

## L'Observatoire des Mines : la vérification exercée par les citoyens

Stephen D. GOOSE & Mary WAREHAM

Le 3 mai 1999, la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL) a présenté le premier rapport annuel de l'Observatoire des Mines lors de la première rencontre, à Maputo (Mozambique), des États parties à la Convention de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction<sup>1</sup>. Ce rapport est le fruit de l'action concertée des organisations non gouvernementales (ONG) 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. Cette initiative va au-delà d'un simple contrôle de l'application du traité et évalue, plus généralement, les efforts de la communauté internationale pour résoudre la crise des mines terrestres.

Le Traité d'interdiction des mines a été rédigé et négocié en une année à peine et signé par 122 pays à Ottawa (Canada) en décembre 1997. Le Burkina Faso est le quarantième pays à avoir ratifié le traité, le 16 septembre 1998, fixant la date d'entrée en vigueur du traité au 1<sup>er</sup> mars 1999. On estime qu'il s'agit de l'entrée en vigueur d'un traité majeur la plus rapide de l'histoire. À ce jour, 86 pays ont ratifié le Traité d'interdiction des mines – soit plus de 60% des 135 États signataires. Le Traité d'interdiction des mines constitue désormais une législation internationale contraignante.

Malgré ces avancées considérables, l'ouverture à la signature et l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction des mines ne sont que les premiers pas vers la disparition des mines antipersonnel. Des tâches gigantesques restent à accomplir : l'universalisation du traité, ainsi que le travail consistant à détruire les stocks, à retirer et détruire les dizaines de millions de mines enfouies dans le sol et à apporter l'assistance nécessaire aux survivants d'explosions de mines et aux communautés affectées. Les 40 premiers pays à avoir ratifié le traité étaient contraints de présenter au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU), au plus tard le 27 août 1999 (article 7), les mesures d'application qu'ils auraient adoptées pour détruire leurs stocks de mines avant le 1<sup>er</sup> mars 2003 (article 4) et pour détruire les mines enfouies dans le sol des territoires qui se trouvent sous leur juridiction et contrôle avant le 1<sup>er</sup> mars 2009 (article 5).

En juin 1998, après des mois de discussion, ICBL a officiellement décidé de créer l'Observatoire des Mines pour suivre régulièrement les progrès et les problèmes rencontrés dans l'application du traité et les actions décidées pour lutter contre le fléau mondial des mines terrestres. L'Observatoire des Mines n'est pas un système de vérification technique ni un régime d'inspection officiel. Il est issu d'une initiative de la société civile qui estime que les gouvernements ont à répondre des engagements

---

Stephen D. Goose est directeur de programme auprès de l'Arms Division de Human Rights Watch. Mary Wareham est *Senior Advocate* pour l'Arms Division de Human Rights Watch. Cet article est tiré du rapport 1999 de l'Observatoire des Mines intitulé *Vers un Monde sans Mines* (Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, New York, Human Rights Watch, avril 1999) et de son résumé.

qu'ils ont pris au sujet des mines antipersonnel. Pour cela, l'Observatoire rassemble et analyse de nombreux renseignements facilement accessibles et entend ainsi compléter les déclarations que les États parties doivent faire en vertu de l'article 7 du Traité d'interdiction des mines. Il a été créé dans l'esprit de l'article 7 et traduit l'opinion largement partagée qui considère la transparence et la coopération comme des éléments indispensables à l'élimination des mines antipersonnel, mais confirme également le besoin d'évaluation et de rapports indépendants.

