

« La Convention d'Ottawa comme réponse au problème des mines antipersonnel : le cas de l'Afrique »

Sébastien Carrière

Études internationales, vol. 33, n° 3, 2002, p. 527-542.

Pour citer la version numérique de ce document, utiliser l'adresse suivante :

<http://id.erudit.org/iderudit/704443ar>

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <http://www.erudit.org/documentation/eruditPolitiqueUtilisation.pdf>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : erudit@umontreal.ca

La Convention d'Ottawa comme réponse au problème des mines antipersonnel

Le cas de l'Afrique

Sébastien CARRIÈRE*

Grande menace à la sécurité des personnes, obstacle important au développement, armes dangereuses qui ne discriminent pas, les mines antipersonnel continuent de sévir un peu partout sur la planète. Les efforts considérables menés depuis une dizaine d'années par la communauté internationale (États et société civile) ont permis d'améliorer grandement la situation, mais il reste beaucoup de travail à faire.

Cet essai, en plus de faire état de la situation des mines antipersonnel en Afrique, cherche à démontrer que la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction¹ (Convention d'Ottawa) constitue une réponse appropriée à la crise humanitaire internationale que représentent les mines antipersonnel, et ce, en vertu du fait qu'elle couvre l'ensemble des facettes du phénomène complexe auquel elle s'adresse.

La zone géographique choisie pour effectuer cette démonstration sera l'Afrique, pour deux raisons : 1) l'Afrique est le continent le plus touché par les mines antipersonnel ; et 2) c'est principalement en Afrique qu'a démarré le processus qui mena à l'adoption de la Convention d'Ottawa en 1997.

Pour effectuer cette démonstration, notre propos sera divisé en deux parties. Nous traiterons tout d'abord de la problématique des mines antipersonnel en général, en établissant ses enjeux et ses paramètres. Ensuite, nous effectuerons notre démonstration en analysant les enjeux et la situation actuelle dans le domaine de la lutte contre les mines antipersonnel en Afrique.

I – La problématique des mines antipersonnel

Selon les estimations, les mines antipersonnel feraient jusqu'à 500 victimes par semaine un peu partout dans le monde. Depuis 1975, on recense plus d'un million de morts et de blessés, et l'on compte mondialement plus de 250 000 amputés à cause des mines. Bien qu'il soit difficile de savoir exactement

* *Coordonnateur de programmes (Afrique et Moyen-Orient) au sein de l'Équipe d'action contre les mines du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada. Nous remercions Guy-Antoine Lafleur, Charles Burton, Daniel Livermore, Olivier Nicoloff, Zeïni Moulaye et Yves Boulanger pour leur collaboration. Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur.*

1. Le texte complet de la Convention est disponible en plus de dix langues au <http://www.icbl.org/treaty/text.php3>.

combien de mines jonchent actuellement le sol de notre planète, on estime que leur nombre est de 60 à 100 millions. Il existe plus de 300 types de mines antipersonnel. Rares sont désormais les États où l'on continue à produire des mines : de 54 il y a quelques années, ils ne sont plus que 14 en 2002². De ce nombre, la majorité a suspendu sa production, soit par des moratoires officiels, ou bien en cessant tout simplement d'en produire dans les faits (tout en se réservant le droit de recommencer ultérieurement). Les États qui utilisent les mines et leur reconnaissent une certaine valeur militaire sont encore moins nombreux. Finalement, si les mines antipersonnel ne coûtent en général que de 3 à 30 dollars américains l'unité à l'achat, il en coûte de 300 à 3000 dollars américains l'unité pour les retirer du sol.

A — Le Processus d'Ottawa

La prise de conscience du problème des mines antipersonnel date surtout du début des années quatre-vingt. Les premiers intervenants à sonner l'alarme furent des médecins et autres travailleurs d'organisations non gouvernementales (ONG) qui étaient en mesure, de par leur implication directe sur le terrain en Afrique, de constater à quel point les mines antipersonnel étaient dommageables pour les populations civiles dans des zones de conflit.

C'est en 1992 que six ONG³, en collaboration avec le Comité International de la Croix-Rouge (CICR)⁴, jetèrent les bases de ce qui allait devenir la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (CIIMT). Cette campagne, menée par Jody Williams, remporta le Prix Nobel de la paix en 1997⁵. Les efforts de la CIIMT furent d'abord concentrés vers les mécanismes existants au sein du système onusien, mais il apparut rapidement clair que la mise en place d'une interdiction totale des mines antipersonnel allait nécessiter plus qu'un protocole supplémentaire à la Convention sur certaines armes classiques de 1980.

En mai 1996, ce fut l'entrée du Canada dans le débat, et particulièrement de son ministre des Affaires étrangères de l'époque, Lloyd Axworthy. En harmonie avec la doctrine canadienne, dite de sécurité humaine, développée

2. Ces États sont : Cuba, Égypte, États-Unis d'Amérique, Inde, Irak, Iran, Myanmar, Pakistan, République de Corée (sud), République Populaire de Chine, République Populaire Démocratique de Corée (nord), Russie, Singapour, Vietnam.

3. Handicap International, Human Rights Watch, Medico International, Mines Advisory Group, Physicians for Human Rights, Vietnam Veterans of America Foundation.

