

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)

In: Annuaire français de droit international, volume 43, 1997. pp. 218-226.

Citer ce document / Cite this document :

Bettati Mario. 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). In: Annuaire français de droit international, volume 43, 1997. pp. 218-226.

doi : 10.3406/afdi.1997.3445

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1997_num_43_1_3445

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)

MARIO BETTATI

Troisième et dernier chapitre d'un feuilleton juridico-humanitaire? Le présent commentaire peut en revêtir l'apparence tant la similitude des acteurs, des enjeux et des intrigues est grande et tant les rebondissements ont – depuis 1995 – maintenu en haleine les observateurs de la diplomatie multilatérale dans ce domaine (1). Pourtant le texte qu'on se propose de commenter ici se distingue profondément du texte antérieur qui se limitait à réglementer l'usage des mines antipersonnel (2). Il est vrai que rarement, dans l'histoire du droit international, un accord conclu à un an de distance d'un autre a eu pour motif essentiel de revoir la première copie jugée manifestation médiocre (3) et d'offrir un traité beaucoup plus ambitieux à la communauté des États.

Des facteurs extrêmement variés ont joué en faveur de cette réouverture des négociations. L'habileté du gouvernement canadien à prendre une initiative audacieuse; la campagne menée avec énergie, efficacité et conviction par une coalition d'ONG réputées, écoutées et opiniâtres (4); les critiques vives, sans complaisance et justifiées de la doctrine à l'égard du document

(*) Mario BETTATI, professeur à l'Université Paris 2.

(1) Cf. nos articles dans le présent *Annuaire* de 1995 et de 1996.

(2) Préambule cinquième alinéa. Cette succession a pu porter à s'interroger sur la compatibilité du texte de 1996 avec celui de 1997. On peut se demander en effet s'il est possible de ratifier l'accord portant modification du Protocole sur l'emploi des mines antipersonnel conclu à Genève le 3 mai 1996 qui réglemente l'emploi des mines puis la convention du 18 septembre 1997 qui les interdit. La ratification de la seconde ne rend-elle pas vaine la conclusion du premier? En cas de conflit entre les deux textes, le second prévaudra-t-il sur le premier? Aucune disposition nouvelle ne répond à la question. Est-ce à dire qu'elle ne se pose pas? La conférence d'Ottawa semble l'avoir sous-entendue puisque, dans son préambule, la convention invite les États qui n'ont pas encore ratifié le texte de 1996 à le faire dans les meilleurs délais.

(3) Le gouvernement français en était conscient puisqu'à Ottawa, le secrétaire d'État Charles Josselin a affirmé le 3 décembre 1997 : « Au printemps 1996, la Conférence de révision du Protocole II de la Convention de 1980 apportait une première limitation à l'emploi des mines antipersonnel. Elle était insuffisante. Et le mérite du gouvernement canadien fut de le constater et d'en tirer les conséquences. »

(4) Les 1 000 ONG de la « Campagne Internationale » couvrent un champ très large d'activité qui sont les Droits de l'Homme, le développement, l'assistance aux réfugiés, le contrôle de l'armement et l'intervention d'urgence. C'est la première fois qu'une coalition si diverse se réunit et coordonne ses efforts dans un unique but : interdire les mines antipersonnel.

de 1996 (5) ont pesé sur les chancelleries autant que la tragique disparition d'une princesse largement exploitée par une presse prompte à souligner l'engagement de la défunte en faveur de l'interdiction des mines antipersonnel. La conférence d'Ottawa – sans doute saisie elle aussi par la ferveur populaire – lui rendit un vibrant hommage, comme pour offrir à sa mémoire un texte dont les circonstances afflictives semblaient imposer l'adoption en guise d'ultime gerbe. Le prix Nobel de la Paix décerné à la Campagne internationale des ONG et à sa coordinatrice Jody Williams ramena à de justes proportions la répartition des dettes de l'humanité envers les acteurs du succès. Les diplomates y prirent leur part. Elle est essentielle. On va le voir.