Différents modèles de vérification ont été examinés dès le départ pour en tirer des enseignements utiles pour surveiller le respect des dispositions du Traité d'interdiction et prendre des mesures globales pour agir face à la crise humanitaire provoquée par les mines terrestres. En septembre 1998, 150 militants d'ICBL venus du monde entier se sont réunis à Dublin pour examiner des modèles potentiels de vérification employés notamment dans le cadre de traités, conventions ou règles internationales portant sur les femmes, les enfants, les réfugiés, les droits de l'homme, l'environnement, le droit international humanitaire, le désarmement nucléaire, la production et le commerce de matériel

*Il est très vite devenu évident qu'aucun régime de vérification ne pouvait être mis en œuvre par les ONG pour le Traité d'interdiction des mines, mais que certains éléments, comme l'établissement de rapports, de bases de données et de rapports annuels, pouvaient s'avérer extrêmement utiles.*

militaire et le règlement des conflits. Les participants ont évoqué, entre autres, l'application de l'accord de paix conclu peu auparavant en Irlande du Nord et la surveillance sur le terrain des violations des droits de l'homme dans des pays comme l'Angola. Il est très vite devenu évident qu'aucun régime de vérification ne pouvait être mis en œuvre par les ONG pour le

Traité d'interdiction des mines, mais que certains éléments, comme l'établissement de rapports, de bases de données et de rapports annuels, pouvaient s'avérer extrêmement utiles. Les ONG jouent désormais un rôle de surveillance, sur plusieurs questions. C'est la toute première initiative de ce genre pour ICBL, une coalition unique qui regroupe plus de 1 400 ONG dans plus de 90 pays à travers le monde.

Le système de l'Observatoire des Mines repose sur trois éléments principaux : un réseau mondial de réalisation d'études, une base de données centrale et un rapport annuel. Le rapport de 1100 pages intitulé *Vers un Monde sans Mines* est le premier rapport annuel de l'Observatoire. Son résumé de 40 pages est disponible en six langues. Le rapport contient des informations pour chaque pays concernant la politique d'interdiction des mines, l'utilisation, la production, le transfert, le stockage, le déminage, la sensibilisation aux dangers des mines et l'aide aux victimes. Le rapport annuel comprend également des appendices, les rapports d'acteurs qui jouent un rôle déterminant dans le mouvement d'interdiction des mines, comme des gouvernements clefs, des institutions spécialisées de l'ONU et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

Plus de 80 chercheurs ont travaillé à la collecte d'informations dans plus d'une centaine de pays afin d'établir ce premier rapport de l'Observatoire des Mines qui se fonde essentiellement sur des recherches effectuées dans les pays par des chercheurs sur place. L'Observatoire a non seulement profité du réseau ICBL, mais a également fait appel à d'autres éléments de la société civile, comme des journalistes, des spécialistes et des instituts de recherche. Un noyau de cinq ONG, déjà très actives pour ICBL, a développé et coordonne le système de l'Observatoire : une organisation de recherche et de défense, Human Rights Watch; deux organisations impliquées sur le terrain dans le déminage et l'aide aux victimes, Handicap International et Norwegian People's Aid; et deux campagnes d'ICBL, Kenya Coalition Against Landmines et Mines Action Canada. Ce groupe est responsable et chargé des prises de décision de l'Observatoire des Mines.

Les recherches effectuées par l'Observatoire des Mines attestent de progrès considérables alors que le monde adopte une nouvelle norme internationale contre les mines antipersonnel. Citons quelques-unes des principales conclusions du premier rapport annuel de l'Observatoire : l'utilisation

des mines est sur le déclin, la production a sensiblement diminué, les exportations ont presque totalement cessé, des millions de mines stockées ont été détruites, des sommes toujours plus importantes sont consacrées à l'action antimines et le nombre de victimes a diminué dans certains des principaux pays affectés par ce fléau.

### *Universalisation et ratification*

Cent trente-cinq pays avaient signé le traité ou y avaient adhéré, dont 13 depuis la Conférence d'Ottawa les 3 et 4 décembre 1997 : la Zambie, le Belize, Sao Tomé et Príncipe, le Bangladesh, le Tchad, la Sierra Leone, la Jordanie, l'Albanie, la Macédoine (qui a adhéré), la Guinée équatoriale (qui a adhéré), les Maldives, l'Ukraine et la Lituanie. Le nombre de signataires est exceptionnel si l'on considère que le problème n'a été porté devant la communauté internationale que très peu de temps auparavant.