4. Les arguments principaux militaires et juridiques en faveur de l'interdiction et l'élimination des mines sont développés dans Comité international de la Croix-Rouge, *Les mines terrestres antipersonnel – des armes indispensables ? Emploi et efficacité des mines antipersonnel sur le plan militaire*, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1996.

5. Pour plus de détails sur la campagne et son évolution, on peut consulter Maxwell A. CAMERON, Robert J. LAWSON et Brian W. TOMLIN (dir.), *To Walk Without Fear. The Global Movement to Ban Landmines*, Toronto, Oxford et New York, Oxford University Press 1998 ; et Don HUBERT, *The Landmine Ban : A Case Study in Humanitarian Advocacy (Occasional Papers of the Watson Institute, n° 42)*, Providence, Thomas J. Watson Institute for International Studies, 2000.

par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada (MAECI), le Canada décidait donc de prendre en quelque sorte la tête du combat contre les mines antipersonnel⁶. À l'occasion d'une rencontre à Genève entre la CIMR, le CICR et un petit groupe de pays (dont le Canada, l'Autriche, la Norvège et l'Afrique du Sud), le Canada annonçait qu'il allait être l'hôte d'une réunion internationale « dont le mandat serait d'élaborer une stratégie en vue de la réalisation de cet objectif d'interdiction totale⁷ ».

Cette conférence eut lieu en octobre 1996 à Ottawa. Cinquante pays y participaient, 24 autres y étaient présents comme observateurs, en plus d'un nombre importants d'organisations internationales et d'ONG. La conférence eut surtout comme résultat principal d'accélérer le processus d'élaboration d'une convention interdisant les mines antipersonnel. Aucun texte n'y fut présenté officiellement, mais un grand travail d'éducation et d'élaboration des grandes lignes de l'action à entreprendre y fut réalisé. À l'issue de la conférence, le Canada lançait un défi au monde : négocier et signer une convention d'interdiction des mines d'ici décembre 1997⁸.

D'octobre 1996 à janvier 1997, un grand travail de relations publiques et de diplomatie bilatérale et multilatérale fut effectué afin de réunir, en février 1997, 111 pays à Vienne (Autriche) pour discuter de la première ébauche de la convention. Cette réunion fut suivie d'une autre à Bruxelles (Belgique) en juin de la même année, toujours pour négocier, mais surtout pour annoncer officiellement que la convention serait signée d'ici décembre 1997. C'est à Oslo (Norvège) en septembre 1997 que fut négocié, en trois semaines, le texte final de la convention. Ceci mettait fin à un long processus de négociation impliquant à la fois des États mais également plusieurs ONG. Il est à noter que les ONG ont d'ailleurs joué un rôle très actif dans le Processus d'Ottawa, étant impliquées directement dans les discussions et non pas seulement à titre consultatif comme c'est plutôt la coutume lors de conférences et négociations de ce type. À cet égard, le Processus d'Ottawa a contribué, comme l'écrivait John English⁹, à la naissance d'une nouvelle façon de traiter les enjeux à l'intérieur du système international :

La mise en place de l'interdiction des mines fut, tel que signalé par un observateur au Forum sur le Processus d'Ottawa, un 'appel de réveil' aux organisations internationales et aux gouvernements. On assiste, dans les suites de la guerre froide et selon plusieurs auteurs, à une 'ouverture' de

6. Pour une discussion de la position canadienne, on peut consulter Alex MORRISON, « Canada and Landmines : A Leading Position », *Peacekeeping & International Relations*, vol. 27, n° 2, 1998, pp. 2-4.

7. Gouvernement du Canada, *Les mines antipersonnel*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1998, p. 2.

8. C'est le début « formel » du Processus d'Ottawa...

9. Député de Kitchener à la Chambre des communes (1993-1997) et Conseiller spécial du ministre des Affaires étrangères du Canada pour les mines antipersonnel pendant le Processus d'Ottawa.

plusieurs aspects fondamentaux de la politique étrangère. En ce sens, le processus des mines est révélateur d'une nouvelle texture du système international, au sein duquel apparaissent désormais aux tables de négociation de nouveaux acteurs et formes, au sein duquel les liens et les réseaux transcendent les limites des États, et, peut-être, au sein duquel les sensibilités morales auraient une voix¹⁰. (Traduction libre)

Fort de son succès, le Processus d'Ottawa devait donc se terminer, en décembre 1997, là où il avait débuté 14 mois plus tôt, soit à Ottawa. Une conférence de signature fut donc organisée dans la capitale canadienne, à laquelle participèrent 150 États et, encore une fois, plusieurs centaines de représentants d'organisations internationales et d'ONG. Le 4 décembre 1997, un total de 122 pays signèrent la Convention d'Ottawa. Voyons maintenant plus en détail en quoi consiste cette dernière.

B — La Convention d'Ottawa

Le premier article de la Convention énonce les obligations générales des États parties à cette dernière (ne pas employer de mines antipersonnel, ne pas en produire, en stocker ou en transférer, ne pas encourager un autre État à agir à l'encontre de la Convention, détruire ses stocks de mines actuels). Le deuxième article, très technique, précise les définitions employées dans la Convention. Le troisième article énumère les exceptions, notamment en cas de développement de méthodes de détection et de déminage et en cas de transfert visant à la destruction. C'est cet article qui permet à des pays (comme le Canada et plusieurs autres) de conserver un nombre limité de mines pour entraîner des démineurs et développer des technologies de déminage (ces mines sont cependant sujettes aux obligations de transparence de l'article 7 de la Convention, que nous décrirons plus loin dans cette section).

