport vient ainsi pallier l'absence d'un organe permanent qui serait chargé de veiller au respect des dispositions et d'en dénoncer les éventuelles violations.

Enfin, comme le souligne Gaëlle Breton-Le Goff, les ONG ne sont pas seulement un instrument d'information, mais aussi un « ...instrument de la réalisation des obligations de la Convention, soit des acteurs »¹⁹². En effet, aux côtés des organismes onusiens et des antennes de la Croix-Rouge, les ONG représentent des acteurs par le biais desquels les Etats parties mettront en œuvre des opérations de déminage¹⁹³ ainsi que des programmes d'assistance aux victimes des mines

¹⁹¹ CULLEN, H. et MORROW, K., *op. cit.*, (189), p. 18.

¹⁹² BRETON-LE GOFF, G., *op. cit.*, (10), p. 191.

¹⁹³ Article 6, par. 4.

antipersonnel¹⁹⁴, participant ainsi à la réalisation des objectifs humanitaires de la Convention.

CHAPITRE I - LE RÔLE DES ONG DANS LE SUIVI DE LA CONVENTION ET LE CONTRÔLE DU RESPECT DES DISPOSITIONS

Les mécanismes de suivi permettent aux Etats parties de partager les problèmes qu'ils peuvent rencontrer dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention, d'évaluer les progrès réalisés, d'évoquer les divergences d'interprétation, ou encore de relever les efforts qu'il reste à accomplir. La Convention fixe des objectifs à la fois simples et ambitieux, puisque chaque Etat partie s'engage à détruire toutes les mines antipersonnel dans les zones minées, dans un délai de dix ans après l'entrée en vigueur de la Convention à son égard¹⁹⁵. Afin d'assurer la réalisation d'un tel objectif, qui pour certains Etats particulièrement affectés, représente un véritable défi, la Convention prévoit des mécanismes de coopération et d'assistance internationale. Or, les différentes rencontres qui réunissent les Etats parties offrent par exemple l'opportunité pour les Etats durement touchés par les mines antipersonnel, de faire part de leurs difficultés et de leurs besoins dans le domaine du déminage. Ces rencontres représentent également la possibilité pour les ONG de continuer à jouer un rôle important dans la mise en œuvre de la Convention, de demeurer un acteur principal dans le processus post-Ottawa. Les ONG fixent les priorités dans la lutte contre les mines antipersonnel, formulent des propositions pour améliorer les programmes de déminage ou d'assistance aux victimes et soulignent les efforts qu'il reste à accomplir pour atteindre les objectifs de la Convention.

Si le rôle des ONG est ici officialisé, à travers les dispositions de la Convention, puis à travers la déclaration finale de la première assemblée (laquelle prévoit la participation des ONG au programme de travail intersession), tout autre est leur rôle dans le contrôle du respect des dispositions. En effet, la Convention ne prévoit pas une implication des ONG dans ce domaine. Cependant, en 1999, ICBL publie son premier

¹⁹⁴ Article 6, par. 3.

¹⁹⁵ Article 5.

rapport sur la mise en œuvre et le respect de la Convention, ainsi que sur l'ensemble des mesures entreprises dans le monde pour lutter contre les mines antipersonnel. Très complet, il contient des informations sur le comportement des Etats parties, mais aussi sur la politique en matière de mines antipersonnel poursuivie par les Etats qui ne sont pas liés par la Convention. Bien que non- officialisé, le rôle des ONG dans le contrôle du respect des dispositions est très largement reconnu, puisque le rapport constitue désormais une source d'information principale pour les Etats parties, comme pour les Etats qui n'ont pas ratifié la Convention ainsi que pour tous les acteurs concernés par le problème des mines antipersonnel.

Section I : Les mécanismes de mise en œuvre de la Convention

Parallèlement aux réunions intersessionnelles, les Etats parties ont également établi un programme de parrainage. Mécanisme créé sur une base informelle, il permet à certains Etats de bénéficier d'un soutien financier pour la participation aux différentes rencontres liées à la Convention d'Ottawa. Par ailleurs, également sur une base informelle, se sont formés des groupes de contact au sein desquels les participants peuvent notamment partager les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la Convention. Après avoir décrit les différents mécanismes de mise en œuvre établis postérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention, il s'agira d'examiner dans quelle mesure les ONG exploitent la possibilité qui leur est offerte d'assister aux différentes rencontres qui se tiennent dans le cadre du suivi de la Convention. Non seulement elles y assistent, mais elles les préparent en collaboration avec les Etats, et n'hésitent pas à prendre la parole au même titre que les représentants gouvernementaux.

§ 1. LES INITIATIVES DES ÉTATS PARTIES

A. Les mécanismes établis sur une base formelle

La Convention d'Ottawa ne prévoit pas la création d'une structure chargée de favoriser et de soutenir la mise en œuvre de la Convention. Or, les Etats parties ont

constaté que, si plusieurs réunions portant sur des aspects de la lutte antimines ont été tenues, avant même l'entrée en vigueur de la Convention, celles-ci souffraient d'un manque de méthode. Partant de là, un document sur le travail intersession a été élaboré et annexé par la suite au rapport final de la première assemblée des Etats Parties. Ainsi qu'il est précisé dans ce document, il s'agira de mettre en place « un programme de travail plus régulier et, à cette fin, d'établir des groupes informels, ouverts à la participation de tous »¹⁹⁶. Les gouvernements, les ONG et les organismes des Nations Unies concernés par l'action antimines sont invités à travailler de concert. Des comités permanents d'experts ont été créés au nombre de cinq et sont chargés d'étudier les thèmes suivants : le déminage, l'assistance aux victimes, leur réintégration sociale et économique ainsi que la sensibilisation aux dangers des mines, la destruction des stocks, les techniques de déminage, enfin l'état et le fonctionnement de la Convention. Les comités sont coprésidés par un Etat partie qui est touché par les mines antipersonnel et par un autre Etat que la question intéresse particulièrement. Les coprésidents sont secondés par deux rapporteurs désignés selon la même formule¹⁹⁷. Le mandat de ces comités permanents consistera premièrement à procéder à un « examen approfondi des questions soulevées par le renforcement de la lutte contre les mines »¹⁹⁸ et de définir des actions concrètes dans ce domaine, deuxièmement de faciliter et soutenir « un fonctionnement efficace de la Convention en tant qu'instrument de lutte contre les mines »¹⁹⁹.

Ce programme de travail intersession fournit à la Convention une structure qui permet de favoriser la continuité, la franchise, la transparence et l'esprit de coopération. Il sert de cadre dans lequel des experts représentants des Etats parties, des Etats signataires ou des Etats simplement intéressés, des organisations internationales ainsi que des ONG peuvent se rencontrer afin de renforcer les efforts déployés pour la lutte contre les mines. Le programme de travail intersession constitue ainsi un mécanisme qui favorise la réalisation des objectifs humanitaires de la Convention. En outre, il constitue « non seulement un instrument qui perme[t] de régler les difficultés techniques et pratiques de la mise en œuvre de la Convention, mais aussi un processus politique

¹⁹⁶ APLC/MSP.1/1999/1, *op. cit.*, (15). Voir Annexe IV, p. 27.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 28.

¹⁹⁸ APLC/MSP.1/1999/1, *op. cit.*, (15), p. 28.

¹⁹⁹ *Idem.*

permanent visant à promouvoir l'universalisation de cet instrument »²⁰⁰. Effectivement, des Etats n'étant pas parties à la Convention peuvent participer au travail intersession et donc être sensibilisés de près au problème des mines antipersonnel.

Des modifications au programme de travail intersession ont été apportées à l'issue de la deuxième assemblée des Etats parties. Le nombre de réunions annuelles des comités permanents d'experts a été ramené de six à deux. Par ailleurs, les comités, qui étaient au nombre de cinq (un par thème) ne sont plus que quatre, ceci afin de renforcer l'efficacité du travail. Ainsi, le comité sur le déminage et celui sur les techniques de déminage sont désormais fondus en un seul organe. Enfin, les groupes de travail seront désormais dénommés comités permanents et non plus comités permanents d'experts. Les Etats parties ont également décidé de créer un Comité de coordination suite à la deuxième assemblée des Etats parties qui les a réunis à Genève du 11 au 15 septembre 2000, afin de faciliter une meilleure coordination entre les coprésidents des différents comités permanents. Le président en exercice de l'assemblée des Etats parties est chargé de présider ce Comité de coordination.

Toujours dans le souci de favoriser la mise en œuvre de la Convention, une unité de soutien a été créée suite à la troisième assemblée des Etats parties qui s'est tenue du 18 au 21 septembre 2001 à Managua, dont la mission est « de consolider la mise en œuvre du processus d'application de la Convention et de faciliter la participation à ce processus de l'ensemble des Etats parties »²⁰¹. Le mandat d'établir cette unité a été confié au centre international de déminage humanitaire à Genève [ci après CIDHG]. La création de cette unité permet de décharger les Etats parties et plus particulièrement les représentants des Etats qui exercent la fonction de co-président et de co-rapporteur au sein des comités permanents, des tâches administratives et de routine. L'unité de soutien du CIDHG sert de secrétariat au comité de coordination, elle fournit des conseils et un soutien au président de l'assemblée des Etats parties ainsi qu'à tous les Etats parties sur les questions qui concernent la mise en œuvre de la Convention. L'unité avait également pour tâche de créer, et à présent de maintenir un centre de documentation sur la Convention. Ce centre rassemble tous les documents relatifs au processus d'Ottawa, à

²⁰⁰ KONGSTAD, S., « La poursuite du processus d'Ottawa : le travail intersession et le rôle de Genève », *Forum du désarmement*, n° 4, 1999, p. 66.

²⁰¹ APLC/MSP.3/2001/1, *op. cit.*, (170), (voir Annexe II, p. 13).

la Conférence diplomatique d'Oslo, ainsi qu'aux différentes réunions des Etats parties, des comités permanents et du Comité de coordination²⁰².

Le directeur du CIDHG a rédigé, conformément à ce qui a été prévu dans le document annexé au rapport final de la troisième assemblée des Etats parties, un rapport distribué à l'occasion de la cinquième assemblée des Etats parties, sur le fonctionnement de l'unité pour la période allant de septembre 2002 à septembre 2003. Le soutien au président de l'assemblée des Etats parties s'est traduit par le développement d'un site web sur la cinquième assemblée des Etats parties, ainsi que par un travail de collaboration avec le département des affaires de désarmement des Nations Unies. L'unité a par ailleurs préparé des documents d'information sur différents aspects du statut de la Convention²⁰³. Plus généralement, l'unité est un moyen pour les Etats parties et d'autres, d'obtenir des informations complètes et mises à jour sur la Convention et sa mise en œuvre. Elle remplit, à certains égards, les fonctions d'un secrétariat permanent.

Une autre tâche de l'unité consiste à gérer le programme de parrainage créé par certains Etats parties. Ce programme constitue un mécanisme favorisant la mise en œuvre de la Convention, qui a été établi sur une base informelle, comme c'est le cas également des groupes de contact.

B. Les mécanismes établis sur une base informelle

Le programme de parrainage vise à favoriser une participation large des Etats parties aux différentes réunions relatives à la Convention. Il a été établi peu avant la deuxième assemblée des Etats parties en 2000. Le programme s'adresse avant tout aux délégués des Etats parties qui sont touchés par les mines et qui sont peu développés. Il peut cependant bénéficier également à un délégué d'un Etat qui n'est pas encore Partie mais qui est en voie d'adhérer à la Convention. Certains experts participants aux réunions des comités permanents peuvent aussi voir leur participation être soutenue à travers le programme de parrainage.

²⁰² *Ibid.*, p. 15.

²⁰³ APLC/MSP.5/2003/L.3, 2 September 2003, Fifth Meeting, Bangkok, 15-19 September 2003, Report on the Functioning of the Implementation Support Unit, September 2002-September 2003, pp. 1-2.

Lors de la réunion des comités permanents qui s'est tenue du 21 au 25 juin 2004, 88 délégués ont ainsi pu bénéficier du programme de parrainage à hauteur de 4'000 francs suisse en moyenne par délégué²⁰⁴. Parmi ces 88 délégués, 71 représentaient des Etats parties affectés par les mines²⁰⁵, et durant l'année 2003, les Etats qui ont contribué au financement du programme de parrainage étaient au nombre de 13²⁰⁶. Selon John Wattam, coordinateur du programme, celui-ci « *is an essential tool of partnership that underscores [States Parties] important dialogue on assistance, co-operation and implementation of the Convention* »²⁰⁷. Les contributions volontaires au programme de parrainage s'élèvent au jour de la Conférence d'examen à plus de deux millions de dollars²⁰⁸. Elles ont favorisé la participation de représentants d'Etats parties (et dans une moindre mesure d'autres Etats) qui n'avaient pas les ressources suffisantes, aux réunions des comités permanents et aux assemblées des Etats parties. La fourniture d'une assistance financière n'est pas inconditionnelle et les Etats qui en bénéficient doivent rendre compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre et le respect des dispositions de la Convention²⁰⁹.

Toujours sur une base informelle, trois groupes de contact qui rassemblent des Etats parties et des organisations intéressées, ont été établis postérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention. Le premier vise à promouvoir une universalisation de la Convention. Il a par exemple présenté un rapport en mai 2003 au comité permanent sur l'état et le fonctionnement de la Convention. Dans ce rapport, le groupe présidé par le Canada propose notamment des principes directeurs en vue de l'établissement d'un réseau de militaires à la retraite qui serait chargé de soutenir les efforts d'universalisation²¹⁰. Un deuxième groupe s'attache au respect de l'article sept de la Convention. Enfin un troisième groupe de contact a été créé en septembre 2002, lors de la quatrième assemblée des Etats parties. Ce dernier examine les possibilités de mobilisation de ressources afin de réaliser les objectifs humanitaires de la Convention.

²⁰⁴ Coordinating Committee Meeting, President's summary, 30 July 2004, p. 2.

²⁰⁵ *Idem*.

²⁰⁶ Il s'agit des pays suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse.

²⁰⁷ Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, *Presentation by John Wattam (UK), Programme Co-ordinator*, 3 February 2003, p. 2.

²⁰⁸ NELLEN, S., « Les enseignements de l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel », *Forum du Désarmement*, n° 1, 2005, p. 73.

²⁰⁹ *Idem*.

²¹⁰ Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, *Report of the Universalization Contact Group*, 16 May 2003, p. 2.

Sont notamment étudiées les opportunités de mobiliser des ressources à travers les banques de développement et le secteur privé en plus des donateurs traditionnels que sont les agences multilatérales ainsi que certains Etats parties.

Ces différents groupes de contact reflètent l'esprit de coopération de la Convention d'Ottawa. Les problèmes que soulèvent certains aspects de la Convention et de sa mise en œuvre sont discutés entre les Etats intéressés et les ONG peuvent participer à ces discussions. Mais c'est principalement dans le cadre du travail intersession que ces dernières sont actives, leur rôle allant largement au-delà du simple observateur. Par ailleurs, les ONG ont également la possibilité, dans certains cas, de participer au suivi de la Convention sur un plan national.

§ 2. UNE PRÉSENCE ACTIVE DES ONG AUX RÉUNIONS RELATIVES À LA CONVENTION

A. Le suivi sur le plan international

Le statut d'observateur lors des assemblées des Etats parties est reconnu aux ONG par la Convention à travers l'article 11, paragraphe 4, qui dispose que « ...les organisations non gouvernementales pertinentes peuvent être invité[e]s à assister à ces assemblées en qualité d'observateurs... »²¹¹. Une disposition identique figure à l'article 12, paragraphe 3, permettant aux ONG d'assister également à la Conférence d'examen. Statut d'observateur sur le texte, les ONG sont en fait, comme le souligne la Présidente de la CNEMA, de véritables acteurs. En effet, ICBL « ...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 »²¹².

Outre les assemblées des Etats parties, les réunions intersessionnelles constituent une enceinte qui accorde aux ONG un rôle considérable. Ce n'est plus un statut d'observateur, mais celui de participant qui leur est alors accordé. En effet, dans le

²¹¹ Article 11, par. 4.

²¹² STERN, B., *op. cit.*, (29), p. 149.

cadre du travail intersession, «...l'accent [est] mis tout particulièrement sur la coopération internationale entre les gouvernements, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales »²¹³. Afin d'exploiter pleinement l'opportunité qui est offerte aux ONG de participer activement au travail intersession, ICBL a créé, suite à la première assemblée des Etats parties, un nouveau poste qui permettra d'assurer un lien entre les groupes de travail au sein d'ICBL et les comités permanents d'experts. Ces groupes de travail, établis depuis février 1998, examinent les mêmes thèmes que les comités permanents d'experts²¹⁴. Par ailleurs, ICBL a également mis en place un groupe consultatif qui réunit les présidents des groupes de travail, la personne occupant le nouveau poste, ainsi qu'un contact pour Genève, lieu de rencontre des comités permanents d'experts²¹⁵. De même que lors des assemblées des Etats parties, les ONG sont particulièrement actives dans le cadre des réunions intersessionnelles et, à travers la volonté des Etats parties de mettre l'accent sur la coopération internationale entre les gouvernements, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales, ces dernières ont la possibilité « de participer à l'orientation de l'agenda pour l'action antimines internationale »²¹⁶.

Tout comme dans le cadre des négociations qui ont conduit à l'adoption de la Convention, les ONG mènent une véritable diplomatie humanitaire. Etant libres de prendre la parole sur toute question discutée, il s'agira pour ces dernières de souligner, pour chaque question traitée lors de ces réunions, les aspects humanitaires qui sont présents. Cette participation large des ONG est favorisée par la pratique d'alliances avec certains Etats sensibles à leur position. Or, ces alliances s'inscrivent dans le prolongement du partenariat entre les Etats pilotes et les ONG qui a caractérisé le processus d'Ottawa. En effet, bien que les alliances ne soient pas à géométrie totalement fixe, ce sont, pour la plupart, les mêmes Etats qui continuent à collaborer étroitement avec les ONG²¹⁷. Par ailleurs, l'implication des ONG est également favorisée par une politique empreinte de beaucoup de réalisme, puisque ces dernières s'efforcent de tenir compte, au plus près, des intérêts étatiques des participants²¹⁸.

²¹³ APLC/MSP.1/1999/1, *op. cit.*, (15). Voir Annexe IV, p. 28.

²¹⁴ ATTWOOD, D. C., « Mise en œuvre de la Convention d'Ottawa : continuité et changement dans le rôle des ONG », *op. cit.*, (34), p. 29.

²¹⁵ *Idem.*

²¹⁶ *Idem.*

²¹⁷ Entretien avec un conseiller juridique à l'Unité Mines-Armes du CICR, à Genève, le 8 mars 2005.

²¹⁸ *Idem.*

Ayant assisté à différentes réunions annuelles et intersessionnelles, la Présidente de la CNEMA remarque que, « [o]n a très souvent le sentiment que les différents diplomates représentant leurs Etats ne négocient pas entre eux mais négocient avec ICBL, ou que si les Etats négocient entre eux c'est le plus souvent pour définir une position commune face à ICBL ou par rapport à une de ses propositions »²¹⁹. L'ampleur de la participation des ONG dans le cadre des différentes réunions relatives à la Convention d'Ottawa, est également soulignée par l'Ambassadeur canadien Laverdure, lorsqu'il se livre à une comparaison entre la Convention d'Ottawa et la Convention sur certaines armes classiques, précisant que, « [a]lors qu'à la réunion d'experts de la Convention d'Ottawa qui s'est tenue dernièrement, des représentants des ONG étaient invités à faire des exposés sur presque tous les thèmes de l'ordre du jour, à la conférence de décembre 1999 sur le protocole relatif aux mines terrestres de la Convention sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes classiques, les ONG concernées par les mines ont été priées de quitter la salle quand les réunions d'experts ont commencé »²²⁰.

ICBL ainsi que le CICR font en effet régulièrement des exposés lors des travaux intersession. Par exemple lors de la réunion des comités permanents, en mai 2003, ICBL a déclaré que « *[m]ore than thirty States Parties have made statements about Article 1, joint operations and assist – somme quite detailed, somme very brief. In reviewing those statements, we believe that there is an emerging common view about what States Parties should NOT do when engaged in a joint military operation with a non-State Party* »²²¹. Un tel exposé illustre l'une des modalités à travers laquelle s'exerce la participation d'ICBL. La coalition d'ONG évoque l'émergence d'une vue commune en précisant, point par point, les comportements auxquels les Etats parties ne devraient pas se livrer, alors que seule une trentaine d'Etats se sont prononcés sur la question²²². A travers son intervention, ICBL cherche à convaincre les Etats de retenir l'interprétation qu'elle défend. Toujours lors de la réunion des comités permanents en mai 2003, ICBL insiste également sur la nécessité de préciser que le nombre de mines

²¹⁹ STERN, B., *op. cit.*, (29), p. 149.

²²⁰ Les leçons du processus d'Ottawa, avant-projet d'observations de l'Ambassadeur Laverdure, 25 février 2000, p. 4, < http://www.mines.gc.ca/VII/VII_H_i-fr.asp > (15/02/2005).

²²¹ Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, Article 1, *Intervention by Stephen Goose, Head of Delegation, ICBL*, 16 May, 2003, pp. 1-2.

²²² La Convention d'Ottawa compte alors plus de 130 Etats parties.

antipersonnel qui font l'objet de l'exception fixée par l'article trois, se compte en centaines ou en milliers, et non en dizaines de milliers²²³.

C'est toutefois sur la question de la définition des mines antipersonnel qu'ICBL adopte le ton le plus déterminé. Au regard des divergences d'interprétation parmi les Etats parties sur le contenu de la définition, Stephen Goose précise que « *[t]here should be no question that mines with sensitive fuzes that explode from the presence, proximity or contact of a person, are prohibited. They are captured by the Mine Ban Treaty definition of antipersonnel mine, regardless of what label may be put on them. This should not be considered a controversial statement* »²²⁴. Durant la même réunion, le CICR est également intervenu pour souligner l'interprétation donnée au mot « design » (conçues) contenu dans la définition. Ainsi, « *[f]or the ICRC, the word "design" does not mean "intent" and it does not mean the "label" which is attached to the mine. If a mine is easily detonated by the presence, proximity or contact of a person this is the result of its design* »²²⁵.

Cependant, comme le rappelle la France²²⁶, ICBL tout comme le CICR, s'ils sont libres de communiquer le sens qu'ils accordent à certaines dispositions de la Convention, ne vont pas permettre de résoudre les divergences d'interprétation relatives notamment à la définition des mines antipersonnel. Seuls les Etats parties sont en mesure de clarifier le contenu qu'il appartient de donner à la définition fixée au paragraphe premier de l'article deux. Les ONG peuvent convaincre les Etats d'interpréter un article dans un sens particulier, mais non pas déterminer et imposer l'interprétation qu'elles privilégient.

En outre, il convient de préciser que lorsqu'un Etat est en accord avec les positions des ONG sur telle ou telle question, cela ne signifie pas que cet Etat défendra ensuite, dans les enceintes internationales telle que l'assemblée des Etats parties par exemple, la position sur laquelle il était en accord avec les ONG. Ce sont les relations politiques, diplomatiques avec les autres Etats, qui seront finalement toujours

²²³ Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, Article 3, *Intervention by Stephen Goose, Head of Delegation, ICBL*, 16 May 2003, p. 2.

²²⁴ Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, Article 2, *Intervention by Stephen Goose, Head of Delegation, ICBL*, 16 May 2003, p. 2.

²²⁵ Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, Article 2, *Intervention of the International Committee of the Red Cross*, 16 May 2003, p. 1.

²²⁶ CNEMA, *Rapport 2003, op. cit.*, (119), p. 35.

déterminantes au moment d'adopter une posture²²⁷. Ainsi, si les ONG peuvent certes participer aux différentes réunions, prendre la parole, soumettre des propositions, et collaborer à la détermination de l'ordre du jour, il n'en demeure pas moins que l'effet de cette participation, les résultats auxquels l'implication des ONG dans le suivi de la Convention aboutissent, ne sont pas nécessairement à la hauteur de l'ampleur de la participation des ONG.

B. Le suivi au niveau national

Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Convention, les ONG peuvent également jouer un rôle important, non pas au niveau international, mais au sein même des Etats parties. Bien qu'aucune disposition ne les y oblige, certains Etats ont pris l'initiative d'établir une structure nationale. La mission de telles structures consiste à « ...superviser les travaux de transposition juridique ainsi que les actions nécessaires pour la mise en œuvre des obligations souscrites dans le cadre de la Convention d'Ottawa »²²⁸. Le fonctionnement de ses structures peut varier d'un pays à l'autre, selon qu'elles sont à composition interministérielle, à composition mixte ou basées sur des mécanismes informels.

En France la loi du 8 juillet 1998, qui transpose les dispositions de la Convention en droit interne, prévoit à son article 9 la création d'une Commission Nationale pour l'Elimination des Mines Antipersonnel (CNEMA), dont le mandat est, conformément à l'article 10 de ladite loi, d' « assure[r] le suivi de l'application de la loi [du 8 juillet 1998] et de l'action internationale de la France en matière d'assistance aux victimes de mines antipersonnel »²²⁹. Il s'agit d'une structure à composition mixte, réunissant des représentants des ministères concernés, des universitaires et des ONG. Ainsi, quatre personnes appartenant aux associations oeuvrant en France dans le domaine de l'assistance aux victimes de mines antipersonnel et d'aide au déminage participent au travail de la CNEMA, et donc au suivi de la mise en œuvre par la France de la Convention d'Ottawa. La voix des ONG raisonne ainsi non seulement dans les enceintes internationales, mais aussi dans un cadre national. Les représentants des ONG

²²⁷ Entretien avec un conseiller juridique à l'Unité Mines-Armes du CICR, *op. cit.*, (217).

²²⁸ Colloque international, *Les structures nationales chargées de la lutte contre les mines antipersonnel*, Paris, 12-13 mars 2004, p. 25.

²²⁹ CNEMA, *Rapport 2003, op. cit.*, (119), p. 21.

qui sont membres de la CNEMA contribuent à l'établissement des priorités que se fixe la Commission et participent à l'élaboration des recommandations soumises ensuite au Gouvernement. A l'occasion des réunions plénières de la CNEMA, les ONG peuvent en outre formuler des propositions qui visent à assurer une meilleure effectivité de la mise en œuvre de la Convention. Lors de la deuxième réunion plénière qui a suivi la Conférence d'examen, en février 2005, Sylvie Brigot, représentante d'ICBL, a par exemple proposé que la France instaure un mécanisme de coopération pour favoriser l'adoption de mesures législatives, administratives et autres, dans les Etats parties qui ont participé au colloque international sur les structures nationales chargées de la lutte contre les mines antipersonnel, organisé par la CNEMA en mars 2004.