Le processus qui a conduit à la conclusion de la nouvelle convention est relativement atypique par sa rapidité – il a pris un peu plus d'un an –, par son cadre – il s'est développé hors des enceintes multilatérales traditionnelles –, et par le rôle important qu'y ont prises les ONG comme moteurs d'un développement qui s'est déroulé en quatre temps.

Ce processus a été lancé en octobre 1996 à l'initiative du ministre canadien des Affaires M. Lloyd Axworthy, qui a accueilli dans sa capitale une réunion d'ONG, d'organisations intergouvernementales et de gouvernements afin de discuter d'une stratégie. Les 50 États participants ont adopté la « Déclaration d'Ottawa », dans laquelle ils s'engageaient à conclure le plus tôt possible un accord juridiquement contraignant pour interdire les mines antipersonnel. La conférence a également mis au point un « programme d'action du Président » pour atteindre cet objectif. À l'issue de la conférence, M. Axworthy, a lancé à la communauté internationale le défi de revenir à Ottawa avant la fin de 1997 pour y signer une convention, conformément à l'objectif que s'étaient assignés les 156 pays qui, le 10 décembre 1996, avaient adopté la résolution 51/45 S à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Le deuxième temps du processus fut marqué par la Conférence de Bruxelles qui a rassemblé – en juin 1997 – des représentants de 155 pays et de plus de 100 organisations non gouvernementales. À cette occasion, un premier groupe d'États s'est engagé à conclure une convention d'interdiction complète.

Troisième étape, au cours de la Conférence d'Oslo de septembre 1997 a été élaboré et adopté le texte définitif de la convention qui a été soumis à la signature des États lors de la seconde conférence d'Ottawa les 3 et 4 décembre 1997. Étape finale du processus, elle même originale en ce que deux exercices différents s'y sont déroulés : la cérémonie de signature s'est décomposée en une partie officielle à laquelle ont participé de nombreuses personnalités de rang ministériel ; et une série de 19 tables rondes thématiques centrées sur quatre thèmes principaux : la mise en œuvre de la convention, son universalisation, l'assistance aux victimes et le déminage.

Salué largement par les chancelleries, les associations et les médias, le texte consacre incontestablement *les avancées d'une diplomatie assez entreprenante* (I). Toutefois, sa portée réelle se trouve quelque peu réduite par l'impossibilité dans laquelle se sont trouvés les négociateurs de lever tous les obstacles pour en faire un véritable accord universel de désarmement. Il comporte encore des restrictions qui traduisent *les limites d'une diplomatie un peu précipitée* (II).

(5) Nous l'avions souligné d'emblée dans cet *Annuaire* en 1996.

I. *Les avancées d'une diplomatie assez entreprenante*

L'instrument signé par 121 États à Ottawa le 3 décembre 1997 comporte 22 articles. Il s'ouvre sur un assez long préambule au demeurant assez inhabituel dans ce type d'accord. Ses dispositions sont délibérément audacieuses, ce qui explique le dépit de plusieurs États. Elles donnent au texte une nature hybride tantôt accord de désarmement, tantôt accord de droit international humanitaire. Elles dépassent en effet l'objectif d'interdiction totale et visent également à renforcer substantiellement la coopération et l'assistance internationale dans le domaine du déminage humanitaire.

1. – *Un préambule étrange venu d'ailleurs.* – A la fois par sa longueur, par sa forme et par sa substance, le préambule de la convention d'Ottawa s'apparente davantage à celui d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies qu'à celui d'un traité international. Il a donné lieu à un débat assez vif, lors de la conférence, entre les organisations humanitaires, et certains gouvernements sur l'opportunité et sur le contenu de ses onze considérants. En effet, certains préféreraient que ce qui y figure fasse l'objet d'un engagement conventionnel, d'autres l'auraient voulu en forme de déclaration d'intention dépourvue de tout caractère juridique contraignant. C'était notamment le cas du dernier alinéa du préambule ainsi rédigé : « Les États parties... Se fondant sur le principe du droit international humanitaire selon lequel le droit des parties à un conflit armé de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité, sur le principe qui interdit d'employer dans les conflits armés des armes, des projectiles et des matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus, et sur le principe selon lequel il faut établir une distinction entre civils et combattants... » (6). De surcroît certains des participants refusaient catégoriquement toutes déclarations d'intention de désarmement général. Ces dernières étaient préconisées par les organisations humanitaires, et notamment le CICR qui y aurait souhaité une sorte de clause Martens généralisée.