Les articles 4, 5, 6, 7 et 9 forment le cœur de la Convention, et contiennent les obligations de cette dernière :

- Article 4 : obligation de détruire ses stocks de mines antipersonnel (au maximum 4 ans après l'entrée en vigueur de la Convention) ;
- Article 5 : obligation de déminer les zones minées (au maximum 10 ans après l'entrée en vigueur de la Convention) ;
- Article 6 : obligation (pour « chaque État qui est en mesure de le faire ») de prêter assistance en vue de la mise en œuvre des dispositions de la Convention. Cet article consacre donc le droit des États parties dans le besoin de demander de l'aide à d'autres États parties, et consacre l'obligation morale, sinon légale, de prêter assistance (il est à noter qu'une telle clause est unique dans le monde des traités de désarmement) ;

10. John ENGLISH, « The Ottawa Process : Paths Followed, Paths Ahead », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 52, n° 2, 1998, p. 132.

- Article 7 : obligations dites de transparence. Cet article établit qu'un rapport de progrès sur la situation des mines dans l'État partie doit être soumis au Secrétaire général de l'ONU dans les 180 jours suivant l'entrée en vigueur de la Convention. Des rapports périodiques devront ensuite être soumis, au plus tard le 30 avril de chaque année, pour ainsi assurer le respect des obligations de la Convention ;
- Article 9 : obligation des États parties d'adopter les mesures législatives et réglementaires nationales nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de la Convention.

L'article 8 de la Convention traite pour sa part des questions relatives au respect des dispositions de la Convention : il prescrit essentiellement qu'un mécanisme de surveillance mutuelle existe *de facto* entre les États parties, qui doivent conjointement décider au cas par cas des mesures à prendre en cas de non-respect des dispositions de la Convention. Suivent l'énumération des dispositions de règlement des différends (article 10) et la description du fonctionnement de l'Assemblée des États parties (article 11), instance suprême d'application de la Convention. On réitère encore l'important rôle que doit jouer le Secrétaire général de l'ONU, qui dispose du pouvoir de convoquer l'Assemblée (annuelle). Ce dernier est également responsable de la convocation, à tous les cinq ans, d'une conférence d'examen (article 12), qui a pour mandat de revoir le contenu et le fonctionnement de la Convention. Cette partie se termine avec la formule d'amendement de la Convention : un vote positif des deux tiers des États parties à la Convention, à l'occasion d'une conférence d'amendement, convoquée par le Secrétaire général de l'ONU suite à une demande d'un État appuyée par une majorité simple des États parties (article 13). Finalement, les articles 13 à 22 de la Convention énumèrent les détails technico-juridiques de la Convention, de la distribution des coûts (selon les quotes-parts de l'ONU), au depositaire (ONU), en passant par la procédure de ratification, les réserves et le droit de retrait.

En résumé, la Convention d'Ottawa oblige les États signataires à cesser d'utiliser les mines antipersonnel, à détruire leurs stocks, à déminer sur le terrain, à aider les victimes, et à coopérer entre eux pour aider les États parties moins « fortunés » à respecter leurs engagements¹¹. Enfin, elle précise comment ceci doit se réaliser, dans un esprit de transparence et de coopération. Voyons maintenant quel est l'état actuel de la situation en ce qui concerne la signature, la ratification et la mise en œuvre de la convention, avant de nous intéresser à ce qu'est exactement l'action contre les mines.

11. Le lecteur intéressé à une description plus détaillée de la Convention d'Ottawa pourrait consulter Comité international de la Croix-Rouge, *Interdiction des mines antipersonnel : Le Traité d'Ottawa expliqué aux non-spécialistes*, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1998.

C — Situation actuelle de la Convention d'Ottawa

Les deux principales manifestations concrètes du régime de mise en application et de coopération internationale mises en place par la Convention sont les réunions d'États parties à la Convention d'Ottawa, qui ont lieu annuellement en septembre, et les Comités permanents intersessionnels de la Convention d'Ottawa, qui se réunissent de façon consécutive pendant une semaine en janvier et décembre et en mai de chaque année à Genève¹².

La Convention elle-même a été ouverte à la signature du 3 décembre 1997 jusqu'à son entrée en vigueur, soit le 1^{er} mars 1999. Au cours de cette période, 133 États l'ont signée. Elle est depuis cette date soumise à la ratification de ses signataires et elle est ouverte à l'adhésion de tout État non signataire. En date du 1^{er} avril 2002, 122 États avaient officiellement accepté les termes de la Convention, par la voie de la ratification ou celle de l'adhésion, devenant ainsi des États parties à cette dernière. De plus, 20 États étaient signataires de la Convention à cette date.