Les ONG participent donc au suivi de la Convention à travers les différents mécanismes établis par les Etats parties tant au niveau international que national. Elles exploitent pleinement l'opportunité qui leur est offerte d'assister aux réunions relatives à la mise en œuvre de la Convention. Bien que certains Etats aient pu manifester leur agacement face à une présence des ONG considérée comme excessive, le rôle de ces dernières dans le suivi de la Convention est prévu, et en ce sens encadré par les Etats. Il en est autrement s'agissant du rôle des ONG dans le contrôle de la mise en œuvre par les Etats parties, de la Convention. En effet, aucune disposition, aucun texte ne prévoit leur participation au contrôle du respect des normes de la Convention. Pourtant, les ONG représentent, là encore, des acteurs majeurs.

Section II : L'exercice du contrôle du respect des engagements qui lient les Etats parties

En examinant le système de vérification prévu par la Convention, il a été souligné brièvement l'importance du rapport annuel publié par ICBL. Complément non-officiel au système de vérification, le *Landmine Monitor* contribue en effet non seulement au respect par les Etats parties des normes de la Convention, mais aussi à l'universalisation de celle-ci. Après une brève description de l'origine et du contenu

général des rapports annuels, il s'agira de déterminer dans quelle mesure, la publication de ces rapports contribue à la mise en œuvre de la Convention.

§ 1. L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES MINES : LA PUBLICATION D'UN RAPPORT ANNUEL

A. Les auteurs du rapport

En juin 1998, ICBL a décidé de créer l'Observatoire International des Mines, pour suivre les progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention, relever les difficultés que peuvent rencontrer les Etats parties et rendre compte des actions qui sont entreprises pour lutter contre les mines. La première réunion de l'Observatoire International des Mines s'est ainsi tenue à Dublin du 15 au 18 septembre 1998. Des représentants de 150 ONG ont à cette occasion pu échanger des informations concernant la recherche, la collecte de données, les mécanismes de transmission des rapports et autres points relatifs à la rédaction du rapport annuel²³⁰. Quelques mois plus tard, plus exactement le 3 mai 1999, lors de la première assemblée des Etats parties qui s'est tenue à Maputo, a été présenté le premier rapport annuel. Comme le souligne Stephen Goose et Mary Wareham, tous deux membres de l'équipe éditoriale au sein de l'Observatoire International des Mines, la publication du rapport annuel « ...est le fruit de l'action concertée des organisations non gouvernementales qui conjuguent, pour la première fois, leurs efforts, de façon continue et systématique, pour veiller au respect d'un traité de désarmement ou de droit humanitaire »²³¹.

Un groupe de cinq ONG (Human Rights Watch, Handicap International Belgique, Kenya Coalition against Landmines, Mine Action Canada et Norwegian People's Aid) coordonne le travail des quelques 80 chercheurs répartis dans le monde et chargés de collecter des informations, avec l'appui ponctuel de journalistes, de spécialistes et d'instituts de recherche. Dans la mesure du possible, l'Observatoire International des Mines préserve les même chercheurs d'une année à une autre, afin de

²³⁰ GOOSE, D. et WAREHAM, M., « L'Observatoire des Mines : la vérification exercée par les citoyens », *Forum du désarmement*, n° 4, 1999, p. 36.

²³¹ *Ibid.*, p. 35.

favoriser une mémoire institutionnelle et assurer la qualité des recherches. Ces derniers sont organisés en groupes régionaux, chacun dirigé par un coordinateur chargé de rassembler les rapports des différents chercheurs. Le financement du rapport provient d'ONG et de certains Etats parties à la Convention²³².

B. Le contenu du rapport

Le rapport recense pour chaque pays les conséquences humanitaires provoquées par l'emploi des mines, l'ampleur de la pollution, la politique en matière d'interdiction des mines antipersonnel, les contributions reçues ou versées dans le cadre de la lutte contre les mines, ainsi que les progrès réalisés d'année en année. Par exemple, pour le Cambodge²³³, le rapport de 2003 révèle la superficie qui a fait l'objet d'opérations de déminage depuis mai 2002, mais aussi le nombre de nouvelles victimes depuis cette date. Dans le cadre de la politique du pays en matière de lutte contre les mines, il est précisé notamment quelles sont les institutions nationales qui sont en charge de s'assurer de la mise en œuvre des obligations qui découlent de la Convention. Le lecteur apprendra également qu'une loi qui reproduit l'interdiction complète des mines antipersonnel est entrée en vigueur au Cambodge, le 28 mai 1999, et que les mines antipersonnel ne sont plus employées, ni par les forces gouvernementales, ni par une quelconque force d'opposition. Suivent ensuite des informations détaillées sur la participation du Cambodge au suivi de la Convention, sur le stock de mines antipersonnel détenu par le gouvernement, sur les difficultés rencontrées dans le cadre des opérations de déminage, ou encore sur les sources de financement des programmes de lutte contre les mines antipersonnel qui sont mis en œuvre dans le pays.

Le rapport ne se concentre pas uniquement sur les Etats parties à la Convention, puisqu'il fournit également des informations sur les Etats qui ne sont pas liés par celle-ci, en précisant systématiquement si l'Etat est signataire, et éventuellement les motivations à ne pas rejoindre le traité d'interdiction. Enfin, le *Landmine Monitor* contient des appendices sur les activités menées par les différents acteurs impliqués dans la lutte contre les mines antipersonnel, qu'il s'agisse des organismes onusiens, du

²³² BOUVERET, P. et ELOMARI, B., « Interdiction des mines. Une convention sous haute surveillance », *Damocles*, n° 80, 1^{er} trimestre 1999, p. 5.

²³³ Voir *Landmine Monitor 2003, op. cit.*, (117), pp. 134-148.

CICR, du Centre international de déminage humanitaire de Genève ou encore de la Commission Européenne. Chacun des rapports annuels, dont la sixième édition est parue en novembre 2004, est distribué aux Etats lors des Assemblées des Etats parties, et est en outre accessible sur le site web d'ICBL.

La publication de l'Observatoire International des Mines contribue à la mise en œuvre de la Convention à double titre : d'une part elle favorise le respect, par les Etats parties, de leurs engagements ; d'autre part elle vient appuyer les efforts qui sont déployés en vue de faire de la Convention d'Ottawa un instrument universel.

§ 2. LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR UN RÉSEAU D'ONG : UNE CONTRIBUTION MAJEURE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION

A. La contribution au respect de la Convention

Les données communiquées par les Etats parties dans les rapports qui doivent être soumis au Secrétaire général des Nations Unies, conformément à l'article sept de la Convention, ne sont pas contrôlées par une institution indépendante. En outre, aucune inspection automatique n'est prévue par la Convention. Or, les Etats fournissent souvent des informations qui sont incomplètes ou qui comportent des erreurs. Ceci n'est pas seulement dû à la volonté déterminée d'un Etat de dissimuler certaines informations, mais provient surtout du fait de l'incapacité de certains d'entre eux à récolter toute l'information exigée par l'article sept. Ce travail de rassemblement des données à communiquer ensuite au Secrétaire général exige des ressources, du personnel, des instruments fiables ; éléments qui manquent à certains, en particulier aux pays les moins développés et les plus affectés par les mines. Dans ce contexte, les ONG peuvent servir de, ce que Kal Raustiala, en traitant des institutions environnementales internationales, qualifie de chemin alternatif pour récolter l'information sur le comportement des Etats. Le constat qu'établit Kal Raustiala dans le contexte des institutions environnementales, à savoir que « *[a]s a result of NGO monitoring interested states obtain useful information and an independent check on the official self-reports given by the*

individual governments themselves »²³⁴ est tout à fait valable pour la Convention d'Ottawa. Le rapport permet de révéler d'éventuelles erreurs ou omissions qui pourraient apparaître dans les informations délivrées par les Etats parties.

A travers l'ampleur des informations qui figurent dans chaque édition du rapport, celui-ci constitue donc un complément non-officiel aux données que doivent fournir les Etats parties en vertu de l'article sept. En outre, il assure un contrôle de l'affectation des ressources allouées aux différentes actions de lutte contre les mines. En effet, les progrès réalisés dans chaque pays peuvent être évalués d'année en année, permettant ainsi d'effectuer un calcul « coût-bénéfices » des programmes entrepris.

Par la publication d'informations relatives à la politique de chaque Etat en matière d'interdiction des mines, le rapport peut également inciter les Etats à respecter au plus près les dispositions de la Convention. Pour chaque Etat partie, le rapport précise la date d'entrée en vigueur de la Convention à son égard, les avancées dans la destruction des stocks, dans l'adoption d'une législation nationale et dans les opérations de déminage, la date de la remise du rapport en vertu de l'article sept, et surtout, le rapport relève les éventuelles violations des obligations générales. Lorsqu'un Etat partie ne respecte pas les interdictions de produire, d'employer ou d'exporter des mines antipersonnel, le risque est grand que cette méconnaissance soit soulignée dans le rapport de l'Observatoire International des Mines. Or, un Etat, pour autant qu'il tienne à sa crédibilité et à son image, cherchera à éviter de figurer parmi ceux qui ne respectent pas leurs engagements. La publicité donnée à la non conformité, par un Etat partie, de son comportement face aux engagements auxquels il a souscrit peut ainsi servir en quelque sorte de sanctions.

B. La contribution à l'universalisation de la Convention

Le rapport annuel, enfin, est important dans le cadre des efforts d'universalisation de la Convention, car non seulement il « dénonce les Etats qui ne respectent pas la Convention d'Ottawa, mais aussi stigmatise ceux qui n'ont pas

²³⁴ RAUSTIALA, K., « States, NGOs and International Environmental Institutions », *International Studies Quarterly*, n° 41, 1997, p. 729.

ratifié »²³⁵. L'Observatoire International des Mines collecte des informations sur tous les pays, c'est-à-dire sur les Etats parties, sur les Etats signataires, et sur les Etats qui n'ont pas ratifié la Convention. Au début de chaque rapport, figure une introduction dans laquelle les Etats qui continuent à produire, à employer ou à exporter des mines antipersonnel sont énumérés. Par exemple dans le rapport de 2003, les Etats producteurs de mines antipersonnel sont mis en évidence à travers l'utilisation de caractères plus larges que le corps du texte²³⁶, et dans le rapport de 2004, qui contient par ailleurs un bilan sur la mise en œuvre de la Convention cinq ans après son entrée en vigueur, l'on peut lire que « *[s]ince 1999, there have been three instances in which government forces have made very extensive use of antipersonnel mines. India and Pakistan mined their border during a period of tensions from December 2001 to mid-2002, laying perhaps two million or more mines. Russian forces used perhaps hundreds of thousands of hand-emplaced and scatterable mines in Chechnya in 1999 and 2000. Ethiopia and Eritrea laid hundreds of thousands of antipersonnel mines during their border war from 1998 to mid-2000* »²³⁷.

La contribution du rapport annuel publié par l'Observatoire International des Mines se manifeste donc à plusieurs niveaux. Non seulement le rapport constitue un complément aux informations délivrées par les Etats parties conformément à l'article sept de la Convention, mais il incite également les Etats liés par la Convention à respecter leurs engagements, et peut dans une certaine mesure favoriser l'universalité du traité. L'importance accordée par les Etats parties au rapport s'illustre notamment par le nombre d'interventions qui se basent sur les informations qu'il contient, lors des différentes rencontres qui réunissent les Etats parties dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Convention. La Présidente de la CNEMA a ainsi pu constater, lors d'un séminaire sur l'universalisation et la mise en œuvre de la Convention qui s'est tenu à Bamako en février 2001, « ...qu'une partie non négligeable des interventions des Etats étaient faites pour réfuter des allégations contenues dans le rapport d'ICBL, ou pour les corriger... »²³⁸. Plus de trois ans plus tard, lors du sommet de Nairobi, le représentant d'ICBL souligne sa satisfaction « *that so many speakers throughout this week have*

²³⁵ STERN, B, *op. cit.*, (29), p. 148.

²³⁶ L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2003*, *op. cit.*, (117), p. 8.

²³⁷ L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2004*, < www.icbl.org/lm > (10/05/2005).

²³⁸ STERN, B., *op. cit.*, (29), p. 149.

*utilized the Landmine Monitor's findings as the basis for assessing progress and problems... »*²³⁹. L'importance accordée par les Etats au rapport annuel de l'Observatoire International des Mines apparaît, enfin, dans une allocution prononcée en avril 2002 par M. Charles Josselin, ministre délégué à la coopération et à la francophonie. Il a en effet tenu les propos suivants devant des représentants de l'Observatoire International des Mines : « [u]nique ouvrage de référence de ce niveau et de cette portée dans le monde, le rapport de l'observatoire des mines tient, à nos yeux, une place centrale, et dans l'universalisation, et dans la mise en œuvre de la Convention. L'universalisation, parce que grâce à votre rapport, nul ne peut prétendre ignorer le progrès du Traité d'Ottawa, et les avancées qu'il induit en termes de désarmement, de sécurité des personnes, de droit humanitaire et de développement socio-économique ; la mise en œuvre, parce que votre travail, objectif et minutieux, est l'une des contributions majeures à l'indispensable respect de la Convention dans toutes ses dispositions »²⁴⁰.

Si le rôle des ONG dans le contrôle du respect des dispositions d'une Convention internationale n'est pas nouveau, il faut remarquer cependant que la collecte des données, le travail de recherche des informations est ici opéré par un grand nombre de chercheurs, répartis dans le monde entier et coordonné par une coalition d'ONG, un réseau mondial d'organisations. Le contrôle n'est pas effectué par une ou plusieurs ONG travaillant individuellement, contrairement à ce qui se fait dans le cadre d'autres instruments de droit international. Le caractère novateur que comporte la publication d'un rapport annuel par l'Observatoire International des Mines réside dans le fait que, comme le soulignent Henri Thompson et Alex Vines, « ...*this is the first attempt to create a systematic, global, NGO monitoring network* »²⁴¹.

En tant que contribution majeure à la vérification de la conformité du comportement des Etats parties avec leurs engagements, le rapport publié par l'Observatoire International des Mines, sans être officiel fait toutefois partie intégrante du processus de mise en oeuvre de la Convention.

²³⁹ Statement to the Nairobi Summit on a Mine-Free World, delivered by Stephen Goose, Nairobi, 3 December 2004, p. 1.

²⁴⁰ Allocution de M. Charles Josselin, ministre délégué à la coopération et à la francophonie, sur la mise en œuvre par la France de l'application de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel et la contribution des chercheurs de l'Observatoire des mines à l'universalisation du traité, Paris le 17 avril 2002, p. 2.

²⁴¹ THOMPSON, H et VINES, A., *op. cit.*, (4), p. 22.

Cependant, c'est dans la réalisation des objectifs humanitaires de la Convention que la contribution des ONG est sans doute la plus significative. En effet, dans les domaines du déminage, de la sensibilisation aux dangers des mines et de l'assistance aux victimes, « les ONG peuvent jouer un rôle normatif déterminant et influencer sur la politique suivie grâce à leurs liens et partenariats avec les gouvernements et les organismes des Nations Unies qui traitent du problème des mines, et influencer la nature et le niveau des financements accordés »²⁴².

CHAPITRE II - L'ACTION DES ONG DANS LA RÉALISATION DES OBJECTIFS HUMANITAIRES DE LA CONVENTION

Le rôle joué par les ONG dans la réalisation des objectifs humanitaires de la Convention s'inscrit dans le cadre d'une évolution qui a vu les acteurs impliqués dans les opérations de déminage se diversifiés. Alors que pendant longtemps, l'Armée représentait l'acteur principal dans les actions de déminage, désormais, les organisations internationales, les ONG, ainsi que des compagnies privées peuvent être impliquées dans le déminage. Après avoir brièvement exposé les caractéristiques de cette évolution, il s'agira d'examiner comment s'exerce concrètement la contribution des ONG aux actions de déminage. Ces actions ne constituent souvent qu'une étape dans le cadre de programmes, qui, établis à long terme, tiennent compte des nombreux aspects qui entourent la lutte contre les mines, dont notamment celui de l'assistance aux victimes. Cependant, si l'assistance aux victimes est mentionnée dans la Convention (article 6 paragraphe 3), aucun mécanisme n'a été institué afin d'en assurer l'effectivité. Là encore, le rôle des ONG apparaîtra donc considérable. Comme dans le cadre du déminage, la contribution des ONG dans le domaine de l'assistance aux victimes se traduit non seulement par des activités de terrain, mais aussi par la direction d'une réflexion sur les moyens d'améliorer l'assistance aux victimes.

²⁴² ATTWOOD, D. C., « La mise en œuvre de la Convention d'Ottawa : continuité et changement dans le rôle des ONG », *op. cit.*, (34), p. 26.

Section I : Les opérations de déminage

Parallèlement à la multiplication des acteurs impliqués dans les opérations de déminage, à partir de la fin des années quatre-vingt, une réflexion s'est développée sur la conception même de celles-ci. En particulier, apparaît la notion de « déminage humanitaire » qui repose sur une approche holistique du déminage. Il ne s'agit alors plus seulement d'extraire les mines des terrains pollués, mais d'inscrire une telle opération dans le contexte particulier propre à chacune d'elle.

§ 1. LES ACTEURS EN PRÉSENCE

A. Les formes de collaboration entre l'Armée et les organisations civiles

Durant longtemps, le déminage était considéré comme étant une « question militaire »²⁴³. Cependant, depuis les années quatre-vingt-dix, le nombre d'acteurs impliqués dans des opérations de déminage s'est considérablement accru. Outre l'Armée, nous pouvons distinguer trois catégories d'acteurs, à savoir les organisations internationales, les ONG et les compagnies commerciales. Parmi les organisations internationales, l'ONU est particulièrement active dans la contribution aux opérations de déminage. Celle-ci s'exerce notamment à travers les actions menées par le Service d'action antimines des Nations Unies (UNMAS). Par ailleurs, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ainsi que le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) peuvent également participer à la mise en œuvre de programmes de déminage.

L'approche des organisations internationales et des ONG est différente de celle de l'Armée, elle prend en compte les besoins de la population touchée par des mines antipersonnel et s'inscrit sur le long terme. Il s'agit d'actions de « déminage humanitaire » (ou « déminage civil ») qui se réalisent « dans un contexte d'après guerre

²⁴³ MANSFIELD, I., « Le rôle de l'armée dans l'action antimines », *Forum du désarmement*, n° 3, 2003, p. 39.

et [qui] recherche[nt] un taux de destruction des mines de 100% »²⁴⁴. Le déminage humanitaire englobe non seulement les actions de déminage, mais aussi des missions d'enquêtes chargées notamment de localiser les zones minées ou suspectées, ainsi qu'un travail de cartographie²⁴⁵. Au contraire, le déminage militaire intervient dans le cadre d'un conflit et est destiné à d'autres fins que celles du déminage civil. Il s'agit par exemple de se frayer un passage à travers un champ de mines, ce qui n'inclut donc pas nécessairement le déminage complet d'une zone minée. Cette distinction n'exclut cependant pas que des formes de coopération entre des forces militaires et des organisations civiles puissent se matérialiser dans le cadre d'opération de « déminage humanitaire ». Le plus souvent, ces formes de coopération se traduisent par des missions de formation. Par exemple au Danemark, le centre de déminage qui dépend du Ministère de la Défense danois, fournit un soutien à des ONG dans l'entraînement au déminage²⁴⁶. En France, l'Ecole Supérieure et d'Application du Génie (ESAG) comprend le centre MINEX qui forme des ingénieurs de haut niveau aux techniques de déminage et accueille chaque année des étrangers en vue de leur dispenser une formation²⁴⁷. L'Armée peut également contribuer aux opérations de déminage humanitaire à travers la fourniture aux organisations civiles de matériel qui peut s'avérer très coûteux. Enfin, certaines ONG engagent des experts militaires dont les compétences peuvent être exploitées sur une base ponctuelle²⁴⁸.

B. L'implication de la population locale dans les actions de déminage

A ces différents acteurs, s'ajoute, dans certains cas, la population locale qui, faute d'avoir accès à la terre, aux ressources sans lesquelles ils ne peuvent pas survivre, entreprennent des actions de déminage, parfois en étant insuffisamment, voir pas du tout formée. Face à cet état de fait, les spécialistes sont divisés sur la question de la pertinence des standards internationaux développés par le CIDHG à la demande des Nations Unies. Ces standards (International Mine Action Standard) visent à renforcer la

²⁴⁴ CNEMA, *Rapport 1999*, Paris, La documentation française, 2000, p. 75.

²⁴⁵ CIDHG, *Mine Action. The International Response to the Landmine Problem*, Amman, April 2000, p. 2.

²⁴⁶ CIDHG, *The Role of Military in Mine Action*, Genève, juin 2003, p. 8.

²⁴⁷ *Idem*.

²⁴⁸ KREGER, N., « Humanitarian vs Military Mine Action », *Journal of Mine Action*, vol. 8, n° 1, June 2004, p. 2.

sécurité et l'efficacité des actions antimines, dont les programmes de déminage²⁴⁹. Si certains estiment que les standards doivent impérativement être respectés, d'autres soulignent la nécessité d'adopter une approche plus pragmatique, qui tienne compte du contexte particulier et de l'urgence qui caractérise certaines situations dans lesquelles des paysans entreprennent des actions de déminage. Selon Chris Dammers, « *this involves reviewing the retention of standards, controls and procedures that can never in practice be devolved to community level* »²⁵⁰. Par ailleurs, l'application de standards universels peut soulever des difficultés en raison de la diversité des théâtres d'opération et du fait que le niveau de danger est très variable d'une région à une autre²⁵¹. L'implication de la population locale dans les opérations de déminage suscite également des divergences au regard de la nécessité de transférer les compétences à ces populations. On verra que certaines ONG encouragent et défendent le transfert de compétence, en tant que principe qui doit guider les actions de lutte contre les mines.

Les questions soulevées ci-dessus sont liées aux difficultés qui entourent les opérations de déminage. Celles-ci comportent toujours un risque, même en étant menées conformément aux standards internationaux. En outre, le coût de ces opérations est très élevé. L'enlèvement d'une seule mine coûte entre 300 et 1000 dollars²⁵².

Dans ce contexte, le rôle des ONG dans les opérations de déminage, et surtout dans la conduite d'une réflexion sur les moyens d'accroître l'efficacité de telles opérations s'averera capitale.

²⁴⁹ Voir la publication du CIDHG : *A Guide to the International Mine Action Standards*, Geneva, January 2004, 120 p.

²⁵⁰ DAMMERS, C., « Participatory Monitoring and Evaluation of Humanitarian Mine Action in Cambodia », in WILLET, S., (ed.), *Participatory Monitoring of Humanitarian Mine Action : Giving Voice to Citizens of Nicaragua, Mozambique and Cambodia*, Geneva, UNIDIR, 2003, p. 83.

²⁵¹ THOMPSON, H. et VINES, A., *op. cit.*, (4), p. 25.

²⁵² SHORT, N., « A New Model for Arms Control ? The Strengths and Weaknesses of the Ottawa Process and Convention », *Disarmament Diplomacy*, n° 24, 1998, p. 3, < <http://www.acronym.org.uk/dd/dd24/24ott.htm> >, (02/04/2005).

§ 2. LE RÔLE DES ONG DANS L'ÉVOLUTION DE LA CONCEPTION DU DÉMINAGE

A. Les diverses manifestations de la contribution des ONG

M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie a affirmé, à l'occasion de la signature de la Convention, que « [l]'application de [la] Convention, la vérification de l'éradication, du déminage, à l'échelle de la planète, dépendra très largement du travail que les organisations non gouvernementales vont continuer à faire. Il faut que le déminage soit, en quelque sorte, sous surveillance populaire si nous voulons être sûrs qu'il atteigne ses objectifs »²⁵³. L'action des ONG se traduit tout d'abord par une participation à la collecte de fonds nécessaires pour mener ces actions. Deuxièmement, certaines ONG sont elles même spécialisées dans le déminage et, à ce titre mènent individuellement ou en collaboration avec des organisations internationales ou des acteurs locaux des opérations de déminage. Parmi les principales ONG ainsi spécialisées, figurent notamment DanChurchAid, the Danish Demining Group, the HALO Trust, Mines Advisory Group, Norwegian People's Aid, et Swiss Foundation for Mine Action²⁵⁴. Enfin, le rôle des ONG dans le cadre du déminage est significatif dans l'évolution de la conception des opérations de déminage. Des organisations telles que Handicap International par exemple soulignent depuis longtemps la nécessité de repenser le déminage en tenant compte des besoins particuliers des communautés affectées par les mines antipersonnel. C'est autour de cette dernière manifestation du rôle des ONG dans le domaine du déminage que quelques remarques méritent d'être apportées.

B. Le déminage « humanitaire »

Handicap International, Mines Advisory Group et Norwegian People's Aid ont formulé une déclaration en 1997, sur les principes qui doivent guider les opérations de lutte contre les mines. Ces principes reposent sur une approche holistique du déminage,

²⁵³ Déclaration de M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie, sur la position de la France sur les mines antipersonnel notamment par rapport aux Etats-Unis, et les actions prioritaires à engager, à Ottawa le 3 décembre 1997, p. 2.