De surcroît, le préambule souligne – et c'est assez original dans un traité multilatéral – le rôle de la conscience publique dans l'avancement des principes humanitaires comme en atteste l'appel à une interdiction totale des mines antipersonnel et il « reconnaît les efforts déployés à cette fin par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Campagne internationale contre les mines terrestres et de nombreuses autres organisations non gouvernementales du monde entier ». Le secrétaire d'État à la coopération ne manqua pas de souligner à leur propos que, face aux drames engendrés par ce type d'arme, il avait fallu que « ... la compassion des premiers témoins, et leur colère, mobilisent la générosité des populations, et la volonté des gouvernants, pour qu'enfin l'intelligence triomphe et l'espoir aussi » (7).

Le statut de ce préambule doit donc être apprécié à la lumière du droit des traités consacré par la jurisprudence internationale. S'il peut constituer une base d'interprétation des dispositions juridiques contenues dans l'accord en ce qu'il exprime les buts poursuivis, le programme politique des Parties, ses considérations « ne sont cependant pas en elles-mêmes des règles de droit » (8).

(6) On observera que la formule s'inspire du Protocole II de 1977 que la France a ratifié et non du Protocole I qu'elle n'a pas encore ratifié à la date où ces lignes sont écrites.

(7) Discours de M. Charles Josselin, au nom de la France, à Ottawa, 3 décembre 1997 source : serveur internet du ministère des Affaires étrangères <http://www.france.diplomatie.fr>.

(8) CIJ Aff. du Sud-Ouest africain, *Recueil*, 1996 p. 5.

2. – *Des dispositions prohibitives ambitieuses.* – La convention pose donc une norme d'interdiction totale sans exception dès l'article 1^{er} alinéa 1 : « 1. Chaque État partie s'engage à ne jamais, en aucune circonstance : a) employer de mines antipersonnel ; b) mettre au point, produire, acquérir de quelque autre manière, stocker, conserver ou transférer à quiconque, directement ou indirectement, de mines antipersonnel ; c) assister, encourager ou inciter, de quelque manière, quiconque à s'engager dans toute activité interdite à un État partie en vertu de la présente Convention. » Quand on dit « sans exception » il faut entendre toute exception qui limiterait la portée du texte. En réalité il en est une qui vise sa mise en œuvre et qui est donc parfaitement compatible avec l'objectif d'interdiction totale, c'est celle qui figure à l'article 3 aux termes duquel, nonobstant les obligations générales découlant de l'article 1, sont permis la conservation ou le transfert d'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. Le nombre de ces mines ne doit toutefois pas excéder le minimum absolument nécessaire aux fins susmentionnées. De surcroît, le transfert des mines antipersonnel aux fins de destruction est permis. L'interdiction est donc très large. Elle est comparable à celle figurant dans la convention sur les armes chimiques de 1993 y compris pour ce qui concerne la destruction des mines existantes. A cet égard, le nouveau texte distingue la destruction des stocks et celle des mines antipersonnel situées dans les zones minées. La première est régie par l'article 4 qui pose une obligation simple à remplir dans un délai déterminé « ... chaque État partie s'engage à détruire tous les stocks de mines antipersonnel dont il est propriétaire ou détenteur ou qui sont sous sa juridiction ou son contrôle, ou à veiller à leur destruction, dès que possible, et au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet État partie. » La seconde, plus difficile à mettre en œuvre, surtout pour les pays les moins développés, comporte deux aménagements. D'une part le délai de réalisation est allongé d'une période de dix ans prorogeable par l'Assemblée des États parties ou par une Conférence d'examen (9). D'autre part l'obligation d'identification des zones minées est rédigée en termes peu contraignants : « Chaque État partie s'efforce (souligné par l'auteur) d'identifier toutes les zones sous sa juridiction ou son contrôle où la présence de mines antipersonnel est avérée ou soupçonnée et s'assure, dès que possible, que toutes les zones minées sous sa juridiction ou son contrôle où se trouvent des mines antipersonnel soient marquées tout au long de leur périmètre, surveillées et protégées par une clôture ou d'autres moyens afin d'empêcher effectivement les civils d'y pénétrer, jusqu'à ce que toutes les mines antipersonnel contenues dans ces zones minées aient été détruites. » Au reste, ces délais, sans doute préoccupants sur le plan humanitaire, répondent à une volonté de réalisme que justifie la complexité de l'exercice de déminage. Celle-ci explique d'ailleurs les dispositions du texte relatives à la coopération internationale dans ce domaine.