Quelques cinquante pays n'ont pas encore signé le traité. Et parmi ces pays, trois des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU – les États-Unis, la Fédération de Russie et la Chine. Néanmoins, presque tous les pays non signataires ont accepté l'idée d'une interdiction complète des mines antipersonnel à une date ultérieure et beaucoup ont d'ores et déjà, du moins partiellement, adhéré aux objectifs du Traité d'interdiction des mines. Les États-Unis ont changé leur politique et annoncé, en mai 1998, qu'ils signeraient le traité mais pas avant 2006 et uniquement s'ils parvenaient à trouver des alternatives aux mines antipersonnel. La Fédération de Russie a affirmé son « intention d'adhérer à cet instrument dans un avenir prévisible ». En 1998, la Chine s'est déclarée en faveur de « l'objectif ultime d'une interdiction complète » des mines antipersonnel.

Si 86 pays ont ratifié, à ce jour, le Traité d'interdiction des mines, c'est notamment grâce à la campagne « First Forty » (quarante premiers) d'ICBL et aux efforts conjugués du CICR, de l'UNICEF et de gouvernements clés. ICBL poursuivra sa campagne pour la ratification du traité jusqu'à ce que les autres signataires le ratifient également.

### *L'utilisation des mines antipersonnel dans le monde*

Le problème mondial actuel des mines antipersonnel est dû en grande partie à l'augmentation importante du nombre de mines posées dans les années 70, 80 et au début des années 90. Comme l'attestent les rapports nationaux figurant dans le rapport de l'Observatoire des Mines, *nulle part* dans le monde des mines n'ont été posées à très large échelle et de manière soutenue en 1998 et au début 1999. On pourrait notamment attribuer cet état de fait au mouvement mondial pour l'interdiction des mines et la stigmatisation de leur utilisation. Il n'est dû ni à une diminution des conflits mondiaux ni au développement d'une nouvelle arme qui remplacerait les mines antipersonnel dans les arsenaux des gouvernements ou des groupes de guérillas.

Le rapport de l'Observatoire des Mines indique qu'au moins trois pays signataires du traité, l'Angola, la Guinée-Bissau et le Sénégal, ont utilisé des mines antipersonnel en 1998, après avoir signé le traité. L'Angola continue d'en faire usage. ICBL condamne tout emploi de mines antipersonnel et est particulièrement alarmée par le non-respect des engagements internationaux pris par ces gouvernements. Bien que l'Angola et la Guinée-Bissau n'aient pas ratifié le traité et que celui-ci ne soit pas encore entré en vigueur au Sénégal<sup>2</sup>, l'emploi de mines par un pays signataire peut être considéré comme une violation de ses engagements internationaux. En vertu de l'article 18 de la

Convention de Vienne sur le Droit des traités, « un État est contraint de s'abstenir de commettre des actes qui iraient à l'encontre de l'objectif d'un traité lorsqu'il [...] a signé le traité en question ». De toute évidence, l'emploi de mines par ces pays va à l'encontre de l'objectif du Traité d'interdiction des mines.

L'Observatoire des Mines continue de recueillir et d'évaluer les informations reçues et il est probable, qu'entre décembre 1997 et mars 1999, les mines antipersonnel aient été utilisées par des gouvernements ou des rebelles dans treize conflits. Outre les trois pays signataires du traité, d'autres gouvernements auraient mis des mines en place. Ce serait le cas du Myanmar (Birmanie), d'Israël, du Sri Lanka, de la Turquie et de la Yougoslavie. Les gouvernements de la République démocratique du Congo, de l'Érythrée et du Soudan sont soupçonnés d'avoir utilisé des mines pendant cette période, même si cela n'a pas encore été prouvé. Après la publication du rapport de l'Observatoire, les gouvernements du Sénégal et de la Turquie ont nié avoir utilisé des mines pendant cette période.