²⁵⁴ L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2003*, *op. cit.*, (117), p. 25.

comme rend compte la définition de ce qu'est la lutte contre les mines. Il s'agit en effet d' « une approche globale et structurée dont l'objectif est d'apporter une réponse aux conséquences concrètes de la prolifération des mines et munitions non explosées, et qui inclue la collecte de données, la sensibilisation des populations et le déminage »²⁵⁵. Le premier principe proposé par les trois ONG consiste à analyser les besoins des communautés touchées avant de procéder à des actions de déminage. Pour ce faire, des études (*Survey*) sont conduites sur le terrain. Celles-ci permettent d'obtenir l'information nécessaire à un programme de déminage efficace. A travers un *Survey*, les mines sont, dans la mesure du possible, localisées, et les champs suspectés sont repérés. Une étude comporte plusieurs étapes, qui vont de la récolte d'informations sur le contexte politique, social, économique et environnemental de la région étudiée, au marquage des zones minées.²⁵⁶

Parmi les autres principes qui doivent guider la lutte contre les mines selon les trois ONG à l'origine de la Déclaration de 1997 figurent, outre ceux qui touchent à la protection du personnel et à l'amélioration des techniques et de la qualité du déminage, le soutien du transfert de compétence aux populations touchées²⁵⁷. Le directeur du Département Mines de Handicap International, Bill Howell, rappelle à juste titre que les grands programmes de déminage auparavant gérés par le personnel d'ONG ou des Nations Unies, fonctionnent aujourd'hui avec très peu de personnel expatrié²⁵⁸. Les acteurs impliqués dans le déminage sont cependant divisés sur la pertinence d'un tel principe et certains estiment que les risques qui entourent les opérations de déminage réalisées par des villageois sont trop importants. Ruth Bottomley, en travaillant au Cambodge pour Norwegian People's Aid (pourtant une des trois ONG à l'origine de la déclaration qui contient ce principe) a constaté que « ...*the majority of mine action agencies active in Cambodia have been opposed to the formal facilitation of village demining because they believe it cannot be made acceptably safe under any conditions* »²⁵⁹. A l'inverse d'une telle position, d'autres soulèvent le caractère inévitable des actions de déminage conduites par la population locale, en raison de

²⁵⁵ BRIGOT, S., « Interdiction des mines. Déminage et prévention des accidents », *Damocles*, n° 80, 1^{er} trimestre 1999, p. 11.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 12.

²⁵⁷ HOWELL, B., « Evolution des principes pour l'action antimines », *Forum du désarmement*, n° 4, 1999, p. 72.

²⁵⁸ *Idem.*

l'ampleur de la pollution qui affecte certaines régions et de la lenteur du déminage. Ainsi, Chris Dammers soutient que, dans le cas du Cambodge du moins, « ...*giving village deminers appropriate protection and support would save more lives and clear more land, and at less cost, than will ever be possible through official programmes. Acceptance of this fact [...] could start to transform the mine action scene in Cambodia* »²⁶⁰. Si les positions divergent sur la question de savoir s'il est judicieux de transférer la compétence aux communautés affectées, Chris Dammers rend en tout cas compte d'un fait indéniable, à savoir que le déminage par des acteurs locaux est moins coûteux que les opérations menées par des expatriés, que ceux-ci travaillent pour une ONG ou pour une organisation internationale intergouvernementale. Ainsi, le développement des capacités locales pourrait permettre de réduire la dépendance des pays affectés aux fonds des donateurs.

Les trois ONG à l'origine de ces principes ont contribué à remettre en question certains aspects du déminage. Le débat relatif au transfert de compétence qui divise aujourd'hui les acteurs impliqués dans le déminage, ne peut être que fécond et finalement débouché sur une réponse mieux adaptée aux souffrances provoquées par les mines antipersonnel.

Les organisations internationales participent également à cette évolution dans la conception du déminage. En effet, la structure au sein des Nations Unies, en charge des questions relatives aux mines se nomme le « Service de lutte contre les mines » (*Mine Action Service*). Or, « [c]ette appellation n'est pas neutre. Elle témoigne d'une ferme volonté de développer simultanément, en jouant sur leurs synergies, les différents volets de la lutte contre les mines... »²⁶¹. Ainsi, alors que les organismes des Nations Unies qui s'occupaient auparavant du problème des mines (l'Unité de déminage et le Groupe du déminage et des politiques en la matière) concentraient leurs efforts essentiellement sur les opérations de déminage, la nouvelle structure s'attache désormais aux nombreux aspects qui interviennent dans le cadre de l'action antimines. Outre le déminage, la sensibilisation et la prévention auprès des populations touchées, l'assistance aux victimes, la destruction des stocks de mines antipersonnel, ainsi que la

²⁵⁹ BOTTOMLEY, R., « Balancing Risk : Village De-mining in Cambodia », *Third World Quarterly*, vol. 24, n° 5, 2003, p. 833.

²⁶⁰ DAMMERS, C., *op. cit.*, (250), p. 82.

²⁶¹ MIYET, B., « Les Nations Unies et la lutte contre les mines antipersonnel : au-delà d'Ottawa », *Politique étrangère*, n° 4, 1997, p. 631.

mobilisation contre l'utilisation des mines font partie du cahier des charges du « Service de lutte contre les mines » des Nations Unies.

Tout comme cette structure onusienne, les ONG ne s'attachent pas uniquement aux opérations de déminage, mais dirigent également leurs efforts vers ces divers aspects de l'action antimines, dont en particulier l'assistance aux victimes.

Section II : L'assistance aux victimes

Il est inscrit dans le préambule de la Convention que les Etats parties sont « [d]ésireux de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour apporter une assistance pour les soins et la réadaptation des victimes des mines, y compris pour leur réintégration sociale et économique... ». La volonté des Etats parties de s'attacher à l'assistance aux victimes, s'est également traduite par l'inclusion d'une disposition spécifique relative à l'assistance aux victimes. Il s'agira donc de déterminer dans quelle mesure l'article 6 paragraphe 3 constitue une base adéquate pour le développement des programmes d'assistance aux victimes, avant d'examiner ensuite quel est le rôle des ONG dans le cadre de ces programmes.

§ 1. L'ARTICLE 6 PARAGRAPHE 3 DE LA CONVENTION

A. La portée de l'article 6 paragraphe 3

L'article 6 paragraphe 3 dispose que « [c]haque 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... ». Le fait que la disposition précise que l'assistance doit être fournie par les Etats parties *qui sont en mesure de le faire*²⁶² implique qu'il n'y a pas une obligation pour un Etat partie, de porter assistance aux victimes des mines, ou du moins qu'il ne s'agit pas d'une

²⁶² on souligne.

obligation absolue²⁶³. Comme il est précisé dans un rapport de la CNEMA, l'article 6 § 3 « crée une obligation juridique en matière d'assistance, qui peut être analysée comme une obligation de moyen »²⁶⁴. Un Etat qui a des ressources suffisantes pour fournir une assistance aux victimes, est tenu de mettre en œuvre des moyens permettant d'améliorer la situation des victimes de mines antipersonnel, sans que ne soit précisé l'ampleur ni la nature de ces moyens. Bien que la notion d'assistance ne soit pas définie, « ...it presumably includes financial, material, and technical aspects »²⁶⁵.

L'article 6 paragraphe 3 ne crée cependant aucun droit pour les victimes de mines, en outre, comme le souligne Anne Cammilleri, « [a]ucune mesure ne va dans le sens de la création d'un fonds international spécifique dans un but humanitaire, pour assurer la prise en charge des conséquences médicales et psychologiques des accidents résultant de l'explosion de mines antipersonnel »²⁶⁶. Si la Convention ne prévoit en effet pas la création d'un fonds international, rien n'exclut que les Etats parties décident, après l'entrée en vigueur du traité, de créer un tel fonds. Ainsi, parmi les nombreuses propositions de la CNEMA figure celle de réfléchir à la création d'un fonds international fondé sur la solidarité, qui servirait à financer des programmes d'assistance aux victimes des mines antipersonnel²⁶⁷. Cette proposition s'inscrit dans le prolongement de la réflexion que mène la CNEMA sur les possibilités d'établir un droit international de compensation et d'indemnisation des victimes de mines antipersonnel dans la Convention d'Ottawa, soit à travers un amendement, soit par l'adoption d'un Protocole additionnel²⁶⁸.

B. Mise en œuvre de l'article 6 paragraphe 3

Bien que l'article 6 paragraphe 3 ne constitue pas à lui seul une base suffisante pour la mise en œuvre de programmes d'assistance aux victimes qui soient adaptés à l'ampleur du problème, il représente toutefois une singularité dans le paysage du droit

²⁶³ Stuart Maslen précise que l'assistance aux victimes « *is not an absolute legal obligation* », (Voir MASLEN, S., *op. cit.*, (79), p. 184).

²⁶⁴ CNEMA, *Rapport 2001-2002*, Paris, La documentation française, 2003, p. 81.

²⁶⁵ MASLEN, S., *op. cit.*, (79), p. 183.

²⁶⁶ CAMMILLERI, A., *op. cit.*, (41), p. 48.

²⁶⁷ CNEMA, *Rapport 2001-2002*, *op. cit.*, (264), p. 102.

²⁶⁸ CNEMA, *Rapport 2000*, *op. cit.*, (184), p. 36.

international, à travers l'obligation qu'il crée de porter assistance aux victimes. Il s'agit d' « ...une obligation de réparation liée à une responsabilité sans faute, c'est-à-dire une obligation tout à fait indépendante de la responsabilité des Etats, et sans limite territoriale puisque l'obligation est internationalisée »²⁶⁹. Aucune disposition de la sorte ne figure dans les traités de désarmement et de droit international humanitaire adoptés jusqu'alors.

En outre, ainsi que le relève Handicap International, « ...le processus de mise en application du Traité a encouragé les Etats Signataires à réfléchir de façon plus précise et plus stratégique au renforcement et à la viabilité des capacités locales »²⁷⁰ dans le domaine de l'assistance aux victimes. Cette réflexion a pu se développer notamment dans le cadre du travail intersession. En effet, le comité permanent sur l'assistance aux victimes et leur réintégration sociale et économique voit les Etats parties et non-parties, les Nations Unies, le CICR et ICBL travailler ensemble en vue de favoriser la mise en œuvre de l'article 6 paragraphe 3. De ce travail s'est notamment dégagé une compréhension commune des différentes dimensions que comporte l'assistance aux victimes. Les victimes de mines nécessitent une assistance qui comprend les soins médicaux d'urgence, une réhabilitation physique à travers la fourniture de prothèses notamment, un soutien psychologique, enfin des mesures de réintégration économique²⁷¹. Le comité permanent promeut également une approche globale dans la définition des victimes de mines antipersonnel, qui inclut non seulement les individus directement affectés, mais aussi leurs familles ainsi que les communautés concernées²⁷². Cette approche est conforme à la définition que propose ICBL, pour qui « ...le terme « victimes » s'entend des personnes qui, soit individuellement, soit collectivement, ont subi une blessure physique, émotive et psychologique, une perte économique ou une atteinte substantielle à leurs droits fondamentaux à la suite d'actions ou d'omissions liées à l'utilisation des mines »²⁷³.

La contribution de la Convention d'Ottawa à l'amélioration de l'assistance aux victimes est également reconnue par l'Observatoire International des Mines, qui souligne que, « ...*many mine survivors have benefited from the increased attention*

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 40.

²⁷⁰ HANDICAP INTERNATIONAL, *Assistance aux victimes de mines : leçons apprises*, Conclusions de l'atelier sur l'assistance aux blessés de guerres et autres personnes handicapées vivant dans les zones polluées par des mines, Paris, 25-28 mai 2004, p. 3.

²⁷¹ CIDHG, *Mine Action. The International Response to the Landmine Problem*, *op. cit.*, (245), p. 3.

²⁷² L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2004*, *op. cit.*, (237).

given to the issue of victim assistance by States Parties since 1999. Several new programs for physical rehabilitation and socio-economic reintegration have been implemented »²⁷⁴.

Dans la mise en œuvre de ces programmes, le rôle des ONG est manifeste, tant au niveau de la contribution à la réflexion sur les modalités de l'assistance aux victimes qu'au niveau de la réalisation, sur le terrain, d'actions qui visent à améliorer le sort des individus touchés par les mines antipersonnel. Sur ce dernier point, le rôle des ONG est expressément prévu par la Convention d'Ottawa. C'est en effet « par le biais des organismes des Nations Unies, d'organisations ou institutions internationales, régionales ou nationales, du Comité international de la Croix-Rouge, des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de leur Fédération internationale, d'organisations non gouvernementales ou sur une base bilatérale »²⁷⁵, que l'assistance peut être fournie.

§ 2. L'APPUI FOURNI PAR LES ONG AUX PROGRAMMES D'ASSISTANCE AUX VICTIMES

A. Une réflexion sur les moyens d'améliorer l'assistance aux victimes

Selon l'Observatoire International des Mines, il y a aujourd'hui entre 300 000 et 400 000 victimes dans le monde, réparties dans 121 pays²⁷⁶. Or, dans nombre d'entre eux, l'assistance fournie à ces dernières se révèle être inadéquate et insuffisante. L'accès aux besoins essentiels, tels que la nourriture, la sécurité, l'eau, est souvent entravé, et les structures médicales demeurent inadaptées. C'est pourquoi, suite à une proposition de l'ONG *Landmine Survivors Network*²⁷⁷, ICBL a créé, en février 1998, le groupe de travail sur l'assistance aux victimes, qui s'est fixé pour objectif d'améliorer le niveau et la qualité des programmes pour les survivants des mines antipersonnel. Ce groupe se charge par exemple de promouvoir un ensemble de principes qui doivent guider les

²⁷³ ICBL, *Assistance aux victimes : contextes, principes et enjeux*, exposé de position du Groupe de travail sur l'assistance aux victimes, 2000, p. 1.

²⁷⁴ L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2004*, *op. cit.*, (237).

²⁷⁵ Article 6, paragraphe 3.

²⁷⁶ L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor 2004*, *op. cit.*, (237).

²⁷⁷ WHITE, J., *op. cit.*, (99), pp. 16-17.

soins et la réhabilitation des victimes²⁷⁸. Ces principes recouvrent les différentes dimensions identifiées par le comité permanent sur l'assistance aux victimes et leur réintégration sociale et économique²⁷⁹. L'importance est ainsi placée sur la formation des acteurs impliqués dans l'assistance aux victimes aux soins de première urgence, ainsi que sur la nécessité d'augmenter le nombre de structures médicales et d'améliorer leur qualité en terme d'hygiène. L'Observatoire International des Mines constate dans son dernier rapport que « *[m]ost services are located in urban centers, but the majority of mine survivors are found in rural areas where the concentration of mine pollution is greatest* »²⁸⁰.

La réhabilitation physique est également cruciale, elle doit être assurée à travers la fourniture de prothèses adaptées, et inclure un suivi physiothérapeutique. En outre, ne doit pas être négligée la réhabilitation psychologique, qui selon ICBL, doit reposer sur la communauté locale et sur des services sociaux adaptés. Le rôle de la population locale est par ailleurs fondamental dans l'ensemble des domaines qui touchent à l'assistance aux victimes. Selon ce principe, « *...survivor assistance programs should emphasize the training and employment of local workers to be responsible for all aspects of project design, implementation and management* »²⁸¹. ICBL met également en évidence l'importance d'une législation nationale visant à assurer un accès aux soins pour les victimes ainsi qu'une protection juridique contre toute discrimination. Sur ce point, l'on peut mentionner la publication par le CICR d'un *Guide pour l'élaboration d'une législation sur la lutte antimines*. Bien que ce guide, qui vise à « *...aider les gouvernements, les spécialistes de la lutte antimines et les autres personnes concernées à élaborer une législation nationale permettant de coordonner et de réglementer la lutte antimines dans un pays affecté...* »²⁸², ne concerne pas exclusivement l'assistance aux victimes, il pourrait inciter les Etats, en leur facilitant le travail d'élaboration qui précède toute adoption d'une nouvelle législation nationale, à adopter un cadre juridique qui englobe la question de l'assistance aux victimes²⁸³.

²⁷⁸ ICBL, Working Group on Victim Assistance, Fiche informative, p. 1.

²⁷⁹ ICBL, Working Group on Victim Assistance, *Guidelines for the Care and Rehabilitation of Survivors*, pp. 1-3.

²⁸⁰ L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report, 2004, op. cit.*, (237).

²⁸¹ ICBL, Working Group on Victim Assistance, *Guidelines for the Care and Rehabilitation of Survivors*, p. 3.

²⁸² CIDHG, *Guide pour l'élaboration d'une législation sur la lutte antimines*, Genève, décembre 2003, p. 3.

²⁸³ *Ibid.*, p. 13.

Outre les principes énumérés ci-dessus, ICBL souligne que les obstacles à la mobilité des victimes doivent être levés, des précautions dans la récolte d'information à travers des interviews de personnes affectées doivent être prises, enfin, les programmes d'assistance aux victimes doivent inclure des efforts en vue de favoriser la réintégration économique des individus touchés. Ce dernier principe est mis en avant de façon exponentielle par les acteurs impliqués dans les programmes d'assistance aux victimes. Selon Handicap International, « [d]ans tous les pays du monde touché par les mines, le principal besoin non-satisfait identifié par les personnes appuyées est l'insertion économique »²⁸⁴. Or, l'organisation reconnaît que « ...peu d'ONG internationales spécialisées dans la réadaptation ont une réelle expertise en matière de réinsertion économique »²⁸⁵.

Parallèlement à la formulation de ces principes, le groupe de travail d'ICBL a développé un *portfolio* sur les programmes d'assistance aux victimes qui a pour objet d'informer les gouvernements des pays affectés ainsi que les Etats donateurs sur les différentes activités qui sont nécessaires, et par là encourager un financement accru de programmes appropriés.²⁸⁶

Hormis, le groupe de travail d'ICBL, Handicap International contribue également à alimenter la réflexion sur l'amélioration des programmes d'assistance aux victimes. Par exemple en 2001, l'ONG française a organisé des séminaires nationaux et régionaux en Asie du Sud-Est sur la planification stratégique de l'assistance aux victimes et la coordination des donateurs. Ainsi, suite aux séminaires, « ...les pays concernés [ont travaillé] à la mise en œuvre de plans d'action »²⁸⁷. Par ailleurs, Handicap International a publié en 2001 et 2002 un rapport spécifique à l'assistance aux victimes de mines dans lequel sont notamment recensés, dans la mesure du possible (le nombre exact étant pratiquement impossible à définir), le nombre de personnes touchées dans le monde, les progrès réalisés et les efforts qu'il reste à fournir dans l'assistance aux victimes, les mesures prises jusqu'ici dans le cadre du programme de travail intersessionnel de la Convention, ainsi que les différentes formes d'encadrement

²⁸⁴ HANDICAP INTERNATIONAL, *Assistance aux victimes de mines : leçons apprises, op. cit.*, (270), p. 3.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 14.

²⁸⁶ ICBL, Working Group on Victim Assistance, Fiche informative, p. 1.

juridique que peuvent connaître les individus concernés. Ce dernier point fait l'objet d'une attention particulière chez Handicap International, puisque l'organisation défend la reconnaissance au niveau international d'un droit pour les victimes.

Enfin, le CICR n'a pas attendu l'entrée en vigueur de la Convention d'Ottawa pour présenter une stratégie d'assistance aux victimes. En 1997, l'organisation publie un ouvrage qui décrit les besoins des personnes affectées, les obstacles qui surviennent dans le cadre du traitement chirurgical, et la forme d'assistance la plus appropriée pour chaque situation. L'ouvrage conclut par la présentation d'une nouvelle stratégie pour l'assistance aux victimes.²⁸⁸

B. Les actions sur le terrain

Les ONG sont donc actives dans les efforts qui sont poursuivis en vue d'améliorer et de développer les programmes d'assistance aux victimes. Ce rôle qui s'exerce en amont trouve un prolongement dans la mise en œuvre de ces programmes. En effet, en raison des compétences particulières qu'exige l'assistance aux victimes, « [l]es expériences en la matière du CICR et d'ONG telles que Handicap International, Médecins du monde et Médecins sans frontières se sont révélées irremplaçables »²⁸⁹. L'Observatoire International des Mines confirme ces propos, en soulignant que, depuis 1999, les ONG ont joué un rôle clé, aux côtés des organisations internationales et des agences onusiennes, dans la fourniture de services aux survivants des mines²⁹⁰.

En 2003, Handicap International menait des programmes d'assistance aux victimes de mines et aux personnes handicapées dans 14 pays. Les actions de l'organisation créée en 1982 « ...comprennent l'appareillage, la rééducation, le soutien psychologique, et l'aide à la réinsertion sociale et économique »²⁹¹.

En ce qui concerne les actions du CICR, celles-ci sont centrées sur les soins pré-hospitaliers et hospitaliers, la rééducation physique, la formation de chirurgiens et la

²⁸⁷ HANDICAP INTERNATIONAL, *Assistance aux victimes des mines. Rapport mondial 2002*, Lyon, décembre 2002, p. 44.

²⁸⁸ Voir l'ouvrage de COUPLAND, R. M., *Assistance aux victimes des mines antipersonnel : besoins, contraintes et stratégie*, CICR, Genève, 1997, 30 p.

²⁸⁹ MIYET, B., *op. cit.*, (261), p. 634.

²⁹⁰ L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2004*, *op. cit.*, (237).

²⁹¹ *Idem.*

réintégration sociale des victimes²⁹². Pour la seule année 2003, l'organisation humanitaire a apporté son soutien à 17 nouveaux projets de rééducation physique et, au total, ce ne sont pas moins de 68 projets en cours dans 25 pays qui bénéficient d'un appui de l'organisation²⁹³. Par exemple en Afghanistan, le CICR administre six centres d'appareillage orthopédique, dans lesquels plus de 2800 victimes de mines ont pu être traitées en 2003. En outre, ces centres offrent un programme de micro-crédit qui a pour but d'aider les personnes handicapées à mener une vie productive, ce qui favorise ainsi la réintégration économique des personnes touchées. Afin d'obtenir un financement de son action contre les mines, le CICR a lancé, en 1997, un Appel spécial intitulé « Assistance aux victimes des mines » qui a permis de réunir 85 millions de dollars US pour la période allant de 1999 à 2003²⁹⁴. En renouvelant son Appel pour l'année 2004, l'organisation a pu réunir 24 millions de dollars US supplémentaires.

Outre le CICR et Handicap International, l'ONG *Landmine Survivors Network*, qui est à l'origine de la création du groupe de travail d'ICBL sur l'assistance aux victimes, mène des programmes en Bosnie, en Jordanie, au Mozambique, en Ethiopie et en Erythrée. Le fonctionnement de ces programmes repose sur un principe « simple et puissant : des survivants viennent en aide à d'autres survivants »²⁹⁵. *Landmine Survivors Network* forme des survivants qui pourront ensuite apporter une assistance aux victimes des mines antipersonnel, laquelle peut prendre la forme d'une aide à domicile, de conseils, de visites dans les hôpitaux, ou encore d'une contribution à la création de réseaux de soutien locaux²⁹⁶. *Landmine Survivors Network* apporte également un soutien à la création de petites entreprises²⁹⁷, ce qui contribue à la réintégration économique et sociale des victimes.

Bien que « ...le CICR, Handicap International et les grandes ONG médicales sont les mieux à même de mettre en place des opérations efficaces d'assistance aux victimes... »²⁹⁸, la responsabilité ultime de fournir une assistance appartient aux gouvernements des pays affectés, comme le rappelle l'ancien directeur du CIDHG,

²⁹² MARESCA, L. et MASLEN, S., *op. cit.*, (91), p. 594.

²⁹³ CICR, *Assistance aux victimes des mines*, Dossier d'information pour la presse, 23 septembre 2004, p. 3.

²⁹⁴ CICR, *Special Report on Mine Action 2003*, Genève, 2004, p. 52.

²⁹⁵ WHITE, J., *op. cit.*, (99), p. 18.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 19.

²⁹⁷ Landmine Survivors Network, *Annual Report 2003*, p. 5.

²⁹⁸ MIYET, B., *op. cit.*, (261), p. 639.

l'ambassadeur Martin Dahinden²⁹⁹. Ainsi l'Etat reste un acteur fondamental pour assurer la mise en œuvre de l'assistance aux victimes. Ce constat ne s'applique pas exclusivement à l'article 6 paragraphe 3, mais est valable pour l'ensemble de la Convention.

²⁹⁹ CIDHG, *Mine Action. The International Response to the Landmine Problem*, *op. cit.*, (245), p. 3.

TROISIÈME PARTIE

BILAN ET PERSPECTIVES À L'ISSUE DE LA PREMIÈRE CONFÉRENCE D'EXAMEN DE LA CONVENTION

Conformément à l'article douze de la Convention, les Etats parties ont tenu la première conférence d'examen, cinq ans après son entrée en vigueur. Du 29 novembre au 3 décembre 2004, les Etats parties, mais aussi les Etats qui n'ont pas (encore) ratifié la Convention, ainsi que de nombreuses ONG se sont donc réunis à Nairobi. Si ce rendez-vous représente l'occasion de dresser un premier bilan de la mise en œuvre de la Convention, il constitue également l'opportunité d'évaluer et d'apprécier le rôle des ONG tant dans l'élaboration de la Convention que dans sa mise en œuvre. Il s'agira ainsi d'examiner les facteurs autres que la campagne pour interdire les mines, qui sont à l'origine de l'adoption d'une nouvelle Convention, afin de mesurer plus exactement la contribution effective des ONG dans ce processus. Bien que relativisé, le rôle des ONG dans l'élaboration de la Convention, et surtout, l'ampleur de leur participation aux négociations soulève la question plus générale de la représentativité et de la légitimité de ces organisations dans le cadre de la négociation d'instruments internationaux.

Au regard de la mise en œuvre de la Convention, Kerry Brinkert, le responsable de l'unité de soutien du CIDHG souligne que les efforts des ONG et des organisations internationales « *...will only be sustainable if the national authorities in relevant countries take full charge of their responsibilities.* »³⁰⁰. Le rôle de l'Etat demeure bien entendu fondamental pour l'application de la Convention. Bien que les ONG représentent un acteur clé dans le contrôle du respect des dispositions, participent au suivi de la Convention, et contribuent à la réalisation des objectifs humanitaires fixés par celle-ci, il convient de ne pas exagérer leur rôle. En particulier, l'influence des ONG dans le suivi de la Convention comporte des limites, que la conférence de Nairobi est

³⁰⁰ BRINKERT, K., « The Convention Banning Anti-personnel Mines : Applying the Lessons of Ottawa's Past in Order to Meet the Challenges of Ottawa's Future », *Third World Quarterly*, vol. 24, n° 5, 2003, p. 789.

venue rappeler. Le plan d'action 2005-2009 adopté à Nairobi a certes été préparé en collaboration avec les ONG, il ne représentait toutefois pour celles-ci qu'un projet de texte auquel il s'agira d'apporter des améliorations au moment même du sommet de Nairobi. Or, les amendements proposés par ICBL durant la conférence ont tous été rejetés.