On devient État partie à la Convention lorsque l'on a adopté des mesures nationales visant à « ratifier », « accepter », « approuver » ou « accéder » à la Convention et que les documents appropriés en ce sens ont été déposés auprès du Secrétaire général des Nations Unies, par l'intermédiaire de la Section des traités du Bureau des affaires légales de l'ONU à New York. La Convention entre ensuite en vigueur dans un pays le premier jour du sixième mois suivant la date de ce dépôt, et c'est à ce moment précis que l'État en question peut alors être considéré État partie à la Convention.

La Convention d'Ottawa est donc officiellement entrée en vigueur le 1^{er} mars 1999 (six mois après avoir été adoptée puis ratifiée par un quarantième pays, le Burkina Faso). Il s'agit de l'entrée en vigueur la plus rapide de l'histoire pour un traité multilatéral de ce genre. Le Canada fut le premier pays à la signer, à la ratifier, et à adopter les mesures nécessaires pour s'y conformer (loi C-22).

La principale faiblesse politique de la Convention demeure le fait que les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie et la République Populaire de Chine ne l'ont toujours pas signée. Il faut cependant noter que ces trois grandes puissances ont tout de même pris des dispositions qui sont en harmonie avec les objectifs de la Convention : les États-Unis d'Amérique demeurent à ce jour le plus important donateur mondial dans le domaine de l'action contre les mines, la Fédération de Russie a suspendu la majorité de sa production de mines, et la République populaire de Chine s'est engagée à signer et à appliquer la Convention d'Ottawa dans les meilleurs délais.

Malgré ces difficultés, la Convention d'Ottawa constitue un beau succès de désarmement. En plus du nombre élevé de signataires et de la rapidité de

12. On peut obtenir plus de détails sur les travaux des Comités permanents au <http://www.gichd.ch/sc/>.

l'entrée en vigueur, les efforts d'universalisation du Canada et de ses alliés dans ce domaine se poursuivent. Et il faut souligner que pratiquement tous les pays touchés par les mines, ceux qui ont un réel problème de mines, ont adhéré à la Convention ou sont en voie de le faire. De plus, l'application de la Convention est déjà bien en cours, plus de la moitié des signataires ayant déjà remis leurs rapports préliminaires au Secrétaire général de l'ONU. Les ressources mondiales consacrées à l'action contre les mines ont doublé depuis la naissance de la Convention. Des résultats concrets sont également obtenus, comme par exemple le nombre de victimes des mines antipersonnel au Mozambique, qui est passé de 55 par mois en 1995 à moins de 7 par mois en 1998¹³.

Sans ce passage politique « obligé » que constitue l'adoption de la Convention, un pays affligé par les mines, tel que justement le Mozambique, ne pourrait pas bénéficier d'autant de programmes d'action contre les mines. Voyons donc maintenant en quoi consistent ces derniers.

D — L'action contre les mines

Les programmes d'action contre les mines sont organisés de façon à répondre aux besoins spécifiques des populations touchées par les mines. Si les pays donateurs en action contre les mines, comme le Canada, ont tous et chacun leur propre façon de structurer et de catégoriser leur aide internationale dans ce domaine, on peut cependant discerner trois grands volets à l'action contre les mines : la sensibilisation, l'aide aux victimes et l'élimination des mines (chaque volet pouvant être sous-divisé en deux).

Avant d'examiner chacun de ces volets de plus près, notons par ailleurs que l'action contre les mines existait avant la Convention, mais que cette dernière a permis, entre autres choses et tel que mentionné précédemment, de non seulement faire grandement augmenter les ressources mondiales consacrées à l'action contre les mines, mais également d'assurer une meilleure coordination des ressources mondiales dans ce domaine.

Il y a donc deux types de programmes de sensibilisation : ceux pour les pays affectés et ceux pour les pays donateurs. Dans les pays affectés, on éduque les gens pour leur permettre d'adopter des comportements moins à risque, comme déterminer quels endroits éviter et comment reconnaître une mine antipersonnel. On procède aussi à l'identification des zones minées, avec des pancartes par exemple, pour que les gens sachent quelles zones sont dangereuses. Dans les pays donateurs non affectés, où les citoyens ne sont pas continuellement confrontés à des mines antipersonnel, il s'agit de s'assurer que les citoyens et les décideurs soient toujours sensibles au problème des mines, de façon à maximiser les chances de garantir une continuité du financement aux programmes anti-mines.

13. Gouvernement du Canada, *À pas mesurés : Évaluation des progrès mondiaux en matière d'action contre les mines*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1999, p. 5.

Ensuite viennent les programmes d'aide aux victimes, également en deux volets. Dans un premier temps, il s'agit d'une aide d'urgence, par exemple intervenir tout de suite après un accident pour sauver la vie de la victime et, dans certains cas, procéder à une intervention chirurgicale, pouvant aller jusqu'à l'amputation. Dans un deuxième temps, il existe des programmes de réadaptation physique et de réinsertion sociale, où l'on travaille plus sur le long terme. Ce que l'on cherche à éviter dans le cas de ces programmes, c'est une situation où la vie de la victime serait complètement réduite à néant par son handicap.