### *La production de mines antipersonnel dans le monde*

Les recherches de l'Observatoire des Mines n'ont mis en évidence aucune nouvelle production de mines antipersonnel par les signataires du traité et ont constaté une diminution significative du nombre de producteurs de mines antipersonnel, qui est passé de 54 à 16. Parmi les 38 pays qui ont arrêté la production figure une majorité d'importants producteurs des années 70, 80 et du début des années 90 : ceux qui sont, en grande partie, responsables des dizaines de millions de mines aujourd'hui enfouies dans le sol. Huit des douze principaux producteurs et exportateurs de ces trente dernières années ont signé le traité et arrêté la production<sup>3</sup>.

Sur les 16 pays qui continuent à produire des mines, huit se trouvent en Asie (Myanmar [Birmanie], Chine, Inde, Corée du Nord, Corée du Sud, Pakistan, Singapour et Viet Nam), trois en Europe (Fédération de Russie, Turquie, République fédérale de Yougoslavie), trois au Moyen-Orient (Égypte, Iran, Iraq), deux en Amérique (Cuba et les États-Unis), et aucun en Afrique. Plusieurs des 16 pays producteurs ne fabriquent en réalité plus aucune mine antipersonnel depuis plusieurs années. Cependant ils sont encore considérés comme producteurs parce qu'ils ont refusé de fixer des moratoires ou de faire des déclarations officielles contre la production de mines. Les États-Unis, par exemple, ne produisent plus depuis deux ans et il semble que Singapour ne produise plus depuis plusieurs années.

Il est également à noter que la Fédération de Russie a interdit la production de mines à effet de souffle en 1998 – le type de mine le plus ordinaire explosant par pression. Ces mines comprennent les mines PMN qui, avec les mines chinoises de type 72, sont les plus fréquemment rencontrées dans le monde. Les États-Unis ont arrêté la production de toutes les mines dites « non intelligentes », c'est-à-dire celles qui ne sont pas équipées de dispositifs d'autodestruction. Suite aux nouvelles restrictions du Protocole II de la Convention sur les armes classiques, les États parties à cette convention mettent fin à leur production de mines non détectables, qui incluent les mines chinoises de type 72.

### *Le commerce mondial de mines antipersonnel*

Les enquêtes de l'Observatoire des Mines n'ont pas permis de prouver que des pays signataires importaient ou exportaient des mines antipersonnel à l'heure actuelle. Cela ne signifie pas pour autant qu'aucune mine antipersonnel n'a été transférée; il est en effet extrêmement difficile de repérer un transfert commercial de mines. Mais les conclusions de l'Observatoire (ou l'absence de

conclusions) correspondent aux observations des experts militaires, selon lesquelles aucune expédition majeure de mines antipersonnel n'a eu lieu au cours des 4 dernières années. Une interdiction globale d'exporter est, semble-t-il, déjà appliquée *de facto*. Une norme contre la fourniture de mines antipersonnel semble être déjà respectée.

Selon les informations recueillies par l'Observatoire des Mines, 34 nations exportaient des mines antipersonnel dans le passé. Aujourd'hui, toutes ces nations, excepté l'Iraq, ont au moins déclaré officiellement ne plus exporter de mines. Vingt-deux ont signé le traité et ont dès lors cessé d'exporter (beaucoup avaient prévu des restrictions unilatérales avant de signer). Parmi les pays non signataires, les États-Unis ont mis en place une interdiction d'exportation; Israël, le Pakistan, Singapour et la Fédération de Russie ont un moratoire et la Chine, Cuba, l'Égypte, l'Iran, le Viet Nam, la République fédérale de Yougoslavie ont déclaré ne plus exporter<sup>4</sup>. Il est bien évidemment possible que certaines de ces nations continuent à exporter des mines antipersonnel malgré leurs déclarations de principe.

Les initiatives se poursuivent pour entamer des négociations sur une interdiction du transfert de mines antipersonnel à la Conférence du désarmement, même s'il n'y a plus aujourd'hui de principaux exportateurs. La plupart d'entre eux ont du reste signé le traité. ICBL estime que l'impact négatif potentiel de telles négociations dépasserait de loin les éventuels bénéfices de cette action. ICBL a notamment déclaré qu'une prolifération d'instruments légaux internationaux sur les mines antipersonnel, en particulier des instruments de portée limitée, réduisait les chances d'établir une norme internationale contre toute possession ou utilisation de mines antipersonnel<sup>5</sup>.