Il faut constater que le rôle des ONG, hormis dans l'élaboration et la mise en œuvre de la Convention, s'exerce également au-delà du régime conventionnel d'interdiction des mines antipersonnel. A travers la reconnaissance d'une nouvelle norme internationale, certains représentants d'ONG s'efforcent de lier les Etats non-parties à la règle d'interdiction complète des mines antipersonnel. Si la plupart des Etats maintenus en dehors du régime conventionnel ont adopté un comportement qui est conforme à l'une au moins des interdictions fixées dans la Convention il conviendra de préciser ici que les initiatives des Etats non-parties traduisent sans doute l'émergence d'un code de conduite international, mais en aucun cas la formation d'une nouvelle règle coutumière, juridiquement contraignante.

Les efforts poursuivis par les ONG en vue d'élargir le champ d'application de la Convention ne sont pas dirigés uniquement vers les Etats non-parties, mais également en direction des acteurs non-étatiques qui emploient des mines antipersonnel. La Convention s'applique, certes, à l'ensemble du territoire d'un Etat partie. Néanmoins, les situations de conflits internes, de guerres civiles, ne permettent pas toujours à un Etat de préserver la plénitude et l'exclusivité des prérogatives de puissance publique. Ainsi, des instruments complémentaires à la Convention peuvent être nécessaires pour amener les groupes rebelles à respecter les interdictions fixées par la Convention. Or, l'Appel de Genève, une ONG créée principalement dans le but de résoudre le problème de l'emploi des mines antipersonnel par les acteurs non-étatiques, propose à ces derniers de s'engager à renoncer à l'emploi des mines en signant un accord parallèle à la Convention d'Ottawa. Ce sont là des efforts qui peuvent sans aucun doute contribuer à l'objectif prioritaire de tous les acteurs impliqués dans la lutte contre les mines antipersonnel, à savoir l'universalisation de l'interdiction complète de ces armes.

CHAPITRE I – LES LIMITES AU RÔLE DES ONG

Les circonstances favorables dans lesquelles s'inscrivent les négociations de la Convention d'Ottawa, ne doivent pas minorer le rôle des ONG dans l'avènement du processus d'Ottawa. Ainsi qu'il a été souligné, ce n'est pas uniquement dans la phase qui précède les négociations que les ONG se sont impliquées ; ces dernières ayant également participé à l'élaboration de la Convention d'Ottawa, et donc, plus largement, à la formation du droit international. Or, si pour certains auteurs, la participation des ONG à l'élaboration de nouvelles normes internationales implique une démocratisation du droit international, pour d'autres, il s'agit là d'une évolution qui mérite quelques réserves. Après avoir précisé dans quelle mesure la présence des ONG aux négociations internationales, au-delà du seul exemple de la Convention d'Ottawa, ne contribue pas nécessairement à démocratiser le droit international, il s'agira de s'attacher à l'influence exercée par ICBL et le CICR lors de la Conférence de Nairobi. Celle-ci devait représenter l'opportunité de finalement parvenir à une interprétation commune de l'article deux, mais aussi des articles premier et troisième, or aucune avancée n'a été réalisée sur ces questions qui préoccupent les ONG. Par ailleurs les amendements proposés par ICBL au projet de plan d'action n'ont pas été retenus. Faut-il dès lors, ainsi que le suggère le représentant d'ICBL à Nairobi, voir la conférence d'examen comme le signe d'un retour à des pratiques de négociation plus classiques, qui accordent une importance moindre aux ONG et qui privilégient le consensus ? S'il est prématuré et sans doute exagéré de considérer la conférence de Nairobi comme marquant une évolution à rebours, l'inquiétude d'ICBL illustre néanmoins les limites de l'influence des ONG.

Section I : Les ONG : un acteur indispensable ?

« [I]t must not be forgotten that the parties to the Ottawa Treaty are states, and that the governments of some key states such as Canada and Norway played key roles in lobbying other governments to join the landmines coalition and sign the Treaty »³⁰¹.

³⁰¹ HAMPSON, F. O. et REID, H., « Coalition Diversity and Normative Legitimacy in Human Rights Security Negotiations », *International Negotiation*, vol. 8, 2003, p. 22.

Ces propos mettent en évidence le rôle fondamental de certains Etats dans l'élaboration de la Convention. Si les facteurs qui ont favorisé le succès de la campagne ont été précisés, il reste cependant à souligner l'importance de la volonté politique d'adopter un nouvel instrument international juridiquement contraignant qui était présente chez quelques Etats au départ, puis chez plus d'une centaine au moment de la cérémonie de signature en décembre 1997. Or, cette volonté politique s'enracine dans un contexte historique et politique particulièrement favorable à l'adoption d'une convention relative à l'interdiction complète des mines antipersonnel.

La contribution des ONG à l'adoption de la Convention d'Ottawa demeure cependant substantielle, aussi bien dans la phase qui précède le processus d'Ottawa qu'au moment des négociations. Plusieurs acteurs de ce processus attribuent volontiers une valeur paradigmatique à la façon dont les négociations se sont déroulées, tant la participation des ONG était importante³⁰². D'autres encore s'interrogent toutefois sur les implications, au-delà du cas spécifique du processus d'Ottawa, qu'emportent un rôle aussi important accordé aux ONG dans le cadre d'une négociation internationale, en terme de représentativité et de légitimité.

§ 1. L'IMPORTANCE DE LA VOLONTÉ POLITIQUE DES ÉTATS

A. La faveur du contexte historique

Il est évident que, comme le remarque Gaëlle Breton-Le Goff, « ...la volonté politique des Etats [...] est une condition *sine qua non* de la réussite des ONG dans la mise à l'agenda des questions qu'elles ont plébiscité »³⁰³. Or, cette volonté politique est née dans un contexte particulièrement favorable à l'adoption d'un nouvel instrument international pour interdire les mines antipersonnel. En effet, la fin de la guerre froide, et l'assouplissement des alliances militaires qui en résulte, a contribué à une plus grande liberté pour les Etats d'entreprendre des actions unilatérales en matière de

³⁰² Lloyd Axworthy a par exemple affirmé lors de la cérémonie de signature de la Convention, que le processus d'Ottawa représente « une nouvelle voie pour la conduite des relations internationales ». (voir l'Allocution de l'Honorable Lloyd Axworthy, ministre des affaires étrangères, à l'occasion de l'ouverture du forum d'action contre les mines, Ottawa, le 2 décembre 1997).

³⁰³ BRETON-LE GOFF, G., *op. cit.*, (10), p. 152.

désarmement³⁰⁴. Par ailleurs, la résolution des conflits constitue désormais une priorité, comme l'illustre l'Agenda pour la Paix formulé par le Secrétaire général des Nations Unies, ce qui va de pair avec une attention croissante aux conséquences humanitaires, et non plus seulement géostratégiques des conflits armés³⁰⁵. Enfin, depuis la fin de la guerre froide, les missions de maintien de la paix (peacekeeping) se sont développées. Les opérations ainsi conduites au Cambodge, en Angola, au Mozambique et en Bosnie ont attiré l'attention sur le danger que représentent les mines³⁰⁶. Le ministre canadien des affaires étrangères, Lloyd Axworthy, a ainsi reconnu que, « [l']intérêt que le Canada porte à la question des mines antipersonnel s'explique par son expérience directe. Le Ministère canadien de la défense nationale a, en effet, constaté que les mines antipersonnel sont la principale menace pour les opérations militaires canadiennes à l'étranger »³⁰⁷.

B. La faiblesse des opposants à une interdiction

Outre ce contexte favorable, plusieurs éléments, indépendants de l'action des ONG ont facilité l'adoption de la Convention d'Ottawa. Premièrement, bien que les décisions de certains gouvernements d'interdire, avant même que ne débute le Processus d'Ottawa, les exportations de mines antipersonnel « *...prompted strong negative reactions from commercial companies trading or producing landmines or components* »³⁰⁸, les industries impliquées dans la production ou le commerce des mines antipersonnel n'étaient pas suffisamment organisées pour s'opposer fermement à l'adoption d'un traité d'interdiction. Ainsi, comme le remarque Don Hubert, « *...a major potential advocate for the continued use of mines did not materialize* »³⁰⁹. Ensuite, le fait que les militaires n'aient produit aucune étude permettant de démontrer l'utilité et l'efficacité des mines antipersonnel a renforcé la crédibilité des ONG qui, elles, ont su convaincre les gouvernements du caractère obsolète de ces armes³¹⁰. Enfin,

³⁰⁴ HUBERT, D., *op. cit.*, (23), p. 30.

³⁰⁵ *Idem.*

³⁰⁶ *Idem.*

³⁰⁷ AXWORTHY, L., « Le processus d'Ottawa jusqu'en décembre et au-delà », *Numéro Spécial de la Lettre de l'UNIDIR*, 1997, p. 51.

³⁰⁸ DAHINDEN, M., « The Response to the Humanitarian Crisis Created by Landmines », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 15, n° 1, 2002, pp. 70-71.

³⁰⁹ HUBERT, D., *op. cit.*, (23), p. 37.

³¹⁰ *Idem.*

la volonté de certains Etats au sein de la Conférence du Désarmement de ne s'intéresser qu'aux armes nucléaires, a contribué à écarter la possibilité de négocier un traité d'interdiction des mines antipersonnel dans cette enceinte, et donc renforcer l'idée que le processus d'Ottawa représente le cadre unique, sinon le plus approprié pour l'élaboration d'une nouvelle Convention³¹¹.

A cela s'ajoute le changement de gouvernement en France et au Royaume Uni, durant l'année 1997, qui a eu pour effet de rallier deux puissances majeures dans le camp des Etats en faveur d'une interdiction complète des mines antipersonnel³¹². En outre, le changement de position du Royaume Uni, qui avait jusqu'alors des vues similaires à celles des Etats-Unis, a eu pour conséquence de rendre la position de ces derniers plus délicate, et de les isoler, en tout cas dans le cadre de l'OTAN, puisque alors seule la Turquie, parmi les membres de l'alliance, était opposée à une Convention³¹³.

La volonté politique des Etats, indispensable pour l'élaboration d'une nouvelle Convention, s'inscrit donc dans un contexte historique particulier, et n'a pas rencontré d'obstacles majeurs sur la voie qui a conduit ces derniers jusqu'au processus d'Ottawa. Toutefois, cela n'implique pas pour autant que le rôle des ONG doive être minoré. Comme l'a souligné M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie, à la veille d'apposer sa signature à la Convention, « [l]a pression des ONG, et plus généralement de la société civile, s'exerce très fortement. Il faut d'ailleurs convenir que cette victoire [que représente l'adoption de la Convention d'Ottawa] revient très largement à la société civile »³¹⁴. C'est donc finalement un rôle véritablement complémentaire que les ONG d'une part, et les Etats d'autre part, ont exercé dans le cadre de l'élaboration de la Convention. En effet, « [l]es ONG se sont servies du rôle qui leur était offert pour veiller à ce que la Convention conserve un caractère d'interdiction absolue et les Etats se sont appuyés sur les ONG pour mobiliser et faire pression sur le maximum d'Etats afin qu'ils rejoignent le processus et aussi pour

³¹¹ *Idem.*

³¹² *Idem.*

³¹³ RUTHERFORD, K. R., « The Evolving Arms Control Agenda. Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Landmines », *World Politics*, n° 53, Octobre 2000, p. 101.

³¹⁴ Conférence de presse de M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie, sur l'engagement de la France "à respecter totalement les termes" de la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel, dès 2000, à Paris, le 1^{er} décembre 1997, p. 1.

servir de « caution morale » à leur initiative »³¹⁵. Ainsi, chacun des deux acteurs que représentaient les ONG et les Etats, étaient indispensables à l'autre pour aboutir à l'adoption d'un traité d'interdiction des mines antipersonnel.

Monsieur Josselin, en évoquant la pression considérable exercée par les ONG rend compte du rôle de ces dernières dans l'activité de sensibilisation, de lobbying en faveur d'une interdiction des mines antipersonnel. Il s'agit là du rôle « traditionnel » des ONG, qui est celui de mobiliser tant l'opinion publique que les dirigeants politiques sur des sujets particuliers. Or, lorsque des ONG n'agissent plus seulement en tant que groupe de pression, mais interviennent dans la phase de négociation, leur rôle soulève alors des interrogations au regard du processus de formation du droit international.

§ 2. LA PARTICIPATION DES ONG AUX NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES : PROBLÈMES DE REPRÉSENTATIVITÉ ET DE LÉGITIMITÉ

A. Une contribution à la « démocratisation du droit international » ?

Parmi les changements radicaux qu'a connu le droit international au XXème siècle, le juge Higgins constate que « *NGOs are now demanding a say in the formation of international law* »³¹⁶. Or, elle ajoute très justement que pour certains, ce changement « *represent the democratization of international law* »³¹⁷. Plusieurs auteurs ont cependant été amenés à s'interroger sur les problèmes de représentativité et de légitimité que peut soulever l'implication croissante des ONG dans les enceintes de négociation internationale. Kenneth Anderson, professeur de droit international, mais aussi ancien directeur de Human Rights Watch Arms Division, et à ce titre activiste dans le cadre de la campagne pour interdire les mines, met en doute l'idée selon laquelle la participation des ONG dans les négociations internationales contribue à démocratiser le droit international. Il s'appuie sur un double constat. Premièrement, les ONG sont rarement liées aux masses qu'elles sont supposées représenter. A l'exception de quelques

³¹⁵ BLEICHER, M., *op. cit.*, (60), p. 79.

³¹⁶ HIGGINS, R., « A Reformation in International Law », in : RAWLINGS, R., (ed.), *Law, Society, and Economy*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 214.

³¹⁷ *Ibid.*, p. 215.

organisations, tel qu'Amnesty International par exemple, dont la base est composée de membres issus de toutes les classes, les ONG sont des organisations d'élite. L'auteur mentionne l'organisation qu'il a dirigé, par ailleurs particulièrement impliquée dans le processus d'Ottawa, pour illustrer le modèle typique des ONG, à savoir une organisation qui rassemble des professionnels très qualifiés, provenant des pays occidentaux, et qui n'a pas de base en dehors de l'élite internationale³¹⁸. Le deuxième constat sur lequel s'appuie Kenneth Anderson est le fait que les ONG ne recherchent pas une légitimité démocratique, leur but étant simplement de faire pression³¹⁹.

Le déficit démocratique inhérent à la participation des ONG dans les négociations internationales est également relevé par Béatrice Pouligny, lorsqu'elle reconnaît que « ...des décisions peuvent être prises sous la pression d'individus qui ne sont ni élus ni dûment mandatés par qui que ce soit pour représenter une vision, et donc des intérêts, dans des négociations internationales »³²⁰. En effet, il est rare que les ONG procèdent à des élections pour désigner leurs représentants ou leurs dirigeants. Ce déficit démocratique soulève la question de savoir « *who represents what to whom* »³²¹. Selon le professeur Wapner, bien qu'il n'existe pas un mécanisme de contrôle de l'action des ONG, comparable à celui que connaissent les institutions d'un Etat démocratique, les ONG sont toutefois responsables d'une part devant les donateurs, d'autre part à l'égard des membres de l'ONG³²². Ce dernier s'appuie notamment sur l'exemple d'ICBL, en soutenant que l'organisation à l'origine de la campagne pour interdire les mines antipersonnel doit agir en tenant compte des donateurs, de certains Etats, des organisations internationales liées à la campagne, ainsi que de ces nombreux membres³²³. Cependant, l'exemple d'ICBL laisse en fait paraître le caractère imparfait des mécanismes de « contrôle démocratique » propre aux ONG. En effet, dans le cadre des négociations pour la Convention d'Ottawa, ICBL est demeurée l'interlocuteur privilégié des officiels, des représentants gouvernementaux et autres participants du

³¹⁸ ANDERSON, K., « The Ottawa Convention Banning Landmines, the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society », *EJIL*, vol. 11, n° 1, 2000, pp. 117-118.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 118.

³²⁰ POULIGNY, B., « Acteurs et enjeux d'un processus équivoque. La naissance d'une « internationale civile », *Critique Internationale*, n° 13, octobre 2001, p. 173.

³²¹ GORDENKER, L. et WEISS, T. G., « NGO Participation in the International Policy Process », in GORDENKER, L. et WEISS, T. G., (eds.), *NGOs, the UN, and Global Governance*, London, Lynne Rienner Publishers, 1996, p. 219.

³²² WAPNER, P., « The Campaign to Ban Landmines and Global Civil Society », in : MATTHEW, R. A., McDONALD, B., et RUTHERFORD, K. R., (eds.), *Landmines and Human Security*, USA, State University of New York Press, 2004, pp. 260-261.

processus d'Ottawa et représentait l'ensemble des ONG qui luttent contre les mines, d'une manière ou d'une autre. Or, certaines ONG, défendant les victimes de mines antipersonnel n'étaient pas toujours en accord avec la position retenue par les dirigeants d'ICBL. Le directeur de l'ONG *Landmine Survivors Network* (LSN), dédiée à l'assistance aux victimes des mines antipersonnel, souligne que « la campagne n'a pris aucune initiative pour faire pression en faveur de l'assistance aux victimes... »³²⁴, et il ajoute qu'« [a]u sein de la direction d'ICBL certains estimaient que l'intervention de LSN était préjudiciable au but recherché par la campagne... »³²⁵. Cet exemple illustre les problèmes de représentativité que peut soulever la participation des ONG aux négociations internationales. Alors qu'ICBL représente une coalition de plus de 1200 ONG, toutes rassemblées pour défendre l'interdiction complète des mines antipersonnel, l'organisation dirigée par Jerry Withe et Ken Rutherford estimait que ses intérêts n'étaient pas suffisamment défendus. Or, afin de faire évoluer la question de l'assistance aux victimes et aboutir à l'inclusion d'une disposition spécifique à cet égard, *Landmine Survivors Network* n'a pas seulement dû s'adresser aux représentants gouvernementaux, mais s'est évertuée à chercher des alliés au sein d'ICBL et convaincre la coalition de défendre l'inclusion d'une telle disposition. Finalement, *Landmine Survivors Network* a été jusqu'à mandater un cabinet d'avocat privé pour lui fournir un mémorandum sur les propositions relatives à l'assistance aux victimes qui pourraient être incluses dans un traité. A nouveau, cette initiative n'a pas plu à certains dirigeants d'ICBL qui ont alors accusé l'ONG de poursuivre son propre agenda plutôt que celui de la Campagne³²⁶.

Gaëlle Breton-Le Goff conclut son ouvrage relatif à l'influence des ONG sur la négociation de quelques instruments internationaux en affirmant que « [c]haque victoire des ONG est un pas de plus vers la démocratisation de la société internationale »³²⁷. Pourtant, non seulement il n'est pas certain qu'une victoire des ONG contribue à démocratiser la société internationale, mais il est encore moins sûr que *chaque*³²⁸ victoire des ONG représente un pas vers une telle démocratisation. Il convient en effet

³²³ *Ibid.*, p. 262.

³²⁴ WITHE, J., *op. cit.*, (99), p. 13.

³²⁵ *Idem.*

³²⁶ RUTHERFORD, K. et WITHE, J., « The Role of the Landmine Survivors Network », in CAMERON, M. A., *op. cit.*, (40), pp. 111-112.

³²⁷ BRETON-LE GOFF, G., *op. cit.*, (10), p. 210.

³²⁸ on souligne.

de ne pas mêler toutes les ONG, et de bien distinguer l'une de l'autre, tant celles-ci sont diverses et nombreuses. Comme le souligne justement Kal Raustiala, « *[c]ivil society is not inherently "good" and state power "bad". Enhanced participation by civil society in governance may enhance the power of self-interested groups that are already powerful – in resources, organization, political influence – and this may undermine the political processes and lead to low levels of regime effectiveness* »³²⁹.

Le professeur Sur établit une distinction entre les ONG qui travaillent sur le terrain, celles qui sont opérationnelles, des ONG « ...idéologiques qui se bornent à des postures normatives, aspirent à devenir des partis politiques internationaux, sans légitimité, sans racines et sans contrôle, et développent une diplomatie parallèle, qui interfère avec les diplomaties étatiques, sans aucune base démocratique »³³⁰. Sceptique sur le caractère positif de l'implication des ONG dans le cadre de la Conférence de Rome, il remarque « ...qu'il y a là une nouvelle dépossession des Etats, qui se sont prêtés à cette atteinte à leur monopole de la conduite des négociations interétatiques [...] Ils ont du même coup accepté de négocier sous leur pression, d'être l'objet de leur suspicion, de leur rendre des comptes, de leur faire des concessions »³³¹. Le professeur Sur, à l'image de Béatrice Pouligny, s'interroge sur les problèmes de représentativité et de légitimité que soulève l'implication croissante des ONG sur la scène internationale. Selon lui, arguer que l'irruption de la « société civile » est bienvenue dans les relations internationales, « ...c'est faire fi de la structure et des mécanismes démocratiques des Etats en cause, au profit de groupes auto-désignés, qui prétendent exprimer une opinion publique façonnée et fascinée par des média eux-mêmes sans mandat »³³².

B. Les ONG et la Convention d'Ottawa : une participation trop importante ?

Le constat amer dressé par le professeur français, n'est toutefois pas transposable dans le cadre du processus d'Ottawa. Les ONG impliquées dans la campagne pour interdire les mines antipersonnel appartiennent à la première catégorie

³²⁹ RAUSTIALA, K., *op. cit.*, (234), p. 726.

³³⁰ SUR, S., « Vers une Cour pénale internationale : la Convention de Rome entre les ONG et le Conseil de sécurité », *RGDIP*, vol. 103, n° 1, p. 36.

³³¹ *Idem.*

³³² *Idem.*

listée par le professeur, c'est-à-dire celles qui travaillent sur le terrain. Loin d'être parcourues par des courants idéologiques, les ONG membres d'ICBL avaient (et ont) pour objectif de réduire et finalement mettre un terme aux conséquences humanitaires catastrophiques qu'impliquent l'emploi de mines antipersonnel. Il n'y avait par exemple aucune idéologie pacifiste ou anti-militariste dissimulée derrière la campagne pour l'interdiction. C'est au contact des communautés touchées par les mines, en connaissance de l'ampleur du problème, que la nécessité pour certaines ONG de faire campagne, s'est manifestée.

Cependant, l'on peut s'interroger sur les limites qu'il convient d'apporter à la participation des ONG au suivi de la Convention d'Ottawa. Au sommet de Nairobi, ce ne sont pas moins de 350 ONG qui étaient représentées. Hormis les difficultés que ce nombre élevé peut impliquer pour le bon déroulement des négociations, la pression exercée par les ONG présente également le risque de compliquer les relations entre les représentants de l'exécutif d'un Etat et le parlement de ce dernier. Des tensions peuvent survenir dans le gouvernement d'un Etat, par exemple lorsqu'un officiel s'est engagé auprès d'une ONG à tenir une position particulière. En outre, le risque est bien réel de voir les Etats finalement devenir redevables auprès des ONG, alors que l'inverse n'est pas vrai. C'est sans doute conscient de ce risque, que certains Etats, tels que la Suède ou le Japon, ont critiqué et remis en question le rôle des ONG dans les efforts visant à l'adoption d'une interprétation commune des articles premier et deuxième de la Convention d'Ottawa, par les Etats parties³³³. Cette irritation chez certains Etats était déjà présente lors des négociations de la Convention, mais ne s'est manifestée clairement que lors du sommet de Nairobi. Alors que le noyau d'Etat qui a collaboré avec les ONG dans le cadre du processus d'Ottawa souhaitait ne pas apporter de restrictions au droit de parole des ONG, il convient de rappeler que le gouvernement belge avait envisagé de fermer l'accès pour les ONG aux corridors de la Conférence de Bruxelles qui s'est tenue en juin 1997. Les Etats qui ont formulé des critiques à l'encontre de l'implication du CICR et d'ICBL ne sont pas disposés à ce que certaines questions qui n'auraient pas été soulevées autrement, soient évoquées par les ONG. Alors que le CICR adopte une certaine retenue, ICBL désigne et nomme expressément certains Etats qui ont préservé des mines, en précisant par exemple le nombre de mines

³³³ ICBL, *Intervention on Action Plan – Nairobi Summit on Mine-Free World*, Delivered by Steve Goose, 3 décembre 2004, p. 2.

antipersonnel munies d'allumeurs sensibles que ces derniers détiennent. C'est une telle attitude qui amène certains Etats à remettre en question le rôle des ONG dans le cadre de la Convention d'Ottawa³³⁴.

Le représentant d'un gouvernement doit agir en conformité avec les aspirations, la volonté, la position de la Nation qu'il représente, et non en conformité avec les attentes d'ONG qui, sans remettre en cause leur travail ou leur intégrité, ne représentent qu'une catégorie d'intérêts. Pour ne prendre que l'exemple de la France, les ONG se comptent aujourd'hui par milliers. Or, comme le souligne le professeur Szurek, « [I]a conception de l'intérêt général des unes ne coïncide pas toujours avec celle des autres »³³⁵. La frontière entre une participation « saine » des ONG aux négociations internationales et une participation excessive de celles-ci demeure bien entendu floue et varie de cas en cas. Le rôle exercé par les ONG dans les enceintes internationales, s'il peut parfois entraîner des conséquences néfastes pour le bon déroulement d'un processus de négociation, comporte aussi des éléments qui contribuent à faciliter ou précipiter l'adoption d'un texte, comme l'illustre l'exemple de la Convention d'Ottawa. Ainsi que le souligne Nicolas Short, « *[t]he legitimizing function NGOs played for the Canadian government could not have been performed by another government* »³³⁶.

Monsieur Simmons remarque avec justesse que lorsque des gouvernements ou des institutions multilatérales ont la volonté de travailler avec des ONG, un dilemme intervient au moment de déterminer quels sont les groupes qui pourront alors être concernés. D'une part, permettre un accès égal à toutes les ONG risque d'entraver le processus de décision. L'auteur mentionne en exemple la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue en 1992, et à laquelle ont participé plus de 1500 ONG. Face à l'impossibilité de travailler efficacement, les délégués gouvernementaux ont finalement été amenés, dans les derniers jours de la Conférence, à fermer l'accès des ONG à certaines réunions³³⁷. D'autre part, restreindre le droit d'accès « *is extraordinarily difficult because no one algorithm or set of criteria can objectively rank the worth of an NGO to a participatory process* »³³⁸.

³³⁴ Entretien avec un conseiller juridique à l'Unité Mines-Armes du CICR, *op. cit.*, (217).