Finalement, au niveau de l'élimination des mines, il existe deux façons de procéder, soit la destruction des stocks de mines entreposés et le déminage proprement dit. Il faut signaler qu'il en coûte beaucoup moins cher de détruire des mines qui sont entreposées dans divers endroits que de déminer sur le terrain. Détruire les stocks évite aussi le problème de la vente des mines antipersonnel sur le marché noir, puisque ces stocks ne sont pas toujours placés sous haute surveillance. Pour le déminage sur le terrain, il existe plusieurs méthodes (approche « coffre à outils »). Parmi toutes les méthodes disponibles, on utilise celle qui convient aux besoins spécifiques d'une région. On tient compte des facteurs climatiques, du type de terrain, de l'infrastructure en place, etc. Par exemple on ne peut déminer avec quatre chars d'assaut dans la jungle au Laos ou tout seul manuellement avec des vêtements protecteurs et un bâton dans le milieu du désert au Soudan !

Voici donc ce que l'on entend par « action contre les mines ». Depuis 1997, les efforts des signataires de la Convention d'Ottawa et des ONG œuvrant dans ce domaine en vue d'éliminer complètement les mines antipersonnel n'ont pas cessé. Le Canada ne fait pas exception, et plusieurs ministères et agences sont impliqués. Pour résumer, on peut diviser les actions canadiennes en six grandes catégories :

- aide au déminage, sensibilisation au problème des mines et aide aux victimes ;
- soutien de la coordination internationale ;
- mise au point de meilleures technologies de déminage ;
- promotion de la ratification, de l'universalisation et de l'application de la Convention d'Ottawa ;
- surveillance de l'application de la Convention d'Ottawa et évaluation des progrès enregistrés dans l'action contre les mines ;
- assurer la durabilité et relever le niveau de sensibilisation au problème des mines¹⁴.

14. Gouvernement du Canada, *À pas mesurés : Évaluation des progrès mondiaux en matière d'action contre les mines*, op.cit., pp. 16-19.

Le tout est principalement financé par le Fonds canadien contre les mines terrestres (FCM), annoncé à l'occasion de la signature de la Convention d'Ottawa en 1997 par le Premier ministre du Canada, Jean Chrétien. Le FCM, doté d'une somme initiale de 100 millions de dollars voués à des programmes d'action contre les mines partout dans le monde, est administré conjointement par le MAECI, l'Agence canadienne de développement international, le ministère de la Défense nationale et Industrie Canada¹⁵.

Nous connaissons donc maintenant l'origine de la Convention, son contenu, sa situation actuelle et sa manifestation concrète sur le terrain, soit l'action contre les mines. Examinons dès lors de plus près comment s'articule cet enjeu sur le continent le plus touché par le fléau des mines, l'Afrique.

II – L'élimination des mines antipersonnel en Afrique

L'Afrique est donc le continent le plus touché par les mines antipersonnel. On y compte 28 pays affectés à divers degrés d'intensité¹⁶. Ces pays sont (par ordre alphabétique) : Algérie, Angola, Burundi, Congo, Congo (République Démocratique), Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Guinée-Bissau, Kenya, Libye, Malawi, Maroc, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Tunisie, Zambie, Zimbabwe.

On remarque dans cette liste certains des pays les plus gravement touchés par les mines de toute la planète, tels que l'Angola et le Mozambique. Le problème des mines en Afrique est aggravé par deux facteurs essentiels : 1) le sous-développement général des structures économiques, sociales et médicales, qui pose des problèmes supplémentaires à la fois aux victimes et aux opérations de déminage ; 2) les nombreux conflits, souvent internes, qui non seulement empêchent de procéder au déminage, mais également à l'occasion desquels des mines sont souvent utilisées (arme peu dispendieuse...). Le fléau des mines est donc très présent en Afrique, et plus que dans n'importe quelle autre région du monde d'ailleurs.

La première étape du processus menant à l'éradication de ce fléau, celle de l'affirmation d'une nouvelle norme internationale reconnaissant la nécessité d'éliminer les mines antipersonnel, est pratiquement achevée maintenant en

15. Pour plus de détails sur l'implication canadienne dans ce domaine, on peut consulter le site internet « Passages » (<http://www.mines.gc.ca>) ou consulter les rapports annuels du FCM : Gouvernement du Canada, *À pas mesurés : Rapport sur le Fonds Canadien contre les mines terrestres 1999-2000*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2000 ; Gouvernement du Canada, *Après la terreur, l'espoir : Rapport sur le Fonds Canadien contre les mines terrestres 1998-1999*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1999 ; et Gouvernement du Canada, *Un engagement renouvelé : Rapport sur le Fonds Canadien contre les mines terrestres 2000-2001*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2001.

16. Source : International Campaign to Ban Landmines, *Landmine Monitor Report 2001*, New York, Human Rights Watch, 2001.

Afrique. En effet, la manifestation concrète de cette norme, la Convention d'Ottawa, se porte plutôt bien sur le continent. Elle y compte aujourd'hui 46 signatures et accessions¹⁷, et 39 ratifications. La situation actuelle se présente comme suit :

- États parties (39) : Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Congo, Djibouti, Érythrée, Gabon, Ghana, Guinée-Bissau, Guinée-Équatoriale, Guinée, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Sierra Léone, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Tunisie, Zambie, Zimbabwe.
- Signataires¹⁸ n'ayant pas ratifié (7) : Angola, Burundi, Cameroun, Éthiopie, Gambie, Sao Tomé et Príncipe, Soudan.
- Non-signataires (7) : Comores, Congo (RD), Égypte, Libye, Maroc, République Centrafricaine, Somalie.