ICBL constate également avec inquiétude que les États-Unis, pays non signataire, ont également demandé à plusieurs signataires ou États parties de les autoriser à faire transiter des mines via leur territoire. Des discussions ont été engagées sur le fait de savoir si l'interdiction du traité portant sur le « transfert » de mines antipersonnel s'appliquait également au « transit » de ces armes, de nombreux signataires et États parties soutenant que non. Cela signifierait que des avions, navires ou véhicules américains (ou autres) transportant des mines antipersonnel pourraient transiter par (et vraisemblablement partir de, se ravitailler en carburant, se réapprovisionner dans) un pays signataire ou État partie pour se rendre vers un lieu de conflit où de telles mines seraient employées. Pour ICBL, si un État partie autorise délibérément le transit de mines antipersonnel destinées à être utilisées lors de combats, ce gouvernement viole sans aucun doute l'esprit du traité, probablement dans son article 1, « interdiction d'assistance à un acte prohibé par le Traité », voire article 1, « prohibition du transfert de mines ».

### *Les stocks mondiaux de mines antipersonnel*

L'Observatoire des Mines estime que plus de 250 millions de mines antipersonnel sont stockées dans les arsenaux de 108 pays. La Chine (110 millions), la Fédération de Russie (60-70 millions), le Bélarus (chiffres non communiqués, mais probablement des dizaines de millions), les États-Unis (11 millions), l'Ukraine (10 millions), l'Italie (7 millions) et l'Inde (4-5 millions) possèdent les stocks de mines les plus importants. Selon l'enquête de l'Observatoire des Mines, parmi les pays signataires du traité, l'Ukraine, l'Italie, la Suède, l'Albanie, le Japon, le Royaume-Uni, la France, l'Espagne et la Grèce possèdent les stocks les plus importants. L'Italie, la Suède, le Royaume-Uni, la France, l'Espagne et l'Ukraine sont en train de détruire leurs mines. Un programme de destruction est en préparation au Japon. L'Albanie et la Grèce – qui n'ont pas encore ratifié – n'ont, semble-t-il, pas prévu de programmes de destruction.

Ces mines doivent être détruites pour éviter qu'elles ne soient enfouies dans le sol. ICBL demande qu'un effort soit fourni pour s'engager dans une *action préventive contre les mines* pour éliminer les stocks de mines antipersonnel ainsi que les mines déjà posées. Les recherches menées par l'Observatoire indiquent que plus de 12 millions de mines antipersonnel ont été détruites au cours des dernières années. Douze pays signataires ou États parties au traité ont déjà achevé la destruction de leurs stocks. Il s'agit de l'Autriche, de la Belgique, du Canada, d'El Salvador, de l'Allemagne, du Guatemala, du Luxembourg, de la Namibie, de la Norvège, des Philippines, de l'Afrique du Sud et de la Suisse<sup>6</sup>. À la fin du mois de juin 1999, la Hongrie a achevé la destruction de son stock et la Croatie a détruit 3 434 mines antipersonnel lors d'une cérémonie marquant le début de son programme de destruction de son stock. Au moins 18 signataires ou États parties ont déjà entamé le processus de destruction et d'autres pays ayant signé ou ratifié le traité préparent actuellement un programme de destruction.

Il semble qu'une grande majorité de pays signataires, qui possèdent (ou possédaient) des stocks de mines, a choisi de faire valoir l'exception de l'article 3, laquelle autorise la conservation de mines dans un but de formation. Il semblerait que quelques gouvernements aient décidé de conserver 10 000 mines, voire plus, au titre de l'article 3. Bien que de nombreuses nations n'aient pas encore communiqué le nombre de mines antipersonnel qu'elles entendent conserver, il semble que la plupart désirent en conserver entre 1 000 et 5 000. Plusieurs pays veulent en conserver davantage : la Belgique, 6 240; la Slovénie, 7 000; l'Italie, 8 000; l'Espagne, 10 000 et le Japon, 15 000. Lors des négociations d'Oslo, il a été établi, pour mémoire, que les mines conservées dans un but d'entraînement devraient se chiffrer en centaines ou en milliers et non en dizaines de milliers<sup>7</sup>.