³³⁵ SZUREK, S., « La société civile internationale et l'élaboration du droit international », in : GHERARI, H. et SZUREK, S., (éds.), *L'émergence de la société civile internationale, vers la privatisation du droit international ?*, Cedin Paris X, Cahiers internationaux, n° 18, Paris, Pedone, 2003, p. 68.

³³⁶ SHORT, N., « The Role of NGOs in the Ottawa Process to Ban Landmines », *op. cit.*, (71), p. 491.

³³⁷ SIMMONS, P. J., « Learning to Live with NGOs », *Foreign Policy*, Fall 1998, p. 90.

³³⁸ *Idem.*

Une participation en grand nombre des ONG à une négociation internationale, outre le fait qu'elle comporte le risque de compromettre le bon déroulement des négociations, n'assure pas à ces dernières une influence décisive. Bien que représentées par plus de 1500 personnes, les ONG ne sont pas parvenues, lors du sommet de Nairobi, à imposer les amendements qu'ICBL proposait au projet de texte pour le plan d'action 2005-2009 adopté par les Etats parties.

Section II : La Conférence de Nairobi : un succès mitigé pour les ONG

Du 29 novembre au 3 décembre 2004, les Etats parties se sont réunis à Nairobi à l'occasion de la première conférence d'examen de la Convention d'Ottawa. L'objectif de cette conférence comporte une dimension tant rétrospective, que prospective. En effet, lors du sommet de Nairobi, un bilan des cinq premières années de mise en œuvre de la Convention a été dressé, et les Etats parties ont également adopté un plan d'action pour les cinq années à venir. Outre les Etats parties, de nombreuses ONG ainsi que quelques Etats non-parties étaient présents à cette conférence d'examen. Or, les ONG ont, à la manière de leur participation lors des Assemblées annuelles, formulé des propositions. En l'occurrence, c'est le projet de plan d'action rédigé par le Président désigné de la Conférence, qui a inspiré ICBL. Ainsi, de nombreux amendements à ce plan ont été proposés à Nairobi. Aucun n'a cependant été retenu dans le plan finalement adopté à l'issue de la conférence. Faut-il y voir l'illustration des limites de l'influence des ONG dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Convention ? Bien que tous rejetés, les amendements proposés par ICBL portent sur un texte qui a été préparé certes par les Etats parties, mais en collaboration avec les ONG. C'est pourquoi, si le succès des ONG n'est pas total, ICBL et le CICR soutiennent toutefois ce plan considéré comme un cadre solide pour la réalisation des objectifs humanitaires de la Convention dans les cinq années à venir. Après avoir brièvement exposé le contenu du plan d'action et le contexte qui entoure son adoption, il sera donc intéressant de s'attacher à la position d'ICBL et du CICR sur les résultats obtenus à la Conférence de Nairobi.

§ 1. L'ADOPTION D'UN PLAN D'ACTION

A. L'objectif de la première Conférence d'examen

L'article douze de la Convention d'Ottawa dispose qu'une Conférence d'examen devra être convoquée par le Secrétaire général des Nations Unies cinq ans après l'entrée en vigueur du traité³³⁹. Il a ainsi été décidé lors de la cinquième assemblée des Etats parties qui s'est tenue en septembre 2003, de réunir les Etats parties à Nairobi du 29 novembre au 3 décembre 2004, et de désigner l'ambassadeur australien Wolfgang Petritsch, Président de la première Conférence d'examen. Celle-ci a pour but de revoir le fonctionnement et l'état de la Convention, d'évaluer la nécessité de convoquer des Assemblées supplémentaires, de prendre des décisions concernant les demandes des Etats parties prévues à l'article 5 (demandes de prolongation du délai pour la destruction des mines dans les zones minées), enfin d'adopter des conclusions, si cela est nécessaire, relatives à l'application de la Convention³⁴⁰.

Ce sont principalement les défis futurs, les progrès qu'il reste à réaliser, les améliorations relatives à l'application de la Convention qu'il convient d'apporter, qui ont été discutés à Nairobi. Cependant, les Etats parties ont également souligné les réalisations obtenues depuis l'entrée en vigueur de la Convention, dont notamment le grand nombre de ratifications, nombre qui s'élève à 144 avec l'accession de l'Ethiopie le jour de l'ouverture de la Conférence. En outre, ont été relevés la diminution de la production des mines antipersonnel, de leur commerce, et de leur emploi. Cinq ans après l'entrée en vigueur de la Convention, 37 millions de mines stockées ont été détruites, et le nombre de victimes décroît considérablement.

B. Le plan d'action 2005-2009

Le travail qu'il reste à réaliser a toutefois dominé l'ordre du jour de la Conférence, comme l'illustre le projet du plan d'action 2005-2009 préparé par le Président de la Conférence, dans lequel un paragraphe est consacré aux progrès obtenus jusqu'ici dans la lutte contre les mines antipersonnel, alors que le reste du document

³³⁹ Article 12, par. 1.

³⁴⁰ Article 12, par. 2.

énumère les objectifs à atteindre, et les engagements auxquels ont souscrit les Etats parties dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention pour la période allant de 2005 à 2009. Le texte préparé par l'ambassadeur autrichien, en collaboration avec les autres Etats parties, et adopté lors du sommet de Nairobi s'intitule *Plan d'Action de Nairobi, 2005-2009 : faire que cessent les souffrances causées par les mines antipersonnel*. A travers ce plan d'action, les Etats souscrivent à toute une série d'engagements, relatifs à la promotion de l'universalisation de la Convention, la destruction des stocks de mines antipersonnel sous leur juridiction ou leur contrôle, la destruction des mines antipersonnel dans les zones minées, l'amélioration de l'assistance aux victimes, et d'autres mesures essentielles pour la réalisation des buts de la Convention.

De même que lors des Assemblées des Etats parties, les ONG ont eu la possibilité de participer au sommet en tant qu'observateur, possibilité largement exploitée puisque ce ne sont pas moins de 350 représentants d'organisations non gouvernementales qui étaient présents. En outre, si le plan d'action a été élaboré par le Président en collaboration avec les autres Etats parties, ICBL a également participé à l'ouvrage. Ainsi, Steve Goose, à la tête de la délégation d'ICBL, considère le texte adopté à Nairobi comme étant « *an excellent five-year review document* »³⁴¹. Malgré quelques déceptions qui ont été soulignées, le CICR partage globalement cette satisfaction.

§ 2. LE POINT DE VUE DES ONG SUR LE PLAN D'ACTION 2005-2009

A. La position d'ICBL

Le fait qu'ICBL n'ait pas obtenu satisfaction sur de nombreux points relatifs aux engagements des Etats parties pour la période allant de 2005 à 2009 illustre les limites de l'influence et du rôle des ONG dans le cadre du suivi de la Convention. Limites que regrette bien entendu Steve Goose, pour qui l'absence de certaines dispositions dans le plan d'action traduit une évolution qui s'écarte du modèle propre au processus

³⁴¹ Statement to the Nairobi Summit on a Mine-Free World, delivered by Stephen Goose, *op. cit.*, (239), p. 1.

d'Ottawa, et qui ressemble au modèle consensuel typique de la Conférence du Désarmement ou encore de la Convention sur certaines armes classiques³⁴². S'il est sans doute prématuré de parler d'évolution, il faut remarquer que, en effet, les Etats parties se sont prononcés pour l'adoption du projet de plan d'action préparé par le Président de la Conférence d'examen, sans y apporter de modifications, en raison des difficultés qui se seraient présentées pour obtenir un consensus à 144 Etats parties en l'espace d'une semaine.

Durant les travaux préparatoires portant sur l'élaboration du texte qui sera adopté à Nairobi, ICBL a proposé plusieurs modifications ou compléments au projet initial, qui n'ont finalement pas été intégrés dans le plan d'action signé par les Etats parties. Tout d'abord sur la question de la destruction des mines antipersonnel dans les zones minées, le plan d'action prévoit notamment que tous les Etats parties « suivront les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de déminage et l'identification des besoins d'assistance et apporteront un concours actif à cela »³⁴³. Le groupe de travail sur l'action antimines au sein d'ICBL avait suggéré d'ajouter que toute technologie nouvelle pour l'action antimines devra être abordable et appropriée dans un cadre local³⁴⁴. Cette proposition n'a pas été retenue.

En ce qui concerne les engagements relatifs à la question de l'assistance aux victimes, les Etats parties devront veiller à ce qu'« il soit toujours particulièrement tenu compte de l'âge et du sexe des victimes ainsi que des personnes qui font l'objet d'une discrimination sous des formes multiples »³⁴⁵. Sur ce point, ICBL proposait d'introduire une mention selon laquelle les Etats parties soutiennent l'adoption d'une Convention sur les droits des personnes handicapées³⁴⁶. De même que la première proposition, cette suggestion n'a pas été retenue dans le plan d'action. Il semble cependant qu'une telle proposition sort du cadre de la Convention d'Ottawa et plus particulièrement de la première Conférence d'examen, qui a pour but, rappelons le, d'examiner les problèmes humanitaires causés par les mines antipersonnel, ce qui a été réalisé depuis l'entrée en vigueur de la Convention d'Ottawa, et ce qu'il reste à accomplir. Les Etats qui se sont réunis à Nairobi avaient pour tâche de procéder à un premier bilan de la mise en œuvre

³⁴² ICBL, *Intervention on Action Plan, op. cit.*, (333), p. 1.

³⁴³ APLC/CONF/2004/L.4/Rev.1, 5 novembre 2004, Première Conférence des Etats parties chargée de l'examen de la Convention [d'Ottawa], *Plan d'Action de Nairobi, 2005-2009 : faire que cessent les souffrances causées par les mines antipersonnel*, Projet révisé (Rédigé par le Président désigné), p. 6.

³⁴⁴ ICBL, *Intervention on Action Plan, op. cit.*, (333), p. 1.

³⁴⁵ APLC/CONF/2004/L.4/Rev.1, *op. cit.*, (343), p. 8.

³⁴⁶ ICBL, *Intervention on Action Plan, op. cit.*, (333), p. 1.

de la Convention d'Ottawa, et d'en tirer les conséquences pour son application future. Il est certes souhaitable que les Etats soutiennent une Convention sur les droits des personnes handicapées, mais la Conférence de Nairobi ne constitue pas le forum adapté pour cela. Outre le fait qu'un tel soutien devrait être formulé non pas par les seuls Etats parties à la Convention d'Ottawa mais par le plus grand nombre d'Etats possible, la Conférence de Nairobi porte sur une Convention particulière ; c'est conformément à l'article 12 que les Etats se sont réunis, et cela pour discuter d'une Convention qui concerne uniquement les mines antipersonnel. Comme l'a souligné la France lors des réunions préparatoires de la première Conférence d'examen, « ...les droits des personnes handicapées [sont] discutés dans d'autres enceintes... »³⁴⁷. En effet, en 2001, l'Assemblée générale des Nations Unies a établi un Comité ad hoc chargé de formuler des propositions pour une convention internationale sur les droits des personnes handicapées. Ce Comité a ainsi créé un groupe de travail comprenant 27 représentants gouvernementaux et 12 représentants d'ONG. Un projet de texte est actuellement à l'examen.³⁴⁸

L'imperméabilité des Etats parties à la suggestion d'ICBL, sur ce point, est donc compréhensible et même souhaitable. Les objectifs fixés par la Convention d'Ottawa sont ambitieux, difficiles à atteindre pour certains Etats parties sévèrement affectés par les mines antipersonnel, et une dispersion vers des questions qui n'appartiennent pas exclusivement au problème des mines antipersonnel pourrait être dommageable pour la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa.

Outre encore deux autres propositions formulées par ICBL sur la question de l'engagement des acteurs non-étatiques à respecter l'interdiction des mines antipersonnel, et sur la coopération et l'assistance entre les Etats parties, l'organisation représentée par Stephen Goose attendait du sommet de Nairobi, que se dégage une interprétation commune des articles premier, deuxième et troisième. En particulier la question de la définition des mines antipersonnel continue à poursuivre pour ainsi dire ICBL. Il convient de rappeler que lors des négociations à Oslo, les ONG n'ont pas pu voir inscrire la définition qu'elles défendaient dans la Convention d'Ottawa, puisque les mines antipersonnel sont définies sur la base de leur conception, et non de leur effet.

³⁴⁷ HANDICAP INTERNATIONAL, *Etat des lieux 2004 sur les mines antipersonnel et la position de la France en vue du sommet de Nairobi*, octobre 2004, p. 3.

³⁴⁸ L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2004*, *op. cit.*, (237).

Alors que pour certains Etats parties, le critère de la conception permet d'exclure de la définition toutes les mines antivéhicules, pour d'autres, les mines antivéhicules pouvant fonctionner comme des mines antipersonnel sont interdites par la Convention. Le CICR et ICBL ont, depuis l'entrée en vigueur, insistés sur l'importance d'une interprétation commune de ce qui est inclus dans la définition des mines antipersonnel³⁴⁹. A défaut de résultats dans le cadre du travail intersessionnel et des Assemblées des Etats parties, la première Conférence d'examen représentait l'opportunité de parvenir enfin à un accord sur la définition fixée à l'article deux, mais aussi sur ce qui est proscrit par l'article 1, notamment dans le cadre d'opérations militaires aux cotés d'Etats qui ne sont pas liés par la Convention. Or, sur ces points, la déception d'ICBL est considérable, le sommet de Nairobi n'ayant débouché sur aucun accord à ce sujet. Stephen Goose, au nom d'ICBL, a souligné dans son allocution lors du sommet de Nairobi, que « *[t]he Mine Ban Treaty will not succeed if States Parties cannot agree on fundamental issues of interpretation and implementation of the treaty, including what landmines are banned under Article 2 and what acts are banned under the prohibition on assistance in Article 1* »³⁵⁰.

En ce qui concerne l'article trois, lequel dispose que les Etats parties sont autorisés à conserver ou transférer un certain nombre de mines antipersonnel à des fins d'entraînement, ICBL a saisi l'occasion de rappeler que « *there is a long history to the understanding regarding "hundreds or thousands, not tens of thousands"* ». C'est une telle précision que l'organisation aurait voulu voir figurer dans le plan d'action.

B. La position du CICR

Cette volonté de voir les Etats parties s'accorder sur l'interprétation des trois premiers articles n'appartient pas exclusivement à ICBL, mais est également partagée par le CICR³⁵¹. Concernant l'article premier, outre la question de ce qui est permis dans le cadre d'opérations militaires conjointes avec les Etats non-parties, l'organisation

³⁴⁹ Voir les déclarations du CICR et d'ICBL devant le Comité permanent sur le statut et le fonctionnement général de la Convention, le 16 mai 2003. ICBL a par exemple souligné que « *States Parties should be striving to reach a common understanding on [the definition] issue at the Review Conference in 2004* ».

³⁵⁰ Statement to the Nairobi Summit on a Mine Free-World, delivered by Stephen Goose, *op. cit.*, (239), p. 2.

humanitaire aurait également voulu voir les Etats parties parvenir à une interprétation commune sur la question du stockage et du transit de mines antipersonnel appartenant à des Etats non-parties. Dans le cadre de la définition, le problème des mines dotées d'allumeurs sensibles constitue bien entendu un sujet sur lequel le CICR espérait qu'une interprétation commune se dégage. Enfin, au regard de l'exception prévue par l'article trois, c'est principalement le problème de cohérence que peuvent soulever les écarts dans le nombre de mines antipersonnel retenues entre les Etats parties, qui préoccupe le CICR. Si la nécessité d'une plus grande transparence concernant l'usage qui est fait des mines retenues, a été rappelée par l'organisation humanitaire, la satisfaction du CICR sur ce point a toutefois été soulignée. En effet, l'Action n° 54 du Plan adopté à Nairobi engage les Etats à fournir « des renseignements sur les plans qui exigent la rétention 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, et feront un rapport sur l'utilisation effective des mines conservées et les résultats de cette utilisation »³⁵². Par ailleurs, le CICR s'est dit également « très ravi » avec les engagements relatifs à l'assistance aux victimes. A travers le point IV du plan d'action³⁵³, les Etats s'engagent en effet notamment à renforcer les structures médicales pour les soins d'urgence, à améliorer l'accès aux centres médicaux (les victimes étant souvent éloignées des centres de soins), à renforcer le cadre juridique de l'assistance aux victimes, et à mêler plus étroitement les professionnels de ce secteur. Le CICR est également satisfait de la priorité accordée dans le plan d'action, au déminage et à l'universalisation de la Convention. S'exprimant au nom de l'organisation, Kathleen Lawand estime donc que le texte adopté à Nairobi constitue « une excellente base pour mener les objectifs humanitaires dans les cinq prochaines années ». Cependant, bien que les questions relatives aux trois premiers articles ne soient pas prioritaires pour le CICR, l'organisation a toutefois souligné que les désaccords qui entourent ces dispositions pourraient, à terme, porter atteinte à l'intégrité du traité. C'est là un risque qui est implicitement reconnu par les Etats parties selon le CICR, qui relève que l'Action n° 55 engage les Etats parties à « échang[er] leurs points de vue et mettr[e] en commun leurs données d'expérience, d'une manière informelle et dans un esprit de coopération, sur la mise en œuvre pratique des différentes dispositions de la Convention, y compris des

³⁵¹ Les indications qui suivent sur la position du CICR ont été exposées par un conseiller juridique auprès de l'Unité Mines-Armes du CICR, lors de la réunion plénière de la CNEMA, le 24 février 2005.

³⁵² APLC/CONF/2004/L.4/Rev.1, *op. cit.*, (343), pp. 11-12.

articles 1^{er}, 2 et 3, afin de continuer à promouvoir une application effective et cohérente de ces dispositions »³⁵⁴. Le plan d'action adopté à Nairobi comporte donc des éléments très satisfaisants pour le CICR, tout comme pour ICBL par ailleurs.

En effet, bien que tous les amendements proposés par ICBL lors de la Conférence de Nairobi aient été écartés, le projet de texte finalement adopté a été élaboré en collaboration avec les ONG, qui étaient présentes lors des réunions préparatoires. Or, ICBL a pu à cette occasion, comme le reconnaît Handicap International, « apporter certaines contributions au projet de plan d'action 2005-2009, nombre d'entre elles ayant d'ailleurs été intégrées au texte final »³⁵⁵. C'est pourquoi ICBL a soutenu ce plan d'action et souligné lors de la Conférence le fait que « *[i]t provides a solid framework for ensuring ongoing progress in implementing the Mine Ban Treaty and in tackling all aspects of the global mine problem* »³⁵⁶.

En accord avec le projet de texte élaboré lors des réunions préparatoires, ICBL attendait cependant de la Conférence de Nairobi, l'apport d'améliorations au texte qui sera finalement signé par les Etats parties à l'issue de la rencontre.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de la Convention d'Ottawa, les efforts des ONG en vue de mettre un terme aux souffrances causées par les mines antipersonnel demeurent aussi vigoureux et soutenus qu'au moment de l'adoption du texte adopté en 1997, comme le reflète l'attention portée par ICBL au plan d'action sur lequel a abouti la première conférence d'examen. En outre, ces efforts ne sont pas circonscrits au seul cadre conventionnel qu'offre la Convention d'Ottawa, mais sont également déployés en vue d'élargir le champ d'application de la Convention, tant aux Etats non-parties qu'aux acteurs non-étatiques.

³⁵³ *Ibid.*, pp. 6-9.

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 12.

³⁵⁵ HANDICAP INTERNATIONAL, *Sommet de Nairobi pour un monde sans mines, 29 novembre – 3 décembre 2004*, communiqué de presse, 3 décembre 2004, p. 2.

CHAPITRE II - LE RÔLE DES ONG AU-DELÀ DU RÉGIME CONVENTIONNEL D'INTERDICTION DES MINES ANTIPERSONNEL

Au moment d'apposer son paraphe à la Convention fraîchement adoptée, le ministre délégué à la coopération et à la francophonie, M. Michel Josselin, a souligné que « [s]'agissant, en tout cas, de l'universalité de la Convention, toutes les voies doivent être utilisées, aucun effort ne doit être ménagé, aucun forum négligé »³⁵⁷.

Cinq ans après l'entrée en vigueur, l'universalisation reste une priorité pour les Etats parties, comme pour les ONG. Lors de la Conférence de Nairobi, M. Xavier Darcos, ministre délégué à la coopération, a déclaré que « ...malgré le chemin parcouru, il reste encore beaucoup à faire. Je pense, en particulier à la position en retrait de puissances majeures. Il en découle que, rapportée à la population mondiale, la moitié de la planète demeure en dehors du régime d'interdiction de la Convention d'Ottawa »³⁵⁸.

La priorité accordée à l'universalisation est reflétée dans le plan d'action, dont le premier point porte justement sur cette question. Les Etats parties devront en effet, parmi d'autres actions, inviter les Etats qui ne l'auront pas encore fait à adhérer à la Convention et encourager sans relâche les signataires à la ratifier³⁵⁹. Si l'on pense immédiatement aux Etats non-parties lorsque la question de l'universalisation apparaît, cette question concerne également les acteurs non-étatiques. Ainsi, conformément au plan d'action, les Etats parties « continueront de promouvoir le respect universel des normes de la Convention, en prenant les mesures voulues pour mettre fin à l'emploi, au stockage, à la production et au transfert des mines antipersonnel par des acteurs armés qui ne sont pas des Etats et en condamnant ces pratiques »³⁶⁰.

Bien que, au moment de la Conférence d'Ottawa, plus d'un quart des Etats n'avaient pas encore ratifié la Convention, nombreux sont, parmi ceux-ci, à s'être engagés à appliquer une des interdictions fixées dans la Convention, à travers

³⁵⁶ Statement to the Nairobi Summit on a Mine-Free World, delivered by Stephen Goose, *op. cit.*, (239), p. 1.

³⁵⁷ Déclaration de M. Charles Josselin à Ottawa le 3 décembre 1997, *op. cit.*, (253), p. 2.

³⁵⁸ Déclaration de M. Xavier Darcos, ministre délégué à la coopération, sur la mise en œuvre par la France de l'application de la Convention d'Ottawa, à Nairobi le 2 décembre 2004, p. 4.

³⁵⁹ APLC/CONF/2004/L.4/Rev.1, *op. cit.*, (343), p. 2.

³⁶⁰ *Idem.*

l'instauration d'un moratoire sur les exportations, ou encore en mettant un terme à la production des mines antipersonnel. Ces initiatives unilatérales de la part des Etats non-parties, sans pour autant traduire l'émergence d'une règle coutumière, reflètent néanmoins l'acceptation croissante d'un code de conduite relatif aux mines antipersonnel. Si les ONG parlent volontiers d'une nouvelle norme internationale, il convient donc de préciser que celle-ci est confinée, au jour de la première Conférence d'examen, à une dimension strictement politique ou morale, et n'appartient en aucun cas au droit international coutumier.

Parallèlement aux engagements des Etats non-parties, un certain nombre de groupes rebelles ont par ailleurs accepté de renoncer à l'emploi des mines antipersonnel. Bien que la Convention d'Ottawa s'applique à l'ensemble du territoire sous la juridiction ou le contrôle d'un Etat partie, il est de nombreux conflits internes qui voient l'Etat perdre le contrôle d'une partie de son territoire au profit d'un groupe rebelle. Dans un tel contexte, l'initiative de l'Appel de Genève, une ONG présidée par Elisabeth Reusse-Decrey (par ailleurs à la tête de l'antenne suisse d'ICBL), qui consiste à inviter les acteurs non-étatiques à s'engager, à travers un accord, à ne pas employer des mines, constitue un apport substantiel à l'universalisation des normes de la Convention.

Section I : L'interdiction totale des mines antipersonnel : émergence d'une règle coutumière ou code de conduite international ?

La Convention d'Ottawa n'est pas ratifiée par des Etats qui comptent parmi les plus importants producteurs de mines antipersonnel, dont trois membres du Conseil de sécurité. La région du Moyen-Orient connaît en outre plusieurs Etats qui sont réticents à rejoindre la Convention. Cependant, parmi ces « absents », nombreux sont ceux qui ont formulé des engagements relatifs à la question des mines antipersonnel, et qui s'y tiennent. Après avoir décrit la pratique des Etats non parties, il conviendra de préciser dans quelle mesure cette pratique illustre l'émergence, non pas d'une nouvelle norme juridique internationale, mais d'un code de conduite.

§ 1. LA PRATIQUE DES ÉTATS NON-PARTIES

A. Les initiatives unilatérales

Parmi les derniers producteurs de mines antipersonnel, la Russie a interrompu la production d'un certain type de mines antipersonnel (blast mines), et l'Inde a exprimé son soutien à la Convention d'Ottawa. La Chine, la Corée du Sud, l'Égypte, les États-Unis, le Pakistan, et Singapour ont également tous annoncé un moratoire sur les ventes de mines antipersonnel à l'étranger. Finalement, l'Iran, l'Irak, la Serbie, et le Vietnam sont les seuls producteurs qui n'ont pas renoncé à la possibilité d'exporter des mines antipersonnel.³⁶¹ En outre, Israël a mis fin à la production des mines antipersonnel et reconduit son moratoire sur les exportations.

Ces initiatives de la part des États qui ne sont pas liés par la Convention sont conformes à ce qu'Alexandre Ziegler pressentait au lendemain de l'adoption du texte à Oslo, en 1997. Il soulignait alors que « [l]e large soutien témoigné à la Convention d'Ottawa et la forte médiatisation dont le processus a bénéficié laisse, certes, présager que la nouvelle norme aura un impact sur le comportement des gouvernements, indépendamment de leur position officielle vis-à-vis de la convention »³⁶². Hormis ces initiatives, un certain nombre d'États ont fait part de leur intention d'accéder à la Convention dans un futur proche. Le Sri Lanka a ainsi annoncé son objectif de faire du pays un territoire libéré des mines antipersonnel d'ici la fin de l'année 2006, et de se diriger vers une possible ratification. Palau a déclaré, en février 2004, prendre toutes les mesures pour rejoindre prochainement le régime d'interdiction. Enfin, la Mongolie a entamé un processus qui doit la conduire vers la ratification et a réitéré son engagement pour l'objectif ultime d'une interdiction complète des mines antipersonnel³⁶³.

³⁶¹ THOMPSON, H. et VINES, A., *op. cit.*, (4), p. 21.