(9) Art. 5 § 2 à 6. Le gouvernement français est en avance sur le processus envisagé. Le secrétaire d'État Charles Josselin a indiqué à Ottawa le 3 décembre 1997 : « Mon pays n'a pas eu recours aux mines antipersonnel en opération depuis plus de dix ans. Il ne produit ni n'exporte plus de mines depuis longtemps, mais je suis en mesure de vous annoncer que la destruction de la totalité de notre stock de mines antipersonnel, qui a déjà commencé, sera achevée avant la fin de l'année 2000. » *Ibid.*

3. – *Des mécanismes d'assistance novateurs.* – La convention d'Ottawa innove, par le souci de fournir une aide pour répondre aux nombreuses difficultés techniques auxquelles se heurte la mise en œuvre du texte pour un grand nombre d'États. Un des enjeux du débat qui s'est déroulé à la conférence d'Oslo en septembre 1997 entre les États « victimes » le plus souvent démunis et les autres, notamment les occidentaux, mieux pourvus, quant à la prise en charge de l'assistance et du déminage. Les premiers souhaitent que la conférence consacre un engagement financier de la part des pays industrialisés, les seconds y étaient défavorables.

Le texte final exprime un compromis entre ces deux thèses sous forme d'un engagement moral qui figure à l'article 6 § 1^{er} : « En remplissant les obligations qui découlent de la présente Convention, chaque État partie a le droit de chercher à obtenir et de recevoir une assistance d'autres États parties, *si possible et dans la mesure du possible.* » On notera l'extrême prudence de la formulation du dernier membre de phrase. Les autres paragraphes de l'article qui énumèrent les différentes prestations envisagées commencent par des formules tout aussi circonspectes : « Chaque État partie *qui est en mesure de le faire* fournira une assistance... » (10) pour les soins aux victimes des mines, pour le déminage, pour la destruction des stocks. Enfin, aux termes du § 7 de ce même article, les États parties peuvent demander aux Nations Unies, aux organisations régionales, à d'autres États parties ou à d'autres instances intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes d'aider leurs autorités à élaborer un programme national de déminage afin de déterminer, notamment : « a) l'étendue et l'ampleur du problème des mines antipersonnel ; b) les ressources financières, technologiques et humaines nécessaires à l'exécution du programme ; c) le nombre estimé d'années nécessaires pour détruire toutes les mines antipersonnel dans les zones minées sous la juridiction ou le contrôle de l'État partie concerné ; d) les activités de sensibilisation aux dangers des mines qui réduiront l'incidence des blessures ou des pertes en vies humaines attribuables aux mines ; e) l'assistance aux victimes de mines ; f) la relation entre le gouvernement de l'État partie concerné et les entités gouvernementales, intergouvernementales ou non gouvernementales pertinentes qui participeront à l'exécution du programme. »