Bien qu'ils n'aient pas signé le traité, les États-Unis ont détruit 3,3 millions de mines antipersonnel dans le cadre de leur engagement à ne plus utiliser de mines non autodestructrices qu'en Corée. Les États-Unis possèdent des stocks de mines antipersonnel dans au moins sept pays signataires ou États

***Selon ICBL, en autorisant les États-Unis (ou tout autre gouvernement ou entité) à stocker des mines antipersonnel sur leur territoire, les États parties violent sans aucun doute l'esprit et peut-être même la lettre du traité.***

parties (Allemagne, Grèce, Italie, Japon, Norvège, Espagne, Royaume-Uni). Les États-Unis ont entamé des discussions avec ces nations pour essayer de les convaincre qu'aux termes du traité, les États-Unis étaient autorisés à laisser leurs mines là où elles se trouvent. Selon ICBL, en autorisant les États-Unis (ou tout autre gouvernement ou entité) à stocker des mines antipersonnel sur leur territoire, les États parties violent sans aucun doute l'esprit et peut-être même la lettre du traité.

### ***Les mines anti-véhicules équipées de dispositifs antimanipulation***

Les mines anti-véhicules équipées de dispositifs antimanipulation constituent un sujet d'inquiétude particulier pour ICBL. Lors des négociations d'Oslo, ICBL a estimé que « la définition d'une mine antipersonnel devrait être basée sur les effets qu'elle produit plutôt que sur son mode de fabrication... Une mine équipée d'un dispositif antimanipulation fonctionnera comme une mine antipersonnel et représentera un danger immense pour les civils et les démineurs humanitaires. Les mines dispersables, mises en place à distance, en particulier équipées de dispositifs antimanipulation constituent un risque pour les populations civiles<sup>8</sup>. »

ICBL estime que les mines anti-véhicules équipées de dispositifs antimanipulation qui fonctionnent comme les mines antipersonnel sont interdites par le traité et s'inquiète néanmoins de constater que les gouvernements ne l'aient pas reconnu de façon adéquate. Un accord diplomatique a finalement été obtenu tant dans le Groupe de travail sur les définitions que dans le Comité plénier, lors des

négociations d'Oslo : les délégués ont déclaré, pour mémoire, que les mines anti-véhicules équipées de dispositifs antimanipulation qui explosent à cause d'un acte innocent et involontaire doivent être considérées comme des mines antipersonnel et sont donc interdites par le traité<sup>9</sup>. Il n'y a eu aucune discussion sur les implications pratiques de cet accord. Les États parties doivent être plus explicites quant aux types de mines et de dispositifs antimanipulation et quant à la définition des méthodes autorisées ou non de dispersion. L'Observatoire des Mines entend poursuivre ses recherches dans ce domaine.

Outre les mines anti-véhicules mises en place à distance et posées en surface, ICBL redoute particulièrement les mines anti-véhicules qui utilisent des tiges inclinées, des fils de butée, des fils-pièges ou des détonateurs à fonctionnement magnétique. Il semble évident que l'explosion de mines anti-véhicules équipées de tels dispositifs sera due à un acte innocent; ces mines devraient, dès lors, être interdites par le traité. Il semble également que certaines mines anti-véhicules équipées de détonateurs à fonctionnement magnétique peuvent exploser à cause d'un acte commis involontairement. ICBL s'est également inquiétée du fait que le Traité d'interdiction des mines ne définit pas les « mines anti-véhicules ». Les États parties devraient au moins convenir de la quantité de pression minimale nécessaire pour faire exploser une mine anti-véhicules déclenchée par pression.