³⁶² ZIEGLER, A., « L'interdiction des mines antipersonnel », *Regards sur l'actualité*, n° 237, janvier 1998, pp. 10-11.

³⁶³ L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2004*, *op. cit.*, (237).

B. Les déclarations des Etats non-parties lors du sommet de Nairobi

Il est indéniable que la Convention a eu un impact sur le comportement des gouvernements, au-delà du cercle des Etats parties. Aucun Etat ne peut désormais ignorer l'existence d'une Convention d'interdiction totale des mines antipersonnel, ratifiée par 144 Etats à l'issue de la première Conférence d'examen. Les propos tenus par la Chine, l'Indonésie et la Somalie, tous trois non-Parties à la Convention, lors du sommet de Nairobi ne peuvent que conforter ce constat. La Chine a déclaré qu'elle partageait les mêmes objectifs que les Etats parties, et a souligné qu'elle était disposée à élargir sa coopération avec ces derniers en vue de contribuer au plus vite à l'élimination du problème des mines antipersonnel.³⁶⁴ L'Indonésie a quant à elle tenu à rappeler que « *[d]espite not having ratified the Convention, [Indonesia] have actively promoted the eradication of these horrendous weapons* »³⁶⁵. Enfin, le Premier ministre du gouvernement provisoire somalien a annoncé l'objectif de son pays de ratifier la Convention avant la prochaine assemblée des Etats parties.³⁶⁶

Face au comportement des Etats qui n'ont pas signé ou ratifié le texte négocié à Oslo, certaines ONG n'hésitent pas à souligner l'émergence ou même la consécration d'une nouvelle norme internationale d'interdiction complète des mines antipersonnel. Handicap International soutient par exemple que « [l]a Convention d'interdiction établit d'ores et déjà une nouvelle norme internationale contre l'utilisation des mines, obligeant les pays non-signataires à se positionner »³⁶⁷.

³⁶⁴ Statement by Mr. Liu Jieyi, Head of the Chinese Observer Delegation, First Review Conference of the Ottawa Convention in Nairobi, 3 December 2004, p. 2.

³⁶⁵ Nairobi Summit on a Mine-Free World, 29 November – 3 December 2004, Highlights, p. 2.

³⁶⁶ *Idem*.

³⁶⁷ HANDICAP INTERNATIONAL, *La Campagne internationale ICBL*, < www.handicap-international.org/esperanza/ste/onglet1/chapitre2/ratification_et_universilisation.asp > (10/04/2005).

§ 2. LA PORTÉE DE LA RÈGLE D'INTERDICTION COMPLÈTE DES MINES ANTIPERSONNEL

A. L'absence d'une règle coutumière

S'il est vrai que depuis le processus d'Ottawa et même antérieurement à celui-ci, de nombreux Etats, parmi ceux qui n'ont pas ratifié la Convention, ont pris des mesures par rapport aux mines antipersonnel, qui vont de l'annonce d'un moratoire sur les exportations, à l'interruption de la production, en passant par la contribution aux programmes de lutte contre les mines, et se sont positionnés par rapport à la Convention, il convient de préciser ici que cette norme internationale n'a pas de valeur juridique pour les Etats qui ne sont pas liés par la Convention. Il s'agit d'une norme dont la positivité n'est pas encore acquise dans le cadre du droit international coutumier.

Le processus coutumier doit réunir les deux éléments que sont la pratique effective et l'*opinio juris* des Etats, ainsi que l'a rappelé la Cour Internationale de Justice, dans son arrêt rendu en 1985 (*Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)*)³⁶⁸. Or, la volonté explicite de certains Etats de continuer à employer (les Etats-Unis reconnaissent ouvertement faire usage de mines antipersonnel dans la péninsule coréenne) et produire des mines antipersonnel, s'oppose à la reconnaissance d'une pratique générale conforme à l'interdiction totale de ces armes. En effet, la Cour a précisé, dans son arrêt du 20 février 1967 (*Plateau continental de la mer du Nord*), que la formation d'une règle nouvelle de droit international coutumier à partir d'une règle purement conventionnelle, doit reposer sur une « participation large et représentative à la convention, [qui] comprenne les Etats particulièrement intéressés »³⁶⁹. En l'espèce, les Etats particulièrement intéressés, c'est-à-dire les plus importants producteurs et utilisateurs de mines antipersonnel, n'ont pas adopté une pratique uniforme dans le sens de l'interdiction complète des mines antipersonnel. Malgré l'engagement des Etats-Unis relatifs à l'exportation des mines antipersonnel, ceux-ci continuent toutefois à utiliser ces armes. Or, l'interdiction d'exporter les mines antipersonnel ne constitue qu'une obligation de la Convention d'Ottawa, parmi d'autres, dont justement celle qui interdit l'emploi de ces armes.

³⁶⁸ *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)*, arrêt, C.I.J. *Recueil* 1985, p. 29, par. 27.

³⁶⁹ *Plateau continental de la mer du Nord*, arrêt, C.I.J. *Recueil* 1969, p. 42, par. 73.

B. L'émergence d'un code de conduite international

Cependant, ces prises de position, de la part d'Etats qui n'ont pas ratifié la Convention illustre un fait indéniable, qui, sans pour autant pouvoir être traduit en des termes juridiques, revêt une importance considérable sur le plan politique. Les Etats qui continuent à employer des mines antipersonnel se justifient, tandis que d'autres insistent sur le caractère discipliné de l'emploi de ces armes. Ainsi, c'est, non pas une norme coutumière, mais un code de conduite, un modèle de comportement qui a émergé du processus d'Ottawa et de la Convention à laquelle ce processus a abouti. Sans valeur juridique, ce code de conduite international comporte une valeur politique indéniable. Un Etat ne peut désormais plus faire usage de mines antipersonnel sans devoir ensuite rencontrer la désapprobation d'autres Etats ou du moins les critiques des ONG concernées. Interrogé sur le succès de la Convention d'Ottawa, Rae McGrath, co-lauréat du Prix Nobel de la Paix en 1997 et activiste au sein d'ICBL répond ainsi : « ...*we have effectively stigmatized landmines making it almost impossible for major powers, even those which are not party to the treaty, to use anti-personnel mines without incurring international condemnation* »³⁷⁰.

L'interdiction totale des mines antipersonnel demeure, au moment de la première conférence d'examen, une norme strictement conventionnelle. Dépourvue de valeur coutumière, cette interdiction, si elle n'est pas suivie par des Etats qui n'ont pas ratifié la Convention, ne pourra pas être opposable à ces derniers sur le plan juridique. C'est au niveau politique que la non-conformité avec cette interdiction pourra être reprochée aux Etats qui se tiennent à l'écart de la Convention d'Ottawa. Comme le remarque justement Lloyd Axworthy, ministre canadien des affaires étrangères, le traité impose « une certaine restriction morale et politique en matière de production, de stockage, de transfert et, plus important encore, d'emploi des mines pour les pays qui [sont] restés en dehors du nouveau régime »³⁷¹. Il n'est pas exclu toutefois que l'interdiction totale des mines antipersonnel appartienne un jour au droit coutumier. Comme l'a admis la CIJ, dans son arrêt de 1969 (*Plateau continental de la mer du Nord*), la disposition d'une convention peut être à l'origine d'un processus coutumier, constituer le point de départ d'une règle coutumière, à condition que celle-ci ait « un

³⁷⁰ Interview with Rae McGrath, *op. cit.*, (97), p. 1.

³⁷¹ AXWORTHY, L., *op. cit.*, (307), p. 54.

caractère fondamentalement normatif et puisse ainsi constituer la base d'une règle générale de droit »³⁷². Il s'agit là, selon la Cour, de « l'une des méthodes reconnues par lesquelles des règles nouvelles de droit international coutumier peuvent se former »³⁷³. La Convention d'Ottawa pourrait ainsi avoir un effet générateur d'une nouvelle coutume, conformément au principe codifié dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, à son article 38³⁷⁴. Le fait que des Etats importants, parmi lesquels trois membres du Conseil de sécurité, ainsi que les plus grands producteurs de mines antipersonnel n'aient pas ratifié la Convention d'Ottawa, s'oppose pour l'instant à un tel effet.

Les engagements des Etats non-parties sont importants, et représentent un pas vers le respect universel des normes de la Convention, et donc un pas vers l'élimination définitive du problème des mines antipersonnel. Cependant, pour atteindre l'objectif de pouvoir un jour parler définitivement de ce problème au passé, l'engagement des Etats, qu'ils soient parties ou non à la Convention ne peut suffire. En effet, l'emploi des mines antipersonnel est particulièrement important dans le cadre de conflits internes, et ce sont des acteurs non-étatiques, qui dans de nombreux pays continuent encore aujourd'hui à miner des terrains.

Section II : L'usage des mines antipersonnel par les acteurs non-étatiques

Entre 2003 et 2004, 60 groupes armés ont employé des mines antipersonnel dans 21 pays³⁷⁵. La Convention d'Ottawa s'applique certes sur l'ensemble du territoire d'un Etat partie. Cependant, à l'étude des conflits internes contemporains, qui voient des groupes rebelles faire usage des mines antipersonnel, la nécessité d'un « complément »

³⁷² *Plateau continental de la mer du Nord, op. cit.*, (369), pp. 41-42, par. 72.

³⁷³ *Ibid.*, p. 41, par. 71.

³⁷⁴ L'article 38 se lit comme suit : « Aucune disposition des articles 34 à 37 ne s'oppose à ce qu'une règle énoncée dans un traité devienne obligatoire pour un Etat tiers en tant que règle coutumière de droit international reconnue comme telle ».

à la Convention, d'un texte qui engagerait les acteurs non-étatiques, apparaît très vite. Dans ce contexte, l'initiative de l'Appel de Genève semble répondre à cette nécessité. La possibilité offerte aux acteurs non-étatiques de s'engager à respecter l'interdiction, à travers la signature d'un texte particulier, qui n'est aucunement rattaché à la Convention, s'inscrit dans les efforts qui sont déployés pour promouvoir le respect universel des normes de la Convention.

§ 1. UN PROBLÈME QUI DÉPASSE LA CONVENTION D'OTTAWA ?

A. Les conflits internes et l'usage des mines antipersonnel

La majorité des conflits, depuis plusieurs décennies, ne sont pas inter-étatiques, mais internes. Or, c'est dans ce type de conflit que les mines antipersonnel sont le plus couramment employées. Ce double constat fait apparaître la nécessité impérative de s'attaquer à ce problème que représente l'utilisation des mines antipersonnel par des acteurs non-étatiques pour parvenir à l'objectif d'universalisation de l'interdiction de ces armes. En raison des ressources souvent limitées des groupes rebelles, en comparaison de l'Etat contre lequel ils combattent, l'usage des mines antipersonnel est privilégié par ces acteurs non-étatiques. De faible coût, faciles à produire et à obtenir, les mines antipersonnel sont devenues une arme de choix pour ces derniers dans de nombreux conflits³⁷⁶.

L'Ouganda est lié par la Convention depuis le premier août 1999, or des mines antipersonnel sont encore employées dans ce pays. En effet, la Lord's Resistance Army (LRA), un groupe rebelle, continue à faire usage de mines antipersonnel dans le cadre de la résistance contre le gouvernement ougandais. Outre, les conséquences directes que cela emporte pour les individus qui ont le malheur de marcher sur une mine antipersonnel, le non-respect par la LRA des normes fixées dans la Convention d'Ottawa compromet également les opérations d'assistance humanitaire conduites dans le pays, en raison de la fermeture des routes qui sont minées.

³⁷⁵ Appel de Genève, *The Involvement of Armed Non-State Actors in the Landmine Problem : a Call for Action*, Prepared by Anki Sjöberg for the Nairobi Summit on a Mine Free World, Kenya, 29 November – 3 December 2004, p. 4.

Une telle situation n'est pas propre à l'Ouganda, mais illustre les problèmes liés à l'utilisation des mines antipersonnel par des acteurs non-étatiques armés, qui sont communs à plus d'une vingtaine d'Etats.

Interrogé sur l'emploi des mines antipersonnel, le directeur du service d'action antimines des Nations Unies, Martin Barber, a précisé que des groupes rebelles faisaient usage de ces armes, en particulier en Colombie, au Népal et en Tchétchénie³⁷⁷. Ce ne sont là malheureusement que trois exemples parmi beaucoup d'autres.

B. L'article 9 de la Convention : une disposition inadaptée

Le cas de l'Ouganda, Etat partie à la Convention, est révélateur de l'inadéquation de la Convention pour répondre au problème de l'emploi des mines antipersonnel par des acteurs non-étatiques. Conformément à l'article 9 de la Convention, chaque Etat partie doit prendre « toutes les mesures législatives, réglementaires et autres, qui sont appropriées, y compris l'imposition de sanctions pénales, pour prévenir et réprimer toute activité interdite »³⁷⁸ en vertu de la Convention. Ainsi, selon le texte, l'interdiction s'applique à tous les individus sous la juridiction ou le contrôle des Etats parties, y compris les membres de groupes armés. Toutefois, ce n'est qu'à travers la mise en œuvre de mesures nationales par un Etat partie, que les entités non-étatiques sont tenues de respecter l'interdiction. Au regret d'ICBL, aucune disposition spécifique au champ d'application n'a été introduite dans la Convention³⁷⁹, et il n'est donc pas précisé explicitement que la Convention s'applique aux acteurs non-étatiques.

Un Etat partie doit prendre des mesures pour réprimer toute activité interdite par la Convention. Celles-ci peuvent se traduire notamment par l'application de sanctions pénales. Cependant, dans le cadre d'un conflit interne, le contrôle de l'Etat ne s'étend pas toujours jusqu'aux frontières de celui-ci. Pour prendre l'exemple des Philippines, Etat partie à la Convention, le gouvernement *de jure* n'exerce pas son pouvoir sur

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 5.

³⁷⁷ Interview with Martin Barber, Director of the UN Mine Action Service, p. 2, < www.irinnews.org/webspecials/hma/print/p-intBarber.asp > (04/02/2005).

³⁷⁸ Article 9.

l'ensemble du territoire national. Il sera dès lors impossible pour ce dernier de mettre en œuvre des mesures sanctionnant toute activité interdite par la Convention dans les portions de territoire qui échappent au contrôle étatique.

Pour tenter de résoudre ce problème, une solution consisterait à compromettre l'accès aux mines antipersonnel et à ses composants. Toutefois, une telle stratégie risque bien de ne pas être suffisante pour plusieurs raisons. Premièrement, les acteurs non-étatiques armés sont capables de fabriquer des mines antipersonnel à partir de presque n'importe quel matériau explosif, en particulier à partir des munitions non-explosées, souvent disponibles en abondance dans les territoires concernés. Par ailleurs, le contrôle des composants nécessaires à la fabrication de mines antipersonnel, est difficile à appliquer, car ceux-ci sont couramment utilisés dans l'industrie (pour la construction de routes par exemple). Enfin, un contrôle efficace pour dénier l'accès aux mines antipersonnel ou à ses composants exigerait un contrôle effectif du territoire par l'Etat, ce qui est rarement le cas dans de telles situations³⁸⁰.

Une autre solution consiste à amener les acteurs non-étatiques armés, à s'engager pour le respect de l'interdiction des mines antipersonnel. C'est cette voie que l'Appel de Genève a voulu exploiter, partant de ce constat qu' « ...une interdiction inter-étatique est à l'évidence insuffisante pour résoudre le problème des mines »³⁸¹.

§ 2. L'INITIATIVE ORIGINALE D'UNE ONG

A. L'origine de la création de l'Appel de Genève

Parallèlement aux efforts du groupe de travail d'ICBL sur les acteurs non-étatiques, l'Appel de Genève, une ONG dédiée à l'engagement des acteurs non-étatiques à respecter les normes de droit international humanitaire, et en premier lieu, l'interdiction des mines antipersonnel, propose un mécanisme novateur pour les acteurs

³⁷⁹ ICBL (SOLIMAN, S.), *The Ottawa Treaty and Non-State Actors*, janvier 1999, p. 4, < www.old.icbl.org/resources/warcrime.html > (12/01/2005).

³⁸⁰ Appel de Genève, *The Involvement of Armed Non-States Actors in the Landmine Problem : a Call for Action*, *op. cit.*, (375), p. 5.

qui ne participent pas à l'élaboration des instruments internationaux, et donc qui ne sentent pas liés par ceux-ci. Il s'agit d'un mécanisme qui permet aux groupes armés d'exprimer leur acceptation des normes inscrites dans la Convention d'Ottawa, à travers la signature d'un document particulier : le *Deed of Commitment under Geneva Call for Adherence to a total Ban on Anti-Personnel Mines and for Cooperation in Mine Action* [ci après : *Deed of Commitment*] Cette initiative, qui s'est matérialisée le 4 octobre 2001, s'inscrit dans le prolongement d'une Conférence qui s'est tenue au mois de mars 2000, à Genève, et qui a réuni des experts membres d'ICBL, des ONG, des organisations internationales, des représentants de groupes armés, des représentants gouvernementaux, ainsi que des universitaires. Intitulée *Engaging non-state actors in a landmine ban*, cette conférence avait pour objectif de dessiner des pistes pour amener les acteurs non-étatiques à se joindre aux efforts d'éradication des mines antipersonnel, partant du constat, que, environ 200 groupes armés dans le monde « *stand outside the inter-state system* »³⁸².

En signant le *Deed of Commitment*, les acteurs non-étatiques s'engagent notamment à renoncer totalement à employer, produire, acquérir, transférer et stocker des mines antipersonnel, en toute circonstance. Ils s'engagent en outre à faciliter la destruction des stocks, le déminage, l'assistance aux victimes et la sensibilisation aux dangers des mines. La coopération dans la vérification de leurs engagements, et l'obligation d'ordonner aux commandants et gradés d'appliquer les mesures nécessaires à la mise en œuvre du *Deed of Commitment* figurent également parmi les engagements auxquels souscrivent les acteurs non-étatiques qui signent ce document³⁸³.

B. Le *Deed of Commitment* comme complément à la Convention d'Ottawa

L'Appel de Genève conduit des missions auprès des acteurs non-étatiques pour les convaincre de se joindre au régime d'interdiction des mines antipersonnel. Par exemple, en avril 2002, le Front Islamique de Libération Moro (MILF), basé aux Philippines, a reçu la visite d'une petite mission de l'organisation présidée par Elisabeth

³⁸¹ Allocution d'Elisabeth Reusse-Decrey, présidente de l'Appel de Genève, en octobre 2001, à Genève, p. 1.

³⁸² Appel de Genève, *Engaging Non-State Actors in a Landmine Ban. A Pioneering Conference*, Genève, 24-25 mars 2000, p. 1.

Reusse-Decrey. Cette mission s'est révélée être un succès, la visite s'étant conclue par la signature du *Deed of Commitment*, par les plus hauts gradés du groupe rebelle³⁸⁴. Pour la seule année 2003, l'Appel de Genève a travaillé dans 11 pays différents. Outre l'organisation d'ateliers éducatifs, la rencontre des dirigeants de groupes armés, et autres efforts pour amener les acteurs non-étatiques à signer le *Deed of Commitment*, l'organisation basée à Genève consacre une part importante de ses efforts à s'assurer du respect des engagements auxquels les 26 groupes armés ont souscrit³⁸⁵.

L'initiative de l'Appel de Genève est un processus informel, parallèle à celui d'Ottawa, et qui lui ressemble avec force à certains égards. Cette ONG demande ainsi aux Signataires un rapport sur les mesures entreprises pour mettre en œuvre le *Deed of Commitment*, et complète les indications ainsi obtenues avec les informations que peuvent fournir des organisations internationales et locales travaillant sur place. Par ailleurs, en cas de violation manifeste des engagements, l'Appel de Genève peut entreprendre une mission de vérification sur place³⁸⁶. Plus surprenant encore, en novembre 2004, s'est tenue la première rencontre des Signataires du *Deed of Commitment*. Des acteurs non-étatiques de plus de 22 pays, des représentants gouvernementaux, la Commission Européenne, l'Union Africaine, des agences onusiennes, le CICR ainsi que des ONG spécialisées ont participé à l'événement. L'objectif de la rencontre était d'examiner les succès obtenus, et les progrès qu'il reste à réaliser dans le cadre de ce processus inédit³⁸⁷. C'est ainsi à une sorte de conférence d'examen du *Deed of Commitment* que les Signataires ont participé. Ce texte par lequel les acteurs non-étatiques s'engagent à respecter l'interdiction des mines antipersonnel est véritablement, pour reprendre les termes employés par la présidente de l'Appel de Genève, « aux groupes armés ce que la Convention d'Ottawa est aux gouvernements »³⁸⁸.

³⁸³ Appel de Genève, *Deed of Commitment under Geneva Call for Adherence to a Total Ban on Anti-personnel Mines and for Cooperation in Mine Action*, p. 1.

³⁸⁴ Appel de Genève, *Report of the Geneva Call Mission to the Moro Islamic Liberation Front (MILF in Central Mindanao), Philippines*, Geneva and Manilla, 30 April 2002, p. 1.

³⁸⁵ A la fin de l'année 2003, 26 groupes armés avaient signé le *Deed of Commitment*, répartis dans 7 pays différents.

³⁸⁶ Appel de Genève, *Annual Report 2003*, p. 16.

³⁸⁷ Statement made by Geneva Call, Nairobi Summit, November 30, 2004, p. 1.

³⁸⁸ Allocution d'Elisabeth Reusse-Decrey, *op. cit.*, (381), p. 1.

Mais c'est aussi un texte qui va plus loin que la Convention d'Ottawa, en matière de définition des mines antipersonnel. En effet, l'article premier du *Deed of Commitment*, précise que par mine antipersonnel, l'on se réfère « *to those devices which effectively explode by the presence, proximity or contact of a person, including other victim-activated explosive devices and anti-vehicle mines with the same effect whether with or without anti-handling devices* ». La définition d'une mine antipersonnel repose ici sur la base de son effet, et non de sa conception. Ainsi, toute mine antivéhicule qui explose du fait de la présence, proximité ou contact d'une personne est comprise dans la définition, que la mine antivéhicule soit dotée d'un dispositif antimanipulation ou non et indépendamment de la qualification de la mine.

L'engagement des acteurs non-étatiques à respecter l'interdiction, non seulement favorise l'universalisation des normes de la Convention, mais aussi, indirectement, peut contribuer à l'universalisation de la Convention d'Ottawa elle-même. Par exemple le gouvernement du Sri Lanka a toujours avancé comme justification à la non-ratification de la Convention, le fait que les Tigres continuent à employer des mines antipersonnel. Or, comme le souligne une étude d'ICBL, « *[i]f the latter would adhere to a ban, the former would have no excuse not to accede* »³⁸⁹.

Au-delà de l'interdiction des mines antipersonnel, l'initiative de l'Appel de Genève peut servir de modèle pour favoriser le respect du droit international humanitaire par les acteurs non-étatiques engagés dans des conflits armés. Le succès de la mission de l'Appel de Genève aux Philippines a démontré en effet que, « *...for the first time at an international level [...] a new international mechanism for humanitarian adherence and accountability of armed/rebel group is possible* »³⁹⁰. Le mécanisme proposé par l'Appel de Genève repose sur l'implication directe des acteurs non-étatiques dans la formulation des règles auxquelles ils sont liés, ce qui est particulièrement important pour créer « *a certain sense of ownership* »³⁹¹. Dans les années soixante-dix, de nombreux mouvements de guérilla ont déclaré ne pas être liés par les règles du droit humanitaire développées sans leur participation et imposées sans

³⁸⁹ ICBL (SOLIMAN, S.), *The Ottawa Treaty and Non-States Actors*, op. cit., (379), p. 9.

³⁹⁰ Appel de Genève, *Report of the Geneva Call Mission to the Moro Islamic Liberation Front (MILF in Central Mindanao), Philippines*, op. cit., (384), p. 2.

³⁹¹ SASSOLI, M., *Possible Legal Mechanisms to Improve Compliance by Armed Groups with International Humanitarian Law and International Human Rights Law*, Armed Groups Conference, Vancouver, 13-15 November 2003, p. 1 < www.genevacall.org > (14/04/2005).

leur accord explicite³⁹². L'Appel de Genève innove donc en invitant les acteurs non-étatiques à respecter des règles qu'ils ont eux même explicitement accepté. Or, comme le souligne le professeur Sassòli, « ...it is psychologically easier to have [the rules] accepted and respected by persons who were involved – or represented – in their development »³⁹³.

Le *Deed of Commitment* représente un code de conduite spécifique aux mines antipersonnel, inspiré des normes de la Convention d'Ottawa, et dont le respect par les Signataires est, dans la mesure du possible, vérifié à travers un mécanisme de contrôle qui permet à l'Appel de Genève de conduire des missions de vérification sur place en cas d'allégations de violation des règles auxquelles les Signataires ont souscrit. Or, un tel code de conduite pourrait être envisagé pour d'autres domaines du droit international humanitaire, comme l'a bien compris l'Appel de Genève, qui explore désormais la possibilité d'élargir le *Deed of Commitment* « à d'autres questions telles que l'enrôlement forcé des enfants, ou encore, la pratique de la torture »³⁹⁴.

L'initiative de l'Appel de Genève constitue une illustration du rôle véritablement complémentaire à celui des Etats, que peuvent jouer les ONG dans les efforts visant à l'élimination définitive des mines antipersonnel. C'est sans doute ce qu'a voulu dire le représentant italien aux Nations Unies, lorsqu'il a affirmé, en février 2003, que « *Geneva Call is doing what states cannot do, and if it did not exist it would have to be invented* »³⁹⁵.

³⁹² *Ibid.*, p. 6.

³⁹³ SASSOLI, M., *op. cit.*, (391), p. 6.

³⁹⁴ Allocution d'Elisabeth Reusse-Decrey, *op. cit.*, (381), p. 2.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les ONG ont joué un rôle déterminant dans l'élaboration de la Convention, et demeurent un acteur fondamental dans la mise en œuvre de l'instrument adopté à Oslo. En particulier, les ONG sont parvenues, dans la phase qui précède les négociations de la Convention, à précipiter un changement de position chez certains gouvernements, dont celui du Canada. Un officiel canadien a ainsi expliqué « *...how he lost conviction in his own arguments for anti-personnel mines as he began to sense that the military was 'trotting out reflex arguments' and that the case against mines being made by NGOs was a good one* »³⁹⁶.