La situation actuelle est donc assez positive pour le continent africain, la majorité des États ayant formellement accepté les obligations de la Convention. Le travail qui reste à faire est évident : il s'agit de réunir les conditions nécessaires pour assurer la ratification ou l'accession à la Convention par les États africains encore manquants à l'appel, et ce, dès que possible, pour que eux aussi puissent bénéficier des programmes d'aide des pays donateurs. Plusieurs de ces derniers posent d'ailleurs l'adhésion à la Convention comme condition préalable à l'octroi d'assistance.

Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer l'importance pour des pays non touchés par les mines de ratifier ou d'accéder à la Convention. Leur soutien à la Convention renforce de beaucoup sa crédibilité et leurs obligations sont d'autant plus faciles à satisfaire qu'ils ne sont pas aux prises avec un problème de mines. Enfin, leur adhésion à la Convention constitue la meilleure garantie qu'ils continueront d'être des pays sans mines.

A — L'Afrique et l'interdiction des mines : origines et évolution d'un engagement

L'Afrique s'est engagée dans le Processus d'Ottawa dès la première heure. Cet engagement s'est d'abord manifesté sur le terrain à travers la mobilisation des populations et des organisations de la société civile dans les pays du continent touchés par les mines. Puis le flambeau a été repris au plus

17. L'accession est le processus auquel les pays non signataires de la Convention doivent recourir pour s'engager eux-mêmes à l'égard des dispositions de la Convention, depuis l'entrée en vigueur de cette dernière (1^{er} mars 1999).

18. Il importe de rappeler que la signature de la Convention témoigne de l'intention d'un État d'y adhérer formellement à une date ultérieure et, dans l'intervalle en vertu du droit international, exige que cet État ne fasse rien qui puisse porter atteinte à l'objet et aux buts de la Convention.

haut niveau politique, notamment dans le cadre des Sommets de chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA).

C'est d'ailleurs sous l'égide de l'OUA que fut organisée la Première conférence continentale d'experts africains sur les mines (Kempton Park, Afrique du Sud, 1997), dont le Plan d'action a fourni et continue de fournir les fondements politiques et intellectuels de la lutte contre les mines en Afrique, et qui recommandait notamment à tous les États africains de continuer à appuyer le Processus d'Ottawa. Cet appel fut entendu : la forte présence africaine à la Conférence d'Ottawa de décembre 1997 et le grand nombre d'États africains (46) ayant signé et/ou ratifié la Convention en font foi.

Suite à la « naissance » de la Convention d'Ottawa, la Première réunion des États parties à la Convention (1999) eut lieu à Maputo (Mozambique). C'est lors de cette réunion que furent opérationnalisées la majorité des dispositions de la Convention (on y créa, entre autres, les Comités permanents intersessionnels). Donc, là-même où le besoin d'une convention interdisant les mines était né, soit en Afrique, on jetait les bases de sa mise en œuvre.

Ce momentum commença tout de même à accuser une certaine perte de vigueur vers la mi-2000. Plusieurs facteurs expliquent cet essoufflement, dont certains sont reliés à la nature même des structures gouvernementales africaines, dont les administrations sont souvent qualifiées par les observateurs comme étant relativement instables, limitées au niveau des ressources et dépourvues de toute forme de « mémoire corporative ». Un grand événement devait être organisé pour combler ces lacunes et relancer le dynamisme de l'action contre les mines en Afrique. Le Mali, fort de son excellent dossier sur les questions relatives à la sécurité humaine, se porta volontaire pour relever le défi.

Le Mali, soutenu par le Canada et la France, accueillit donc à Bamako un Séminaire sur l'universalisation et la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa en Afrique, les 15 et 16 février 2001. Tous les États africains étaient invités à participer au Séminaire. Plusieurs organisations régionales africaines, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales ainsi que des pays donateurs étaient également invités.

Le séminaire, au dire des organisateurs, des participants et des observateurs, fut une grande réussite. En effet, près de 200 délégués ont participé aux travaux du Séminaire (en provenance de 46 États africains¹⁹, 6 organisations régionales africaines, 10 organisations internationales, 6 ONG et 15 pays donateurs). La participation africaine au Séminaire fut importante en quantité et en qualité. Les États africains y ont délégué des experts de haut niveau, démontrant par le fait même l'intérêt très marqué du continent pour le Séminaire et pour l'universalisation et la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa en général. Il convient également de noter que plusieurs pays souvent absents de ce type de

19. Tous les États du continent, à l'exception des Comores, de l'Égypte, du Lesotho, de Sao Tomé et Príncipe, des Seychelles, de la Somalie et du Swaziland ont répondu à l'appel.

forum étaient présents au séminaire, entres autres la République Démocratique du Congo, le Sierra Leone et le Maroc.

Comme premier résultat du séminaire, on a assisté, de septembre 2000 (date de la première réunion préparatoire au séminaire) à décembre 2001, à 10 nouvelles ratifications africaines de la Convention d'Ottawa (Algérie, Cap Vert, Érythrée, Gabon, Guinée-Bissau, Kenya, Nigéria, Sierra Leone, Tanzanie, Zambie). D'autres facteurs ont bien sûr exercé une influence sur ces ratifications, mais tous s'entendent pour reconnaître que la dynamique créée par le séminaire a certainement joué un important rôle dans ces développements.