### *Les mesures d'application nationales*

Selon l'article 9 du Traité d'interdiction des mines (« Mesures d'application nationales »), chaque État partie prendra toutes les mesures législatives, réglementaires et autres, qui sont appropriées, y compris l'imposition de sanctions pénales, pour prévenir et réprimer toute activité interdite par le traité. Néanmoins, selon le rapport 1999 de l'Observatoire des Mines, seuls 14 des 82 gouvernements qui ont signé ou ratifié le traité ont adopté des lois nationales d'application de ce traité. Certains gouvernements ont indiqué qu'une législation d'application n'était, selon eux, pas nécessaire dès lors qu'ils n'avaient jamais possédé de mines antipersonnel et n'étaient pas affectés par ce fléau, et qu'ils ne devaient dès lors prendre aucune mesure particulière pour respecter les termes du traité. ICBL aimerait néanmoins que tous les États adoptent une législation prévoyant, au moins, des sanctions pénales pour toute éventuelle violation future du traité.

De nombreuses questions ont été posées sur la conformité des différentes lois d'application nationales au traité. Peut-être les plus connues concernent-elles les dispositions relatives à des opérations militaires conjointes avec des pays non signataires et les interprétations de l'article 1 du traité interdisant les États parties d'assister toute activité non autorisée commise par un pays non signataire.

Plusieurs pays, y compris l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, ont adopté des dispositions de loi ou fait des déclarations officielles concernant une éventuelle participation de leurs forces armées à des opérations militaires conjointes avec un pays non signataire susceptible d'utiliser des mines antipersonnel. Comme l'ont indiqué l'Australie et le Royaume-Uni, le pays non signataire en question est les États-Unis. ICBL craint que ces dispositions et déclarations destinées, à juste titre, à fournir une protection juridique aux soldats qui n'ont pas directement violé le traité, soient contraires à l'esprit d'un traité dont l'objectif est la non-possession de mines antipersonnel, dans la mesure où elles prévoient une situation où des États parties au traité luttent aux côtés d'un allié qui continue à utiliser des mines antipersonnel.

Dans tous ces cas, les responsables gouvernementaux ont déclaré que l'intention était de fournir une protection légale à leur personnel militaire participant à des opérations conjointes avec un pays

non signataire susceptible d'employer des mines antipersonnel. ICBL ne doute pas des motivations déclarées de ces nations; elle ne pense pas que ces dispositions et déclarations soient destinées à affaiblir les obligations fondamentales du traité. L'adoption de ce type de discours pourrait, toutefois, être interprétée comme une acceptation plutôt qu'une contestation de l'emploi de mines antipersonnel par les États-Unis ou autres pays non signataires. ICBL demande aux pays signataires d'insister auprès des pays non signataires pour qu'ils n'emploient pas de mines antipersonnel au cours d'opérations conjointes.

### *L'action humanitaire contre les mines*

Le traité est plus qu'une simple interdiction des mines antipersonnel. Il oblige chaque État partie à nettoyer toutes les zones minées qui se trouvent sous sa juridiction ou contrôle dans un délai de dix ans. Par zone minée, on entend « une zone dangereuse du fait de la présence avérée ou soupçonnée de mines ». Cette définition inclut donc les zones soupçonnées d'être minées. Il s'agit d'une disposition importante dès lors que le simple fait de soupçonner qu'une zone est minée peut souvent avoir le même effet que si elle est effectivement minée, ce qui la rend inutilisable. Tenant compte du fait qu'il est pratiquement impossible de déminer les régions les plus sévèrement affectées dans un délai de dix ans, le traité contient une disposition selon laquelle les États parties peuvent demander une prolongation allant jusqu'à dix ans et, le cas échéant, obtenir une nouvelle prolongation.

L'article 6 sur la coopération et l'assistance internationales énonce le droit pour chaque État partie de rechercher et recevoir l'assistance nécessaire dans la mesure du possible. Il oblige les États parties à partager et échanger leurs connaissances, équipements et technologie et, pour ceux qui sont en mesure de le faire, à fournir une assistance au déminage et autres programmes d'action contre les mines. Les termes de l'article 6 impliquent également la responsabilité de la communauté internationale en matière de financement et d'assistance aux programmes d'action contre les mines dans les pays affectés qui disposent de ressources limitées. L'application de l'article 6 constituera donc un élément essentiel à la réussite du traité, car il définit le mécanisme garantissant le financement des actions antimines.