Le travail d'éducation, de sensibilisation et finalement de persuasion mené par les ONG était indispensable à l'adoption d'un nouvel instrument juridique. Tout aussi indispensable, toutefois, était le soutien de certains Etats pilotes à la campagne pour interdire les mines antipersonnel. Ce soutien s'est révélé déterminant pour l'ouverture de négociations internationales en vue d'adopter une nouvelle Convention, mais aussi pour la participation des ONG à ces dernières. En effet, c'est principalement à travers la volonté du gouvernement canadien et en particulier du ministre des affaires étrangères, Lloyd Axworthy, que les ONG ont pu participer aussi largement aux négociations. Au moment de préparer la première conférence d'Ottawa, des officiels canadiens ont collaboré avec des dirigeants d'ICBL. A partir de là, une alliance s'est formée entre le Canada et la coalition d'ONG, qui durera tout au long du processus d'Ottawa. Comme le révèle le professeur Tomlin, Lloyd Axworthy avait l'habitude de travailler avec les ONG, ce qui a convaincu Jill Sinclair, l'officiel canadien en charge de préparer la première conférence d'Ottawa, d'attribuer un rôle central aux ONG³⁹⁷. Or, ce qui distingue véritablement les négociations qui ont abouti à l'adoption de la Convention d'Ottawa des autres modes d'élaboration d'instruments internationaux réside dans ce partenariat entre les ONG et certains Etats pilotes, lequel a permis une participation étroite des premières aux négociations, dont l'ampleur n'avait jusqu'alors jamais été égalée et qui s'est reproduite dans une certaine mesure dans le cadre des négociations du Statut de la Cour Pénale Internationale. A travers une participation aux différentes

³⁹⁵ Cité in Appel de Genève, *Annual Report 2003*, *op. cit.*, (386), p. 22.

³⁹⁶ CAMERON, M. A., « The Democratization of Foreign Policy : The Ottawa Process as a Model », in CAMERON, M. A., et *al.*, *op. cit.*, (40), p. 433.

conférences qui ont marqué le processus d'Ottawa, les ONG ont ainsi pu exercer une influence sur la rédaction de la Convention, sur la formulation des normes, et plus globalement ont pu convaincre les représentants gouvernementaux hésitants, de signer la Convention, comme le reflète le sondage réalisé auprès des délégués présents à Oslo. Interrogés sur les facteurs qui ont influencé la décision de leur pays de signer la Convention, beaucoup ont mentionné la pression exercée par les ONG, « *...particularly as a presence at the table during the treaty negotiation process where they were able to influence policy decisions* »³⁹⁸.

Bien que la participation des ONG aux négociations internationales ne soit pas un phénomène nouveau, le degré élevé de collaboration entre certains Etats et les ONG fait du processus d'Ottawa un cas particulier de négociation. C'est la première fois que la négociation d'un traité international est marquée par un véritable partenariat entre des organisations non-gouvernementales et des représentants gouvernementaux. En outre, si les ONG ont pu participer à la négociation de certains instruments, antérieurement à l'élaboration de la Convention d'Ottawa, en aucun cas il ne s'agissait d'instruments appartenant au champ spécifique que constitue le droit international du désarmement. En effet, dans ce domaine, les ONG ont toujours été exclues tant dans la phase de négociation, que dans le suivi de la mise en œuvre d'une Convention, et continuent par ailleurs à l'être, postérieurement à l'adoption de la Convention d'Ottawa. Par exemple dans le cadre de l'organisation pour l'interdiction des armes chimiques (l'organe qui s'attache à la mise en œuvre de la Convention sur les armes chimiques), le CICR se voit refuser un droit de parole revendiqué depuis plus de trois ans. Il en est ainsi également en ce qui concerne la Convention sur les armes biologiques³⁹⁹. Cela démontre que le rôle des ONG dans le cadre de la Convention d'Ottawa demeure inédit pour un traité de désarmement, mais cela amène également à douter du caractère reproductible du processus d'Ottawa et de ces caractéristiques.

Lors de la cérémonie de signature de la Convention d'Ottawa, Lloyd Axworthy a affirmé qu' « [i]l faut maintenant compter avec le pouvoir du peuple sur la scène

³⁹⁷ *Ibid.* p. 198.

³⁹⁸ CAMERON, M. A. et al., « To Walk Without Fear », in CAMERON M. A. et al., *op. cit.*, (40), p. 10.

³⁹⁹ Entretien avec un conseiller juridique à l'Unité Mines-Armes du CICR, *op. cit.*, (217).

internationale »⁴⁰⁰. A travers ces propos, l'ancien ministre des affaires étrangères canadien traduit le sentiment partagé par d'autres, selon lequel le processus d'Ottawa non seulement constitue une forme inédite de négociations, mais aussi marque le début d'une évolution qui se traduira par une inclusion toujours plus importante des ONG dans les négociations internationales. Ainsi, le processus d'Ottawa représenterait une nouvelle forme de diplomatie caractérisée par un partenariat entre la société civile et les gouvernements, qui pourrait servir de modèle pour le développement futur du droit international⁴⁰¹.

L'exemple lié à la Convention sur les armes chimiques vient toutefois illustrer le caractère exceptionnel du processus d'Ottawa. Par ailleurs, la participation des ONG aux négociations de la Convention d'Ottawa ne suscitait pas un enthousiasme généralisé parmi les Etats. En effet, il faut rappeler que le Canada a dû se résoudre à exclure les ONG pour la cérémonie de clôture de la conférence d'Ottawa en raison de la crainte des autres Etats de voir une participation trop large de ces dernières aboutir à un résultat auquel ils n'ont pas consenti. Plus tard, c'est le Président de la Conférence de Bruxelles qui a cherché à fermer l'accès des ONG aux négociations. En outre, le nombre de délégations comprenant en son sein des représentants d'ONG est passé d'une douzaine lors de la première conférence, à Ottawa, en octobre 1996, à seulement six lors de la Conférence de Bruxelles puis celle d'Oslo⁴⁰². Ainsi, dans le seul cadre de la Convention d'Ottawa, le processus inclusif n'est pas linéaire et décroît avec le temps.

Le processus d'Ottawa ne traduit donc pas nécessairement une évolution des modes de négociation internationale dans le sens d'une plus grande inclusion des ONG. La participation des ONG aux différentes conférences doit beaucoup à la volonté du Canada et de quelques autres Etats, et paraît ainsi difficilement révélatrice d'une tendance nouvelle dans l'élaboration d'instruments internationaux, du moins en ce qui concerne les instruments qui appartiennent au droit international du désarmement.

Si la Convention d'Ottawa est caractérisée par le rôle considérable joué par les ONG dans son élaboration, elle constitue également un instrument dont la mise en œuvre repose sur une implication large de ces dernières. Les ONG participent au suivi

⁴⁰⁰ Allocution de l'Honorable Lloyd Axworthy, ministre des affaires étrangères, à l'occasion de l'ouverture du forum d'action contre les mines, Ottawa, le 2 décembre 1997, p. 2.

⁴⁰¹ RUTHERFORD, K. R., « Internet Activism : NGOs and the Mine Ban Treaty », *op. cit.*, (38), p. 99.

⁴⁰² PRICE, R., *op. cit.*, (17), p. 639.

de la Convention, exercent un contrôle sur le respect de ses dispositions par les Etats parties et contribuent à la réalisation des objectifs humanitaires fixés par celle-ci.

Les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés par les Etats parties depuis l'entrée en vigueur de la Convention sont significatifs. En effet, outre la stigmatisation des mines antipersonnel, et la diminution spectaculaire de l'emploi de ces armes, leur production a considérablement diminué, le commerce a pratiquement cessé et le nombre de mines antipersonnel détruites depuis l'entrée en vigueur de la Convention s'élève, au moment de la Conférence de Nairobi, à 37,2 millions. Par ailleurs, plus de 1,2 milliards de dollars US ont été investis dans le déminage, la destruction des stocks, l'assistance aux victimes et d'autres programmes s'inscrivant dans le cadre de la lutte contre les mines par les Etats parties depuis 1997. Enfin, le nombre de victimes des mines a diminué de façon considérable, en particulier dans les pays où les normes de la Convention ont été respectées au plus près⁴⁰³.

Dans les années à venir, l'implication des ONG reste primordiale pour la mise en œuvre de la Convention. Ces dernières devront encore améliorer la coordination entre elles, avec les Etats, et avec les organisations internationales concernées, afin de s'assurer que le plan d'action 2005-2009 soit effectivement mis en œuvre. En traitant de la contribution des ONG au développement du droit international conventionnel, le professeur Szurek remarque qu'« [u]ne fois la Convention bien établie, il est toujours possible de relancer la mobilisation aux fins de la compléter et de l'améliorer. Ainsi, les ONG sont en mesure de faire du traité un être juridique vivant »⁴⁰⁴. C'est précisément ce rôle qu'ICBL et le CICR ont joué depuis l'entrée en vigueur de la Convention d'Ottawa. Constamment mobilisées, ces deux organisations n'ont cessé de rappeler aux Etats leurs engagements, de formuler des propositions visant à améliorer la Convention, de soutenir et surtout d'entreprendre des actions qui servent la réalisation des objectifs humanitaires de la Convention, faisant véritablement du texte négocié à Oslo un être juridique vivant.

⁴⁰³ Voir le dossier d'information du CICR : *Mettre fin à l'ère des mines. Succès et défis*, août 2004, 55 p.

⁴⁰⁴ SZUREK, S., *op. cit.*, (335), p. 61.

LISTE DES PRINCIPALES ORGANISATIONS MEMBRES D'ICBL

(en date du 1^{er} septembre 2003, source : www.icbl.org)

Avertissement :

ICBL regroupe environ 1400 ONG réparties dans le monde. La liste qui suit ne sera donc pas exhaustive, mais recense néanmoins le nombre d'organisations membres de la coalition dans chacun des pays concernés. En ce qui concerne la France, l'ensemble des organisations membres d'ICBL sont mentionnées.

A noter : les Etats-Unis comptent 464 organisations membres d'ICBL.

ABKHAZIE :	Abkhazian Committee to Ban Landmines
AFGHANISTAN, 36 organisations, dont :	Afghan Coordinating Agency for Afghan Relief (ACBAR)
AFRIQUE DU SUD :	South African Campaign to Ban Landmines/ MASA
ALBANIE :	Media Policies Study Centre
ALLEMAGNE :	German Initiative to Ban Landmines (regroupe 18 organisations)
ANGOLA :	Club de Jovens Huila
ARGENTINE :	Serpaj – Argentina
ARMENIE :	Armenian Committee of ICBL
AUSTRALIE :	ICBL Australia Network (regroupe 88 organisations)
AUTRICHE :	Austrian Aid for Mine Victims
AZERBAIDJAN : organisations)	Azerbaijan Campaign to Ban Landmines (regroupe 7 organisations)
BELARUS :	Belarus Campaign to Ban Landmines
BELGIQUE, 17 organisations, dont :	Handicap International Belgium
BENGLADESH :	Nonviolence International Bangladesh
BOSNIE – HERZEGOVINE :	Norwegian People's Aid
BOSTWANA :	The Botswana Centre for Human Rights
BRESIL : org.)	Campanha Brasileira Contra Minas Terrestres (regroupe 7 org.)
BULGARIE :	Tolerance Foundation
BURKINA FASO :	Union Interafricaine des droit de l'Homme (UIDH) Mouvement Burkinabe de Droits de l'Homme
CAMBODGE : organisations)	Cambodia Campaign to Ban Landmines (regroupe 60 organisations)

CAMEROUN :	International Club for Peace Research
CANADA :	Mines Action Canada (regroupe 45 organisations)
COLOMBIE : organisations)	Campaña Colombiana contra Minas (regroupe 15
COREE : organisations)	Korea Campaign to Ban Landmines (regroupe 27
DANEMARK :	DanChurch Aid
EGYPTE :	Landmines Struggle Center
ESPAGNE, 10 organisations, dont :	Eliminemos las minas
ETATS-UNIS : organisations)	US Campaign to Ban Landmines (regroupe 464
FINLANDE : organisations)	Finnish Campaign to Ban Landmines (regroupe 7
FRANCE : (liste exhaustive)	Action Chrétienne pour l'abolition de la torture (ACAT) Action Contre La Faim Agir Ici Aide Médicale Internationale Amnesty International Association française contre les myopathies Atlas Logistique CARE France Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement Comité France Pays Du Mékong Comité français pour l'UNICEF Coordination SUD Croix Rouge Française Délégation Catholique pour la Coopération Enfants Et Développement Enfants Réfugiés du Monde Fédération Nationale des Déportés Greenpeace Handicap International Ingénieurs Sans Frontières La Voix De L'Enfant Madera Médecins Sans Frontières Médecins Du Monde MIR Mouvement Entraide Tiers Monde Observatoire Des Transferts D'Armement Partage Avec Les Enfants Du Monde Reporters Sans Frontières
GEORGIE :	ICBL Georgian Committee
GUATEMALA :	Commission International on Human Rights
INDE, 25 organisations, dont : Protection	Indian Institute for Peace, Disarmament & Environment

INDONESIE, 4 organisations, dont :	Jesuit Refugee Service Indonesia
IRELANDE, 35 organisations, dont :	Pax Christi International
ITALIE : org.)	Campagna Italiana Contro le Mine – ONLUS (regroupe 29
JAPON : organisations)	Japan Campaign to Ban Landmines (regroupe 46
JORDANIE :	Landmine Survivors Network
KENYA : organisations)	Kenya Coalition Against Landmines (regroupe 7
LIBAN :	Landmines Resource Centre
LUXEMBOURG :	Handicap International
MALAISIE, 5 organisations, dont:	Malaysian Red Crescent
NAMIBIE :	Namibian Campaign to Ban Landmines
NEPAL :	Ban Landmines Campaign Nepal
NICARAGUA :	Nicaraguan Campaign to Ban Landmines
NORVEGE, 10 organisations, dont :	Norwegian People's Aid
NOUVELLE-ZELANDE, 45 org., dont :	Amnesty International
OUGANDA : organisations)	Uganda Campaign to Ban Landmines (regroupe 14
PHILIPINES : organisations)	Philippine Campaign to Ban Landmines (regroupe 8
REP. DEM. DU CONGO :	Congolese Physicians for Peace (CPP)
ROYAUME-UNI :	Landmine Action UK (regroupe 51 organisations)
RUSSIE :	Russian Campaign to Ban Landmines
SERBIE ET MONTENEGRO :	Serbian Campaign to Ban Landmines Helsinki Committee for Human Rights in Serbia
SOUDAN : organisations)	Sudan Campaign to Ban Landmines (regroupe 5
SRI LANKA :	Inter-Religious Peace Foundation IFPD Anti Landmines Project
SUEDE, 5 organisations, dont :	Swedish Peace & Arbitration Society
SUISSE : organisations)	Swiss Campaign to Ban Landmines (regroupe 46
SYRIE :	Yarmouk / Syrian Campaign to Ban Landmines

TAIWAN :	Eden Social Welfare Foundation
TANZANIE :	Tanzanian Campaign to Ban Landmines
THAILANDE : organisations)	Thailand Campaign to Ban Landmines (regroupe 11
TOGO :	Campagne Togolaise pour interdire les mines antipersonnel
TURQUIE : organisations)	Campaign for a Turkey Without Mines (regroupe 2
UKRAINE :	Ukrainian Peacekeepers Association
VENEZUELA :	Provea
VIETNAM :	Vietnam Veterans Memorial Fund
YEMEN :	Save the Children Sweden

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS OFFICIELS

DOCUMENTS DES NATIONS UNIES

Conventions internationales

- *Convention de Vienne sur le droit des traités*, adoptée le 22 mai 1969, in Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331.
- *Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination*, adoptée le 10 octobre 1980, in Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1342, p. 137.
- *Convention sur l'interdiction de la mise au point de la fabrication du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction* adoptée par la Conférence sur le désarmement le 3 septembre 1992, in Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1974, p. 45.
- *Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction*, conclue à Oslo le 18 septembre 1997, in Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2056, p. 211.

Résolutions de l'Assemblée générale

- Résolution 48/75 adoptée le 16 décembre 1993.
- Résolution 49/75 adoptée le 15 décembre 1994.
- Résolution 50/70 adoptée le 12 décembre 1995.
- Résolution 51/45 adoptée le 10 décembre 1996.

Jurisprudence

- *Plateau continental de la mer du Nord*, arrêt, C.I.J. *Recueil 1969*.
- *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)*, arrêt, C.I.J. *Recueil 1985*.

Rapport

- Report of the Secretary General on the Work of the Organization : An Agenda for Peace, 47^e session de l'Assemblée générale, 17 juin 1992, 24 p., UN Doc., A/47/277.

DOCUMENTS RELATIFS À LA CONVENTION D'OTTAWA

Conférence d'examen

- APLC/CONF/2004/L.4/Rev.1, 5 novembre 2004, Première Conférence des Etats parties chargée de l'examen de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, *Plan d'action de Nairobi, 2005-2009 : faire que cessent les souffrances causées par les mines antipersonnel*, Projet révisé (Rédigé par le Président désigné), 14 p.
- Nairobi Summit on a Mine Free World, 29 November – 3 December 2004, Highlights, 3 p.

Assemblée des Etats parties

- APLC/MSP.1/1999/1, 20 mai 1999, Première Assemblée, Maputo, 3-7 mai 1999, Rapport final, 34 p.
- APLC/MSP.2/2000/1, 19 septembre 2000, Deuxième Assemblée, Genève, 11-15 septembre 2000, Rapport final, 55 p.
- APLC/MSP.3/2001/1, 10 janvier 2002, Troisième Assemblée, Managua, 18-21 septembre 2001, Rapport final, 55 p.
- APLC/MSP.4/2002/1, 27 September 2002, Fourth Meeting, Geneva, 16-20 September 2002, Rapport final, 65 p.
- APLC/MSP.5/2003/5, 17 octobre 2003, Cinquième Assemblée, Bangkok, 15-19 septembre 2003, Rapport final, 70 p.
- APLC/MSP.5/2003/L.3, 2 September 2003, Fifth Meeting, Bangkok, 15-19 September 2003, Report on the Functioning of the Implementation Support Unit, September 2002-2003, 4 p.

- Statement of the Czech Republic at the 5MSP, Bangkok, 16 Sept. 2003, 3 p.
- Statement made by Kenya on matters pertaining to Article 2 at the 5MSP, Bangkok, 17 Sept. 2003, 1 p.
- Statement made by Mexico on matters pertaining to Article 2 at the 5MSP, Bangkok, 17 Sept. 2003, 1 p.
- Statement made by Norway on matters pertaining to Article 2 at the 5MSP, Bangkok, 17 Sept. 2003, 1 p.

Travail intersession

- Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, *Meeting Report, May 27 and 31, 2002*, 10 p.
- Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, *Presentation by John Wattam (UK), Programme Co-ordinator*, 3 February 2003, 4 p.
- Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, *Report of the 3 and 7 February 2003 Meeting*, February 2003, 8 p.
- Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, *Report of the 12 and 16 May 2003 Meeting*, May 2003, 9 p.
- Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, Article 1, *Intervention by Stephen Goose, Head of Delegation, ICBL.*, 16 May 2003, 2 p.
- Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, Article 2, *Intervention by Stephen Goose, Head of Delegation, ICBL.* 16 May 2003, 3 p.
- Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, Article 3, *Intervention by Stephen Goose, Head of Delegation, ICBL.* 16 May 2003, 2 p.
- Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, Article 2, *Intervention of the International Committee of the Red Cross.* 16 May 2003, 1 p.
- Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, *Report of the Universalization Contact Group*, 16 May 2003, 2 p.
- Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention, *Article 7 Reporting Update June 2004*, 21 June 2004, 9 p.
- Coordinating Committee Meeting, President's Summary, 30 July 2004, 2 p.

Commission Nationale pour l'Élimination des Mines Antipersonnel (CNEMA)

- *Rapport 1999*, Paris, La documentation française, 2000, 287 p.
- *Rapport 2000*, Paris, La documentation française, 2001, 152 p.
- *Rapport 2001-2002*, Paris, La documentation française, 2003, 321 p.
- *Rapport 2003*, Paris, La documentation française, 2004, 213 p.

DISCOURS / CONFÉRENCES DE PRESSE

- Allocution d'Elisabeth Reusse-Decrey, présidente de l'Appel de Genève, en octobre 2001, à Genève, 2 p.
- Allocution de l'Honorable Lloyd Axworthy, ministre des affaires étrangères, à l'occasion de l'ouverture du forum d'action contre les mines, Ottawa, le 2 décembre 1997, 8 p.
- Allocution de l'Honorable Lloyd Axworthy, ministre des affaires étrangères, au forum des ONG à Oslo sur l'interdiction des mines antipersonnel, Oslo, le 10 septembre 1997, 7 p.
- Allocution de M. Charles Josselin, ministre délégué à la coopération et à la francophonie, sur la mise en œuvre par la France de l'application de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel et la contribution des chercheurs de l'Observatoire des mines à l'universalisation du traité, Paris le 17 avril 2002, 2 p.
- Conférence de presse de M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie, avec une intervention de M. Michel Duclos, sous-directeur du désarmement au ministère des Affaires étrangères, sur l'engagement de la France "à respecter totalement les termes" de la convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel, dès 2000, à Paris le 1^{er} décembre 1997, 6 p.
- Déclaration de M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie, et intervention de Mme Joëlle Bourgeois, ambassadeur de France auprès de la conférence de désarmement, sur la position de la France sur les mines antipersonnel notamment par rapport aux Etats-Unis, et les actions prioritaires à engager, à Ottawa le 3 décembre 1997, 9 p.

- Déclaration de M. Xavier Darcos, ministre délégué à la coopération, sur la mise en œuvre par la France de l'application de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel, à Nairobi le 2 décembre 2004, 4 p.
- Speech by Ms Jody Williams, Signature Conference and Mine Action Forum, Wednesday, December 3, 1997, 7 p.
- Statement by Mr. LIU Jieyi, Head of the Chinese Observer Delegation, First Review Conference of the Ottawa Convention in Nairobi, 3 December, 2004, 2 p.
- Statement made by Geneva Call, Nairobi Summit, November 30, 2004, 2 p.
- Statement to the Nairobi Summit on a Mine-Free World, delivered by Stephen Goose, Nairobi, 3 December 2004, 3 p.

CONFÉRENCES INTERNATIONALES

- Appel de Genève, *Engaging Non-State Actors in a Landmine Ban. A Pioneering Conference*, Genève, 24-25 mars 2000, VIII-186 p.
- Colloque international, *Les structures nationales chargées de la lutte contre les mines antipersonnel*, Paris, 12-13 mars 2004, 41 p.
- SASSOLI, M., *Possible Legal Mechanisms to Improve Compliance by Armed Groups with International Humanitarian Law and International Human Rights Law*, Armed Groups Conference, Vancouver, 13-15 November 2003, 24 p., < <http://www.genevacall.org> > (10/03/2005).

DOCUMENTS ET ÉTUDES PUBLIÉS PAR LES ONG

Appel de Genève

- *Annual Report 2003, 2004*, 28 p.
- *Deed of Commitment under Geneva Call for Adherence to a Total Ban on Anti-personnel Mines and for Cooperation in Mine Action*.

- *The Involvement of Armed Non-State Actors in the Landmine Problem : a Call for Action*, Prepared by Anki Sjöberg for the Nairobi Summit on a Mine Free World, Kenya, 29 November – 3 December 2004, 35 p.
- *Report of the Geneva Call Mission to the Moro Islamic Liberation Front (MILF in Central Mindanao), Philippines*, Geneva and Manila, 30 April 2002, 28 p.

CICR

- *"Anti-vehicle" Mines with Sensitive Fuses. Positions and Relevant Practice of States Parties on Article 2 of the Ottawa Convention*, Geneva, 21 June 2004, 13 p.
- *Assistance aux victimes des mines*, Dossier d'information pour la presse, 23 septembre 2004, 4 p.
- COUPLAND, R. M., *Assistance aux victimes des mines antipersonnel : besoins, contraintes et stratégie*, CICR, Genève, 1997, 30 p.
- *Les mines terrestres antipersonnel – des armes indispensables ? Emploi et efficacité des mines antipersonnel sur le plan militaire*, Genève, mars 1996, 49 p.
- *Mettre fin à l'ère des mines. Succès et défis*, Dossier d'information, août 2004, 55 p.
- *Special Report on Mine Action 2003*, Genève, 2004, 77 p.

Handicap International

- *Assistance aux victimes de mines : leçons apprises*, Conclusions de l'atelier sur l'assistance aux blessés de guerres et autres personnes handicapées vivant dans les zones polluées par des mines, Paris, 25-28 mai 2004, 44 p.
- *Assistance aux victimes des mines. Rapport mondial 2002*, Lyon, décembre 2002, 484 p.
- *Etat des lieux 2004 sur les mines antipersonnel et la position de la France en vue du sommet de Nairobi*, octobre 2004, 6 p.
- HERLEMONT, N., (Handicap International), *Le rôle de la société civile dans la mise en œuvre des droits de l'homme et du droit humanitaire*, Forum mondial de la société civile, Genève, 15-19 juillet 2002, 8 p.
- *La Campagne internationale ICBL*, 1 p., < http://www.handicap-international.org/esperanza/site/onglet1/chapitre2/ratification_et_universilisation.asp > (10/04/2005).

- *Mines antipersonnel. La guerre en temps de paix*, Bruxelles, GRIP, 1996, 100 p.
- *Sommet de Nairobi pour un monde sans mines, 29 novembre – 3 décembre 2004*, communiqué de presse, 3 décembre 2004, 2 p.

ICBL

- *Assistance aux victimes : contextes, principes et enjeux*, exposé de position du Groupe de travail sur l'assistance aux victimes, 2000, 5 p.
- *Intervention on Action Plan – Nairobi Summit on a Mine-Free World*, delivered by Steve [Stephen] Goose. Head of ICBL, 3 décembre 2004, 2 p.
- L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Fact Sheet. National Implementation Measures (Article 9)*, Geneva, 9 February 2002, 2 p.
- L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Fact Sheet. Transparency Measures (Article 7)*, Geneva, 9 February 2004, 2 p.
- L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2003*, USA, 2003, 826 p.
- L'Observatoire International des Mines, *Landmine Monitor Report 2004*, < www.icbl.org/lm > (10/05/2005).
- *Report on Activities. Diplomatic Conference on an International Total Ban on Anti-personnel Landmines, Oslo, Norway, September 1-18, 1997*, November 1997, 127 p.
- SOLIMAN, S., *The Ottawa Treaty and Non-State Actors*, Janvier 1999, 24 p., < <http://www.old.icbl.org/resources/warcrime.html> > (12/01/2005).
- Working Group on Victim Assistance, Fiche informative, 2 p.
- Working Group on Victim Assistance, *Guidelines for the Care and Rehabilitation of Survivors*, ICBL, 3 p.