Le séminaire a aussi permis aux premiers intéressés, soit les Africains eux-mêmes, de mettre en lumière leurs priorités et leurs intérêts. En plus d'une série d'engagements bien précis, les « Conclusions opérationnelles » du séminaire, présentées par le Mali lors de la cérémonie de clôture de l'événement, contenaient trois éléments principaux :

- maintenir la place de l'Afrique au centre de la lutte mondiale contre les mines (universalisation complète de la Convention d'Ottawa, rôle accru du continent au niveau du processus intersession) ;
- reconnaître l'efficacité et faire la promotion de l'approche sous-régionale à la coordination de l'action contre les mines en Afrique ;
- nécessité d'augmenter le soutien des pays donateurs à tous les secteurs de l'action contre les mines en Afrique²⁰.

Depuis le séminaire, plusieurs des engagements qui y avaient été pris ont été réalisés. Par exemple, le CICR et la CEDEAO ont organisé conjointement un séminaire sous-régional sur les répercussions juridiques de la mise en œuvre de la Convention en Afrique de l'Ouest (Abuja, octobre 2001). Dans la même veine, la Tunisie et le Canada ont organisé le Séminaire sur la Convention d'Ottawa en Afrique du Nord (Tunis, janvier 2002). Au niveau des opérations sur le terrain, le Canada a octroyé, en cours d'année 2001-2002, du financement initial ou renouvelé à des projets au Soudan, en République Démocratique du Congo, en Érythrée, en Éthiopie, en Ouganda, en Mauritanie et au Mozambique. D'autres pays, tels la France, la Belgique et le Japon, ont également contribué aux efforts.

B — Situation actuelle sur le terrain

Nous connaissons donc maintenant le processus politique en trois temps qui a animé la lutte contre les mines en Afrique (origines, Processus d'Ottawa, Séminaire de Bamako). Voyons maintenant quelle est la situation réelle sur le terrain, et ce faisant, quel genre d'impact la Convention d'Ottawa a eu sur la situation des mines en Afrique depuis 1997.

20. On peut retrouver le texte complet des « Conclusions opérationnelles » du Séminaire de Bamako sur internet au http://www.mines.gc.ca/VII_A_xxxviii-f.asp.

Déminage

Bien que la majorité des zones minées en Afrique soit actuellement en voie de nettoyage, il est constamment nécessaire de consacrer des ressources croissantes au déminage, et surtout d'assurer le financement à long terme de ces efforts. Plusieurs opérations majeures de déminage en Afrique ont vu le jour en partie grâce à la Convention et au processus qui y a mené, notamment au Mozambique, en Angola et au Tchad. De plus petites opérations sont également nées du processus d'Ottawa et de ses suites, la plus récente étant en Mauritanie.

Destruction des stocks de mines

Ce champ de l'action contre les mines est présentement en développement accéléré et n'existait tout simplement pas comme champ d'intervention structuré avant 1997. La destruction des stocks de mines détient l'avantage d'être une méthode d'élimination des mines peu coûteuse et efficace. En Afrique, l'Afrique du Sud, le Mali et la Zimbabwe ont terminé la destruction de leurs stocks. Il existe plusieurs techniques et méthodes pour le faire, et la Convention et son cadre de travail ont permis le développement de plusieurs experts en la matière sur le continent et ailleurs. Plus de 10 pays africains sont actuellement à planifier la destruction de leurs stocks dans le cadre des travaux de Bamako et de Genève.

Sensibilisation

Les deux services principaux que rend la sensibilisation sont de prévenir les accidents et de réduire le nombre de victimes, en plus de fournir une base de « soutien populaire » à la Convention d'Ottawa. Les programmes de sensibilisation sont d'une importance capitale puisqu'il s'agit du meilleur outil pour prévenir les accidents en attendant les programmes de déminage qui sont souvent plus longs à mettre en place et à réaliser. Si plusieurs pays touchés par les mines bénéficiaient de tels programmes avant 1997, la Convention d'Ottawa a permis d'augmenter le nombre de programmes de ce type, et d'assurer une présence de ceux-ci dans pratiquement tous les pays touchés par les mines du continent. De plus, la qualité de ces programmes a augmenté de façon substantielle depuis la naissance de la Convention, les ressources y étant allouées devenant plus nombreuses, tout comme le nombre d'experts en la matière.

Aide aux victimes

L'Afrique est le continent où l'on trouve le plus grand nombre de victimes de mines antipersonnel. L'aide aux victimes est depuis toujours une priorité en action contre les mines, à la fois pour les programmes d'aide d'urgence et pour les programmes de réinsertion sociale. Les différentes

communautés locales doivent, à cet égard, jouer un rôle fondamental. Une option actuellement très prisée est celle des programmes d'aide de « victime à victime », qui sont généralement reconnus comme très efficaces. Un des principes de base de ce champ est que les programmes d'aide aux victimes de mines se doivent d'être bien intégrés dans des stratégies de développement plus globales. Comme pour les programmes de sensibilisation, les programmes d'aide aux victimes sont en hausse quantitative et qualitative depuis 1997, pour des raisons similaires. De plus, ces programmes jouissent d'une bonne réputation auprès des donateurs, puisqu'ils servent souvent de pont vers des enjeux plus globaux de santé publique.