La France a été parmi les premiers pays à s'engager activement dans le déminage humanitaire, il y a déjà plus de vingt ans. Elle fait aujourd'hui partie des principaux contributeurs dans ce domaine. Plus de 120 millions de francs ont été consacrés depuis 1994 à des programmes orientés vers les pays les plus affectés par les mines antipersonnel, soit à titre bilatéral, soit sous la forme de contributions à des fonds multilatéraux des Nations Unies ou de l'Union européenne. De surcroît, elle a apporté une contribution substantielle à la formation des démineurs locaux, notamment dans le cadre de missions de maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies, avec plus de vingt opérations de déminage et de formation au déminage. Elle a annoncé à Ottawa qu'elle avait décidé d'ouvrir plus largement, y compris aux stagiaires étrangers, y compris aux membres d'organisations non gouvernementales, les portes de son centre militaire de formation au déminage, l'École supérieure du Génie d'Angers. Elle a également souligné l'impérieuse nécessité, pour guider l'effort international, de disposer d'instruments de cartographie et d'un état des lieux très précis de la situation des zones minées

(10) Souligné par l'auteur du présent commentaire.

dans le monde. De tels instruments existent déjà, au sein des Nations Unies ou au niveau des États. Ils ne sont pas suffisants. Il faut donc encourager la mise en place rapide, et en tout état de cause avant l'entrée en vigueur de la Convention d'Ottawa, d'une banque de données mondiale actualisable, dont la responsabilité pourrait être confiée au Secrétaire général des Nations Unies. M. Josselin a indiqué à l'occasion de la conférence que la France était disposée à apporter son concours à une telle initiative, notamment par la communication des données recueillies par son centre d'expertise sur les mines.

II. *Les restrictions d'une diplomatie un peu précipitée*

La crédibilité du texte est supérieure à celle que l'on pouvait entrevoir au début des négociations lorsque l'impératif d'obtenir un résultat à tout prix l'emportait sur celui de préserver sa finalité effective. La France et l'Allemagne, ont joué un rôle important au cours des pourparlers, pour renforcer la portée de l'interdiction. Notamment pour éviter que l'on accepte, comme le proposaient certains États, des exceptions ou des réserves qui en auraient vidé le contenu (11). Toutefois, en dépit des avancées qu'on a soulignées, le caractère pressant du climat créé autour des négociations n'a pas permis de conduire des tractations suffisamment approfondies pour répondre à tous les vœux exprimés ici et là par les praticiens de l'action humanitaire. Que ce soit sur le plan de la définition des engins prohibés, sur celui de l'ampleur des mécanismes de vérification ou sur celui de l'oecuménisme d'un document rejeté par les principaux pays concernés, des restrictions limitent l'efficacité des engagements par rapport aux objectifs initiaux.

1. – *Une définition des mines interdites plus étroite que celle de 1996.* – On sait combien les organisations humanitaires avaient été vigilantes, en 1996, pour élargir au maximum le champ d'application du protocole additionnel à la convention de 1980. Elles avaient obtenu que la réglementation s'étende à un grand nombre d'armes du même type que les mines antipersonnel. Aux termes du protocole de Genève du 3 mai 1996, il est interdit d'employer des mines, des pièges ou d'autres dispositifs équipés d'un mécanisme ou d'un dispositif spécifiquement conçu pour déclencher leur explosion sans qu'il y ait contact, sous l'effet du champ magnétique ou sous une autre influence générée par la présence d'un détecteur de mines courant, utilisé normalement pour des opérations de détection. Il est interdit d'employer des mines se désactivant d'elles-mêmes qui sont équipées d'un dispositif antimanipulation conçu pour demeurer apte à fonctionner après que les mines ont cessé de l'être (12). Ce protocole, quels que soient ses défauts qu'on a souligné dans le présent *Annuaire* vise donc une pluralité d'armes (13). Or selon la convention d'Ottawa seules les mines antipersonnel *stricto sensu* sont interdites. La définition qu'en donne le texte demeure très technique et vise « 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. » (14) La nouvelle convention comporte donc trois lacunes d'importance.

(11) Les réserves sont interdites par l'article 19.

(12) Art. 3 § 3.

(13) Cet *Annuaire* 1996 p. 187 et s.