Vertic

- FINDLAY, T., (ed.) *Verification Yearbook 2004*, London, Vertic, 2003, 263 p.
- Vertic, *Guide to Reporting Under Article 7 of the Ottawa Convention*, 2001, 48 p.
- WOODWARD, A., « Verifying the Ottawa Convention », pp. 99-115 in FINDLAY, T. et MEIER, O., (eds.), *Verification Yearbook 2001*, London, Vertic, 2001, 227 p.

Autres

- Human Rights Watch, *New U.S. Landmine Policy : Questions and Answers*, February, 2004, 3 p.
- Landmine Survivors Network, *Annual Report 2003*, 21 p.

PUBLICATIONS DU CENTRE INTERNATIONAL DE DÉMINAGE HUMANITAIRE – GENEVE (CIDHG)

- *A Guide to the International Mine Action Standards*, Geneva, January 2004, 120 p.
- *Guide de la lutte antimines*, Genève, janvier 2004, IV-233 p.
- *Guide pour l'élaboration d'une législation sur la lutte antimines*, Genève, décembre 2003, 34 p.
- *Mine Action. The International Response to the Landmine Problem*, Amman, April 2004, 5 p.
- *The Role of the Military in Mine Action*, Genève, juin 2003, 127 p.

TRAVAUX

Ouvrages collectifs

- BETTATI, M. et DUPUY, P.-M., (éds.), *Les ONG et le droit international*, Paris, Economica, 1986, VI-318 p.
- CAMERON, M. A., LAWSON, R. J., TOMLIN, B. W., (eds.), *To Walk Without Fear : the Global Movement to Ban Landmines*, Oxford, Oxford University Press, 1998, XVI-491 p.
- GHERARI, H. et SZUREK, S., (éds.), *L'émergence de la société civile internationale, vers la privatisation du droit international ?*, CEDIN, Paris X, Cahiers internationaux, n° 18, Paris, Pedone, 2003, III-350 p.

- MATTHEW, R. A., McDONALD, B., RUTHERFORD, K. R., (eds.), *Landmines and Human Security*, USA, State University of New York Press, 2004, XXIII-294 p.
- RAWLINGS, R., (ed.), *Law, Society, and Economy*, Oxford, Clarendon Press, 1997, XI-385 p.
- SUR, S., (éd.), *La vérification des accords sur le désarmement et la limitation des armements : moyens, méthodes et pratiques*, New York, UNIDIR, 1991, 406 p.

Monographies

- BEIGBEDER, Yves, *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruxelles, Bruylant, 1992, VIII-195 p.
- BRETON-LE GOFF, G., *L'influence des organisations non gouvernementales (ONG) sur la négociation de quelques instruments internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 2001, XVIII-263 p.
- BRETTON, P. et FOLLIOT, M. G., *Négociations internationales*, Paris, Pedone, 1984, VI-134 p.
- HUBERT, Don, *The Landmine Ban : a Case Study in Humanitarian Advocacy* », Occasional Paper, n° 42, The Watson Institute for International Studies, 2000, XVIII-93 p.
- MARESCA, L. et MASLEN, S., *The Banning of Anti-personnel Landmines. The Legal Contribution of the International Committee of the Red Cross*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, XXVII-670 p.
- MASLEN, S., *The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-personnel Mines and on Their Destruction*, Commentaries on Arms Control Treaties, vol. 1, Oxford Commentaries on International Law, Oxford, Oxford University Press, 2004, XX-522 p.
- THOMPSON, H. et VINES, A., *Beyond the Landmine Ban : Eradicating a Lethal Legacy*, London, Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, 1999, 37 p.

ARTICLES

- ANDERSON, K., « The Ottawa Convention Banning Landmines, the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society », *EJIL*, vol. 11, n° 1, 2000, pp. 91-120.
- ANDERSON, K. et SCHURTMAN, M., « The United Nations Response to the Crisis of Landmines in the Developing World », *Harv. Int'l L.J.*, vol. 36, n° 2, Spring 1995, pp. 359-371.
- ATWOOD, D. C., « Les ONG et le désarmement : un point de vue du front », *Forum du désarmement*, n° 1, 2002, pp. 5-15.
- ATWOOD, D. C., « Mise en œuvre de la Convention d'Ottawa : continuité et changement dans le rôle des ONG », *Forum du désarmement*, n° 4, 1999, pp. 21-34.
- ATWOOD, D. C., « Tackling the Problem of Anti-personnel Landmines : Issues and Developments », *Arms Control and Disarmament*, International Security Forum (Zurich), octobre 1998, pp. 35-62.
- AXWORTHY, L., « Le processus d'Ottawa jusqu'en décembre et au-delà », *Numéro spécial de la Lettre de l'UNIDIR*, 1997, pp. 51-54.
- BETTATI, M., « 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.
- BETTATI, M., « L'interdiction ou la limitation d'emploi des mines (Le Protocole de Genève du 3 mai 1996) », *AFDI*, 1996, pp. 187-205.
- BLEICHER, M., « Le processus d'Ottawa : succès sans lendemain ou nouveau modèle de conduite des négociations en matière de désarmement ? », *Forum du désarmement*, n° 2, 2000, pp. 75-84.
- BOTTOMLEY, R., « Balancing Risk : Village De-mining in Cambodia », *Third World Quarterly*, vol. 24, n° 5, 2003, pp. 823-837.
- BOUTROS-GHALI, B., « The Land Mine Crisis. A Humanitarian Disaster », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 5, September/October 1994, pp. 8-13.
- BOUVERET, P. et ELOMARI, B., « Interdiction des mines. Une convention sous haute surveillance », *Damocles*, n° 80, 1^{er} trimestre 1999, pp. 4-6.
- BRIGOT, S., « Interdiction des mines. Déminage et prévention des accidents », *Damocles*, n° 80, 1^{er} trimestre 1999, pp. 10-13.

- BRINKERT, K., « The Convention Banning Anti-personnel Mines : Applying the Lessons of Ottawa's past in Order to Meet the Challenges of Ottawa's Future », *Third World Quarterly*, vol. 24, n° 5, 2003, pp. 781-793.
- BRINKERT, K., « Edifier des passerelles entre le désarmement et le développement : les ressources mobilisées par la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel », *Forum du désarmement*, n° 3, 2003, pp. 49-58.
- CAFLISCH, L. et GODET, F., « Réglementation et interdiction des mines antipersonnel », *RSDIE*, n° 1, 1998, pp. 1-37.
- CAMMILLERI, A., « La Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel, un vœu juridique pieux », *Droit et défense*, n° 1, 1^{er} trimestre 1998, pp. 41-51.
- CARROLL, S., « L'accès des ONG aux instances multilatérales : le désarmement est-il à la traîne ? », *Forum du désarmement*, n° 1, 2002, pp. 17-29.
- CULLEN, H. et MORROW, K., « International Civil Society in International Law : the Growth of NGO Participation », *Non-States Actors and International Law*, 2001, pp. 7-39.
- DAHINDEN, M., « The Response to the Humanitarian Crisis Created by Landmines », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 15, n° 1, 2002, pp. 65-74.
- DAMMERS, C., « Participatory Monitoring and Evaluation of Humanitarian Mine Action in Cambodia », in WILLET, S., (ed.), *Participatory Monitoring of Humanitarian Mine Action : Giving Voice to Citizens of Nicaragua, Mozambique and Cambodia*, Geneva, UNIDIR, 2003, pp. 69-89.
- FINDLAY, T., « Le mécanisme de vérification de la Convention d'Ottawa constitue-t-il une solution hybride applicable ou un compromis fatal ? », *Forum du désarmement*, n° 4, 1999, pp. 47-60.
- GOLDBLAT, J., « Anti-personnel Mines : From Mere Restrictions to a Total Ban », *Security Dialogue*, vol. 30, n° 1, 1999, pp. 9-23.
- GOOSE, D. et WAREHAM, M., « L'Observatoire des Mines : la vérification exercée par les citoyens », *Forum du désarmement*, n° 4, 1999, pp. 35-46.
- GORDENKER, L. et WEISS, T. G., « NGO Participation in the International Policy Process », in GORDENKER, L. et WEISS, T. G., (eds.), *NGOs, the UN, and Global Governance*, London, Lynne Rienner Publishers, 1996, pp. 209-221.

- HAMPSON, F. O. et REID, H., « Coalition Diversity and Normative Legitimacy in Human Rights Security Negotiations », *International Negotiation*, vol. 8, 2003, pp. 7-42.
- HERBY, P., « Un traité d'interdiction des mines antipersonnel sera-t-il conclu en 1997 ? », *R.I.C.R.*, n° 824, pp. 205-211.
- HOWELL, B., « Evolution des principes pour l'action antimines », *Forum du désarmement*, n° 4, 1999, pp. 67-72.
- KISS, A.-C., « Les entités non-étatiques et le droit international », *Annuaire de La Haye de droit international*, vol. 2, 1989, pp. 242-248.
- KJELLMAN, K., E., « Norms, Persuasion and Practice : *Landmine Monitor* and Civil Society », *Third World Quarterly*, vol. 24, n° 5, 2003, pp. 955-965.
- KONGSTAD, S., « La poursuite du processus d'Ottawa : le travail intersessions et le rôle de Genève », *Forum du désarmement*, n° 4, 1999, pp. 61-66.
- KREGER, N., « Humanitarian vs. Military Mine Action », *Journal of Mine Action*, vol. 8, n° 1, June 2004, 7 p.
- KREGER, N., « The Military in Mine Action : an Interview with LTC Bob Crowley, U.S. Southcom », *Journal of Mine Action*, vol. 8, n° 1, June 2004, 5 p.
- LACHOWSKI, Z., « The Ban on Anti-personnel Mines », in SIPRI Yearbook 1998, *Armaments, Disarmament and International Security*, SIPRI, pp. 545-558.
- LAWSON, B., « Towards a New Multilateralism : Canada and the Landmine Ban », *Behind the Headlines*, vol. 54, n° 4, pp. 18-23.
- LONG, D., « The European Union and the Ottawa Process to Ban Landmines », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n° 3, June 2002, pp. 429-446.
- LORD, M. E., « Nongovernment Organizations in Arms Control and Disarmament », in BURNS, R. D., (ed.), *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament*, New York, Charles Scribner's Sons, vol. 1, 1993, pp. 405-424.
- MALANCZUK, P., « The International Criminal Court and Landmines : What Are the Consequences of Leaving the US Behind ? », *EJIL*, vol. 11, n° 1, 2000, pp. 77-90.
- MANSFIELD, I., « Le rôle de l'armée dans l'action antimines », *Forum du désarmement*, n° 3, 2003, pp. 39-48.

- MASLEN, S. et HERBY, P., « Interdiction internationale des mines antipersonnel. Genèse et négociation du « traité d'Ottawa » », *R.I.C.R.*, vol. 80, n° 832, 1998, pp. 751-774.
- MATHEWS, R. J. et McCORMACK, T. L. H., « The Influence of Humanitarian Principles in the Negotiation of Arms Control Treaties », *R.I.C.R.*, vol. 81, n° 834, 1999, pp. 331-352.
- MIYET, B., « Les Nations Unies et la lutte contre les mines antipersonnel : au-delà d'Ottawa », *Politique étrangère*, n° 4, 1997, pp. 629-639.
- NELLEN, S., « Les enseignements de l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel », *Forum du Désarmement*, n° 1, 2005, pp. 69-75.
- PARLOW, A., « Vers une interdiction des mines terrestres », *R.I.C.R.*, n° 814, 1995, pp. 429-453.
- POULIGNY, B., « Acteurs et enjeux d'un processus équivoque. La naissance d'une "internationale civile" », *Critique internationale*, n° 13, octobre 2001, pp. 163-176.
- PRICE, R., « Reversing the Gun Sights : Transnational Civil Society Targets Landmines », *International Organization*, vol. 52, n° 3, 1998, pp. 613-644.
- RAUSTIALA, K., « States, NGOs, and International Environmental Institutions », *International Studies Quarterly*, n° 41, 1997, pp. 719-740.
- ROBERTS, S., « No Exceptions, no Reservations, no Loopholes : the Campaign for the 1997 Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling, Transfer, and Use of Anti-personnel Mines and on their Destruction », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 9, n° 2, Summer 1998, pp. 371-391.
- RUTHERFORD, K. R., « Internet Activism : NGOs and the Mine Ban Treaty », *The International Journal on Grey Literature*, vol. 1, n° 3, 2000, pp. 99-105.
- RUTHERFORD, K. R., « The Evolving Arms Control Agenda. Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Landmines », *World Politics*, n° 53, October 2000, pp. 74-114.
- RUTHERFORD, K. R., « The Hague and Ottawa Conventions : a Model for Future Weapon Ban Regime ? », *Nonproliferation Review*, vol. 6, n° 3, Spring-Summer 1999, pp. 36-50.

- SHORT, N., « The Role of NGOs in the Ottawa Process to Ban Landmines », *International Negotiations*, vol. 4, n° 3, pp. 483-500.
- SIMMONS, P. J., « Learning to Live with NGOs », *Foreign Policy*, Fall 1998, pp. 82-96.
- SOCINI LEYENDECKER, R., « Organisations non-gouvernementales et droit international », *Annuaire de La Haye de droit international*, vol. 2, 1989, pp. 169-175.
- STERN, B., « La société civile internationale et le droit international : l'exemple de la Convention d'Ottawa sur l'élimination des mines antipersonnel », *Transnational Associations/Associations Transnationales*, n° 3, 2003, pp. 142-152.
- SUR, S., « Vers une Cour pénale internationale : la Convention de Rome entre les ONG et le Conseil de sécurité », *RGDIP*, vol. 103, n° 1, pp. 29-45.
- TROXELL, J. F., « Landmines : Why the Korea Exception Should Be the Rule », *Parameters. US Army War College Quarterly*, vol. 30, n° 1, pp. 82-101.
- WALKLING, S., « 111 States Consider Draft Treaty Banning Anti-personnel Landmines », *Arms Control Today*, vol. 27, n° 1, pp. 23-24.
- WILLIAMS, J., « Les mines terrestres et les mesures visant à les éliminer », *R.I.C.R.*, n° 814, 1995, pp. 409-428.
- WITHE, J., « La réaction des survivants des mines terrestres », *Forum du désarmement*, n° 4, 1999, pp. 7-20.
- WURST, J., « Closing in on a Landmine Ban : the Ottawa Process and U.S. Interests », *Arms Control Today*, vol. 27, n° 4, 1997, pp. 14-18.
- ZIEGLER, A., « L'interdiction des mines antipersonnel », *Regards sur l'actualité*, n° 237, janvier 1998, pp. 3-11.

RESSOURCES ÉLECTRONIQUES

- DAVIS, J. « The Campaign to Ban Landmines : Public Diplomacy, Middle Power Leadership and an Unconventional Negotiating Process », *The Journal of Humanitarian Assistance*, 6 July 2004, 6 p., < <http://www.jha.ac/articles/a134.htm> > (05/02/2005).

- ECOLOGIC, *Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Governance : Legal Basis and Practical Experience*, Final Report, June 2002, 280 p., < http://www.ecologic.de/download/projekte/1850-1899/1890/report_ngos_en.pdf > (12/01/2005).
- Interview with Ambassador Wolfgang Petritsch, 2 p., < <http://www.irinnews.org/webspecials/hma/print/p-intPetrisch.asp> > (04/02/2005).
- Interview with Martin Barber, Director of the UN Mine Action Service, 4 p., < <http://www.irinnews.org/webspecials/hma/print/p-intBarber.asp> > (04/02/2005).
- Interview with Rae McGrath, Co-laureate of the 1997 Nobel Peace Prize, 3 p., < <http://www.irinnews.org/webspecials/hma/print/p-intMcGrath.asp> > (04/02/2005).
- Les leçons du Processus d'Ottawa, avant-projet d'observations de l'Ambassadeur Laverdure, 25 février 2000, 5 p., < http://www.mines.gc.ca/VII/VII_H_i-fr.asp > (15/02/2005).
- SHORT, N., « A New Model for Arms Control ? The Strengths and Weaknesses of the Ottawa Process and Convention », *Disarmament Diplomacy*, n° 24, 1998, 5 p., < <http://www.acronym.org.uk/dd/dd24/24ott.htm> > (02/04/2005).
- WILLIAMS, J., *The International Campaign to Ban Landmines – a Model for Disarmament Initiatives ?*, non daté, 7 p., < <http://nobelprize.org/peace/articles/williams/index.html> > (10/04/2005).

ENTRETIEN PERSONNEL

- Entretien avec un conseiller juridique du CICR (Unité Mines-Armes), à Genève, le 8 mars 2005.

SITES INTERNET

- www.cicr.org

Site du CICR. Rubrique sur les mines antipersonnel consacrée à la Convention d'Ottawa et aux effets des mines antipersonnel sur la vie des personnes vivant dans les régions infestées par les mines.

- www.genevacall.org

Site de l'Appel de Genève. Publication de rapports d'activités. Accès au *Deed of Commitment*, et aux discours prononcés par la présidente de l'Appel de Genève.

- www.gichd.ch

Site du Centre international de déminage humanitaire - Genève. Contient l'ensemble des documents relatifs aux Assemblées des Etats parties et aux réunions des Comités permanents. (discours, rapports, etc,...).

- www.handicap-international.org

Site d'Handicap International. Contient une rubrique intitulée « Agir contre les mines », qui comporte notamment des informations sur l'action globale d'Handicap International contre les mines.

- www.icbl.org

Site de la Campagne pour Interdire les Mines. Accès à toutes les éditions du *Landmine Monitor*.

- www.ladocumentationfrancaise.fr

Site de La Documentation Française. Rubrique intitulée « collection des discours publics », qui rassemble toutes les déclarations officielles des personnalités politiques en France, dont celles de MM. Josselin et Darcos.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
SOMMAIRE.....	1
SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	2
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	4
PREMIÈRE PARTIE : LA CONVENTION D’OTTAWA ET LE RÔLE DES ONG DANS SON ÉLABORATION.....	14
CHAPITRE I - À L’ORIGINE DE LA CONVENTION.....	15
Section I : Le rôle des ONG dans l’apparition progressive du problème des mines antipersonnel sur l’agenda international.....	16
§ 1. LA CAMPAGNE POUR L’INTERDICTION DES MINES ANTIPERSONNEL	16
A. L’expertise des ONG.....	16
B. L’exploitation de la dimension émotionnelle qui entoure les mines antipersonnel.....	19
C. La structure et le fonctionnement d’ICBL.....	20
§ 2. LES FACTEURS INDISPENSABLES AU SUCCÈS DE LA CAMPAGNE.....	22
A. Le contexte historico-normatif.....	22
B. Le soutien des organisations internationales.....	23
C. Les initiatives étatiques.....	25
Section II : La participation des ONG aux négociations de la Convention.....	28
§ 1. D’OTTAWA À OSLO : LES MODALITÉS DE PARTICIPATION DES ONG.....	28
A. Le « lancement » du processus d’Ottawa.....	28
B. La Conférence de Bruxelles : un tournant.....	31
C. La Conférence d’Oslo : la rédaction finale de la Convention.....	32
§ 2. L’INFLUENCE DES ONG SUR LA RÉDACTION DES ARTICLES.....	34
A. La formulation de la définition des mines antipersonnel.....	34
B. L’inclusion d’une disposition spécifique à l’assistance aux victimes.....	36
C. Une Convention conforme au projet d’ICBL ?.....	38
CHAPITRE II - LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION D’OTTAWA : DIVERGENCES D’INTERPRÉTATION ET PROBLÈMES D’APPLICATION.....	41
Section I : Les obligations générales et la définition : la pratique et la position des Etats parties.....	42

§ 1. LES OBLIGATIONS GÉNÉRALES FACE À LA QUESTION DES OPÉRATIONS MILIAIRES CONJOINTES.....	43
A. Les divergences d'interprétation relatives aux interdictions de comportement.....	43
B. Les divergences d'interprétation relatives aux obligations d'action.....	44
§ 2. LA DÉFINITION DES MINES ANTIPERSONNEL : À CHACUN SON INTERPRÉTATION ?.....	46
A. Le critère de la conception vs le critère de l'effet de la mine antipersonnel.....	46
B. Elargissement ou rétrécissement de la définition fixée par la Convention de 1980 ?.....	48
Section II : Un système de vérification embryonnaire.....	50
§ 1. LES MESURES DE TRANSPARENCE.....	52
A. L'obligation de soumettre un rapport annuel.....	52
B. L'absence d'un mécanisme institutionnel permanent.....	54
§ 2. LES PROCÉDURES D'ÉCLAIRCISSEMENT.....	56
A. Le mécanisme prévu par la Convention.....	56
B. Les obstacles à la mise en œuvre de l'article 8.....	56
 DEUXIÈME PARTIE : LA CONTRIBUTION DES ONG À LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION.....	 58
 CHAPITRE I - LE RÔLE DES ONG DANS LE SUIVI DE LA CONVENTION ET LE CONTRÔLE DU RESPECT DES DISPOSITIONS.....	 60
Section I : Les mécanismes de mise en œuvre de la Convention.....	61
§ 1. LES INITIATIVES DES ÉTATS PARTIES.....	61
A. Les mécanismes établis sur une base formelle.....	61
B. Les mécanismes établis sur une base informelle.....	64
§ 2. UNE PRÉSENCE ACTIVE DES ONG AUX RÉUNIONS RELATIVES À LA CONVENTION.....	66
A. Le suivi sur le plan international.....	66
B. Le suivi au niveau national	70
Section II : L'exercice du contrôle du respect des engagements qui lient les Etats parties....	71
§ 1. LE RAPPORT ANNUEL PUBLIÉ PAR L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES MINES.....	72
A. Les auteurs du rapport.....	72
B. Le contenu du rapport.....	73

§ 2. LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR UN RÉSEAU D'ONG : UNE CONTRIBUTION MAJEURE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION.....	74
A. La contribution au respect de la Convention.....	74
B. La contribution à l'universalisation de la Convention.....	75
CHAPITRE II - LE RÔLE DES ONG DANS LA RÉALISATION DES OBJECTIFS HUMANITAIRES DE LA CONVENTION.....	78
Section I : Les opérations de déminage.....	79
§ 1. LES ACTEURS EN PRÉSENCE.....	79
A. Les formes de collaboration entre l'Armée et les organisations civiles.....	79
B. L'implication de la population locale dans les actions de déminage.....	80
§ 2. LE RÔLE DES ONG DANS L'ÉVOLUTION DE LA CONCEPTION DU DÉMINAGE.....	82
A. Les diverses manifestations de la contribution des ONG.....	82
B. Le déminage « humanitaire ».....	82
Section II : L'assistance aux victimes.....	85
§ 1. L'ARTICLE 6 PARAGRAPHE 3 DE LA CONVENTION.....	85
A. La portée de l'article 6 paragraphe 3.....	85
B. La mise en œuvre de l'article 6 paragraphe 3.....	86
§ 2. L'APPUI FOURNI PAR LES ONG AUX PROGRAMMES D'ASSISTANCE AUX VICTIMES.....	88
A. Une réflexion sur les moyens d'améliorer l'assistance aux victimes.....	88
B. Les actions sur le terrain.....	91
TROISIÈME PARTIE : BILAN ET PERSPECTIVES À L'ISSUE DE LA PREMIÈRE CONFÉRENCE D'EXAMEN.....	94
CHAPITRE I - LES LIMITES AU RÔLE DES ONG.....	96
Section I : Les ONG : un acteur indispensable ?.....	96
§ 1. L'IMPORTANCE DE LA VOLONTÉ POLITIQUE.....	97
A. La faveur du contexte historique.....	97
B. La faiblesse des opposants à une interdiction.....	98
§ 2. LA PARTICIPATION DES ONG AUX NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES : PROBLÈMES DE REPRÉSENTATIVITÉ ET DE LÉGITIMITÉ.....	100

A. Une contribution à la « démocratisation du droit international » ?.....	100
B. Les ONG et la Convention d'Ottawa : une participation trop importante ?.....	103
Section II : La Conférence de Nairobi : un succès mitigé pour les ONG.....	106
§ 1. L'ADOPTION D'UN PLAN D'ACTION.....	107
A. L'objectif de la Conférence d'examen.....	107
B. Le plan d'action 2005-2009.....	107
§ 2. LE POINT DE VUE DES ONG SUR LE PLAN D'ACTION.....	108
A. La position d'ICBL.....	108
B. La position du CICR.....	111
CHAPITRE II – LE RÔLE DES ONG AU-DELÀ DU RÉGIME CONVENTIONNEL D'INTERDICTION DES MINES ANTIPERSONNEL.....	114
Section I: L'interdiction complète des mines antipersonnel : émergence d'une règle coutumière ou code de conduite international ?.....	115
§1. LA PRATIQUE DES ÉTATS NON-PARTIES.....	116
A. Les initiatives unilatérales.....	116
B. Les déclarations des Etats non-parties lors du sommet de Nairobi.....	117
§ 2. LA PORTÉE DE LA RÈGLE D'INTERDICTION COMPLÈTE DES MINES ANTIPERSONNEL.....	118
A. L'absence d'une règle coutumière.....	118
B. L'émergence d'un code de conduite international.....	119
Section II : L'usage des mines antipersonnel par les acteurs non-étatiques.....	120
§ 1. UN PROBLÈME QUI DÉPASSE LA CONVENTION ?.....	121
A. Les conflits internes et l'usage des mines antipersonnel.....	121
B. L'article 9 de la Convention : une disposition inadaptée.....	122
§ 2. L'INITIATIVE ORIGINALE D'UNE ONG.....	123
A. L'origine de la création de l'Appel de Genève.....	123
B. Le <i>Deed of Commitment</i> comme complément à la Convention d'Ottawa.....	124
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	128
LISTE DES PRINCIPALES ORGANISATIONS MEMBRES D'ICBL.....	132
BIBLIOGRAPHIE.....	135
TABLE DES MATIÈRES.....	151