Législation nationale et réglementation

Une fois la Convention d'Ottawa ratifiée, un pays se doit d'adopter des mesures nationales législatives et réglementaires d'interdiction des mines, une sorte de « Convention d'Ottawa nationale ». Ces mesures jouent un rôle essentiel et déterminant dans l'élimination permanente des mines antipersonnel, à la fois pour les pays touchés et ceux non touchés par les mines. Seuls l'Afrique du Sud et le Mali l'ont fait en Afrique. De nombreux efforts sont actuellement en cours, notamment de la part du CICR, pour faciliter l'adoption de ces mesures en Afrique.

Rédaction des rapports nationaux

Pour mémoire, l'article 7 de la Convention d'Ottawa requiert de chaque État partie qu'il fournisse périodiquement des rapports nationaux de transparence au Secrétaire général de l'ONU. Ces rapports fournissent l'information de base essentielle pour toute intervention concrète en action contre les mines et constituent un élément fondamental de la mise en œuvre effective de la Convention. Les rapports de transparence constituent également un outil très précieux pour faciliter l'acheminement d'aide internationale aux pays touchés par les mines. En Afrique, seulement trois États parties à la Convention ont remis leurs premiers rapports à l'intérieur des délais requis, 11 États parties les ont déposés en retard, 22 États parties font toujours attendre leurs premiers rapports et trois États parties n'ont pas encore atteint la date à laquelle ils devront remettre leur premier rapport. Au total donc, seulement 14 États parties à la Convention d'Ottawa en Afrique sur 39 ont rencontré leurs obligations dans le domaine des rapports de transparence. Comme pour la législation nationale, des efforts sont actuellement en cours pour améliorer cette situation, notamment sous le leadership politique et pratique de la Belgique et du Burkina Faso.

En résumé donc, bien que les problèmes soient encore graves et que les besoins soient encore énormes, on constate une nette amélioration de la situation sur le terrain en Afrique depuis la naissance de la Convention d'Ottawa. On constate également que cette dernière et les mécanismes de

coopération qui en découlent ont permis et continuent de permettre une meilleure prise en charge du problème des mines antipersonnel sur le continent. Les pays africains et les pays donateurs doivent maintenant renouveler et maintenir leur engagements en faveur d'une Afrique sans mines, en plus de continuer à favoriser l'approche sous-régionale à la coordination de l'action contre les mines.

Conclusion

Cet essai, en plus de faire état de la situation des mines antipersonnel en Afrique, cherchait donc à démontrer que la Convention d'Ottawa constitue une réponse globale et appropriée à la crise humanitaire internationale que représentent les mines antipersonnel. Nous avons choisi l'Afrique comme lieu géographique de cette démonstration pour deux raisons, soit le fait que l'Afrique est le continent le plus touché par les mines antipersonnel et que c'est principalement en Afrique qu'a démarré le processus qui mena à l'adoption de la Convention en 1997.

Nous avons, dans la première partie du texte, brossé un tableau descriptif de la crise humanitaire que représentent les mines, de la complexité du problème, et des mécanismes qui sont proposés pour y répondre, avec comme chef de file la Convention d'Ottawa. Nous avons, dans la seconde partie de ce texte, énuméré la liste des pays africains aux prises avec un problème de mines et avons constaté qu'il s'agit d'une majorité d'entre eux (28 sur 53). Nous avons aussi fait état du nombre d'États parties et de signataires de la Convention d'Ottawa en Afrique et avons remarqué là aussi une majorité, écrasante cette fois (46 sur 53).

Nous avons par la suite décrit comment s'est articulée la réponse à cette crise en Afrique, et comment cette réponse a pour point d'ancrage principal la Convention d'Ottawa. Nous avons finalement fait état de l'amélioration de la situation sur le terrain en Afrique depuis l'adoption de cette dernière et comment les destins de « l'Afrique des mines » et de la Convention d'Ottawa sont liés.

Ceci nous amène à affirmer que notre hypothèse de départ s'avère confirmée, et qu'effectivement, la Convention d'Ottawa constitue une réponse appropriée à la crise humanitaire internationale que représentent les mines antipersonnel, et ce, en vertu du fait qu'elle couvre l'ensemble des facettes du phénomène complexe auquel elle s'adresse, et en vertu de l'amélioration concrète constatée sur le terrain du continent le plus sévèrement affligé par les mines antipersonnel, l'Afrique.

Si le problème des mines en Afrique est donc en voie d'amélioration, et que la Convention d'Ottawa a contribué à cet état de fait, il ne faut cependant pas s'imaginer que des interventions supplémentaires ne sont pas nécessaires. En effet, maintenant que ce champ d'intervention est bien structuré politiquement (Kempton Park, Maputo, Bamako) et juridiquement (Convention

d'Ottawa), il s'agit désormais de continuer d'améliorer la coordination et la qualité des programmes d'action contre les mines sur le terrain, et, pour les pays donateurs, de maintenir voire d'augmenter le soutien à ces programmes. Ces conditions réunies, on pourra continuer à s'approcher de notre objectif ultime, soit une Afrique sans mines...