(14) Art. 2 § 1.

– Elle ignore les mines antichars et les mines antivéhicules dont l'emploi est réglementé par la Convention de 1980 révisée par le protocole du 3 mai 1996 et par les principes généraux du droit international humanitaire. Or chacun sait qu'une mine antivéhicule peut, dans certaines circonstances, devenir potentiellement aussi une mine antipersonnel.

– Elle ne prohibe pas les « dispositifs antimanipulation » équipant les mines antivéhicules et visant à empêcher leur retrait. Or on sait l'ampleur des ravages que font ces dispositifs lors des opérations de déminages organisés par la communauté internationale à l'issue des conflits.

– Elle ne concerne pas les engins « télécommandés » dont l'explosion ne peut être déclenchée que manuellement par un combattant, et non simplement du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne. Armes également très meurtrières qu'on a vu déployer dans divers conflits au cours des dernières décennies.

2. – *Un régime de vérification de l'application peu intrusif.* – Un mécanisme de vérification du respect des dispositions de la Convention a été introduit, à l'initiative de la France et de l'Allemagne notamment. Toutefois, à la différence de la convention d'interdiction des armes chimiques de 1993, le mécanisme y est moins développé et surtout moins inquisitorial. Ainsi la convention renvoie à la sphère de compétence interne la mise en œuvre des dispositions conventionnelles. Aux termes de l'article 9, chaque État partie prend dans son ordre juridique « toutes les mesures législatives, réglementaires et autres, qui sont appropriées, y compris l'imposition de sanctions pénales, pour prévenir et réprimer toute activité interdite à un État partie en vertu de la présente Convention, qui serait menée par des personnes, ou sur un territoire, sous sa juridiction ou son contrôle. » En d'autres termes, les prohibitions sont dépourvues d'effet sans l'édiction de mesures nationales.

De manière traditionnelle, le contrôle volontaire de l'application s'effectue par la remise, au plus tard 180 jours après l'entrée en vigueur de la convention, de rapports établis par chaque État partie au titre des mesures de transparence prévues à l'article 7. Ce rapport devra indiquer notamment : les mesures d'application nationales visées à l'article 9 ; le total des stocks de mines antipersonnel dont il est propriétaire ou détenteur ou qui se trouvent sous sa juridiction ou son contrôle ; dans la mesure du possible, la localisation de toutes les zones minées sous sa juridiction ou son contrôle ; les types et quantités de mines antipersonnel conservées ou transférées pour la mise au point de techniques de détection des mines, de déminage ou de destruction ; e) l'état des programmes de reconversion ou de mise hors service des installations de production des mines antipersonnel ; l'état des programmes de destruction ; les types et quantités de toutes les mines antipersonnel détruites ; les caractéristiques techniques de chaque type de mines antipersonnel produites, ainsi que de celles dont l'Etat partie est propriétaire ou détenteur ; et les mesures prises pour alerter dans les plus brefs délais et de manière effective la population au sujet de toutes les zones identifiées conformément à la convention. Les États parties mettront à jour annuellement les renseignements fournis dans ce rapport et les communiqueront au Secrétaire général des Nations Unies au plus tard le 30 avril de chaque année. Ce dernier transmettra les rapports reçus aux autres États parties.

Les différends qui pourraient survenir quant à l'application et la mise en œuvre de la convention seront soumis à l'Assemblée des États parties qui se réunira régulièrement sur convocation du Secrétaire général des Nations Unies (article 11). Cette Assemblée offrira ses bons offices en invitant

les États concernés à entamer la procédure de règlement de leur choix et en recommandant une limite à la durée de la procédure convenue (article 10).

Enfin une bizarrerie du texte semble consacrer – de manière surabondante – la faculté de moratoires unilatéraux dont la légalité n'était pas tributaire d'une telle habilitation. En effet, selon l'article 18, un État peut, au moment de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation de la convention, déclarer qu'il en appliquera, à titre provisoire, le paragraphe 1 de l'article 1, en attendant son entrée en vigueur. La présence de cette disposition optionnelle a – en réalité – pour objet de concilier, à l'issue d'une négociation assez âpre, les vues des partisans d'une application provisoire obligatoire et celles des États qui ne souhaitaient qu'une application postérieure à l'entrée en vigueur. Le moyen terme retenu a donc pour seule vertu de réaliser un compromis entre ces deux thèses en rappelant cette latitude et non d'offrir une option qui était déjà à l'évidence licite.

3. – *Une universalité difficile.* – La convention d'Ottawa entrera en vigueur six mois après que quarante États auront déposé leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion (art. 17) auprès du Secrétaire général des Nations Unies.

En dépit du nombre important des signataires – on a dit qu'ils étaient 121 dès le 3 décembre – on n'y compte pas certains pays parmi les plus gros producteurs et utilisateurs de mines antipersonnel (15) comme les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde ou le Pakistan qui ont refusé de s'engager sur l'interdiction et persistent dans cette attitude. Certes tous ne font pas preuve de la même rigidité à cet égard. On sait aussi que les raisons qui poussent certains États à la réserve sont souvent conjoncturelles. Ainsi, Washington invoque le besoin de protéger la Corée du Sud contre les menaces que représente la Corée du Nord; la Finlande exprime des préoccupations analogues dans les régions frontalières avec la Russie... Cette dernière semble moins radicale et sa position exprimée au Conseil de l'Europe semble favorable à l'égard de la Convention d'Ottawa. Elle serait disposée à signer cette convention lorsqu'elle serait en mesure de le faire... Aucune date précise n'a été évoquée. Il est apparu que certains obstacles, techniques et financiers notamment, excluaient une signature à court terme. Toutefois, cette annonce a été perçue comme le signe d'une évolution positive significative de la Russie sur le problème des mines antipersonnel (16).

En revanche l'Union européenne a adopté, dès le 28 novembre 1997 une action commune en vertu de l'article J3 du traité par laquelle elle décide : la continuation des efforts politiques déployés par l'Union dans la poursuite des objectifs d'Ottawa : un moratoire commun sur les transferts ainsi qu'un moratoire commun sur la production des mines terrestres antipersonnel ; et

(15) Les signataires au 4 décembre 1997 sont les suivants : Algérie, Andorre, Angola, Antigua-et-Barbuda, Argentine, Australie, Autriche, Bahamas, Barbade, Belgique, Bénin, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Botswana, Brésil, Brunéi Darussalam, Bulgarie, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cameroun, Canada, Cap-Vert, Chili, Colombie, Îles Cook, Costa Rica, Côte-d'Ivoire, Croatie, Chypre, République tchèque, Liechtenstein, Luxembourg, Madagascar, Malawi, Malaisie, Mali, Malte, les Marshall, Mauritanie, Maurice, Mexique, Monaco, Mozambique, Namibie, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Niger, Nioué, Norvège, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, Qatar, République de Moldova, Roumanie, Rwanda, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Samoa, Saint-Marin, Sénégal, Seychelles.

(16) Réponse de M. Hubert Védrine, à une question écrite à l'Assemblée Nationale, Paris – *Journal Officiel*, 15 décembre 1997.

une contribution multidimensionnelle de l'Union à l'effort de déminage et d'activités liées (17).

Aujourd'hui, le déplacement du débat sur l'interdiction des mines anti-personnel vers la Conférence du désarmement est de nature à ranimer le mouvement en faveur de l'universalité dans la mesure où siègent dans cet organisme les principaux États réfractaires à la convention d'Ottawa. Une première étape pourrait y être consacrée à un accord universel d'interdiction des transferts qui, bien que moins ambitieux que le texte du 4 décembre 1997 contribuerait à assécher les marchés d'approvisionnement des États. Le feuilleton juridico-humanitaire ne serait alors pas achevé et de nouveaux épisodes pourraient être écrits au cours des années à venir.

(17) Elle remplace les décisions 95/170/PESC, 96/251/PESC et 96/588/PESC.