En fournissant un cadre légal planifié et réalisable de coopération internationale en matière d'action antimines, le Traité d'interdiction des mines représente une percée dans la lutte contre les mines. En plus des nombreux défis opérationnels évidents que représente le nettoyage des zones minées, l'application du traité sera le principal défi à relever par les communautés agissant contre les mines au cours des prochaines années. Du point de vue de l'action antimines, l'application et le suivi du traité sont l'occasion de maîtriser la crise des mines antipersonnel au cours des dix années à venir et constituent un pas essentiel vers la réalisation d'un monde sans mines.

L'action humanitaire contre les mines – une méthode intégrée consistant à ôter les mines du sol et à réduire leur effet désastreux sur les communautés affectées – est un concept relativement nouveau. Il est apparu, alors que les ONG et l'ONU jouaient un rôle déterminant dans les actions de déminage humanitaire depuis la fin des années 80. L'action humanitaire contre les mines est une approche détaillée et structurée visant à traiter la contamination par les mines et les munitions non explosées. Cette approche comprend des relevés de différents niveaux, des activités de déminage, la sensibilisation aux dangers des mines et l'aide aux victimes. Toutes ces activités ont pour but de diminuer la menace que les mines antipersonnel font planer sur les individus et les communautés dans les zones infestées, et à apporter une aide substantielle aux victimes. Les actions humanitaires contre les mines doivent tendre à l'émergence de capacités indigènes dans les communautés affectées, car cela fait partie de leur développement à long terme.

L'absence de données préexistantes quant à l'ampleur, la taille et l'impact du problème rendent la définition de paramètres de mesure de l'efficacité des actions contre les mines particulièrement peu aisée. Un travail considérable doit donc encore être effectué afin de déterminer des mesures d'efficacité communément acceptées. Il faut également poursuivre les efforts en cours pour expliquer à la communauté internationale en général et à la communauté des donateurs en particulier pourquoi l'action contre les mines doit être engagée à long terme. Personne ne connaît le nombre de mines déployées. Il est cependant très important de connaître le nombre de personnes affectées dans leur vie quotidienne par la présence de mines, qui représentent des obstacles à une reconstruction d'après-guerre et au redéveloppement socio-économique.

*Les actions humanitaires contre les mines doivent tendre à l'émergence de capacités indigènes dans les communautés affectées, car cela fait partie de leur développement à long terme.*

Le rapport de l'Observatoire des Mines examine la nature du problème des mines terrestres et des munitions non explosées dans chaque pays et recense les actions prises par les principaux acteurs impliqués dans l'action humanitaire contre les mines, autrement dit les centres et les programmes nationaux d'action antimines, ainsi que certaines ONG comme Handicap International, Mines Advisory Group et Norwegian People's Aid – qui représentent une part importante de la capacité mondiale de déminage. Ces organisations emploient actuellement environ 4 000 experts locaux spécialisés dans les enquêtes sur les mines, le marquage, le déminage et les programmes éducatifs liés aux risques causés par les mines dans 20 pays fortement affectés. Ensemble, ces organisations ont formulé une déclaration de principes commune qui devrait guider l'élaboration et le développement de méthodes relatives à l'action humanitaire contre les mines<sup>10</sup> (voir l'article de Bill Howell).

Une autre initiative pour établir une méthode adéquate ainsi que des formats d'enquête permettant de recueillir de meilleures données de base pour les opérations de déminage a donné lieu à la création, en mai 1998, du Programme d'enquête globale sur les mines antipersonnel. Différents acteurs interviennent dans cette initiative : la communauté des ONG impliquées dans l'action antimines, l'ONU par le biais du Service d'action antimines et le centre international de déminage humanitaire de Genève.

Les recherches effectuées par l'Observatoire des Mines dans deux des pays les plus affectés au monde montre que d'important progrès ont été réalisés. En Afghanistan, des mines ont été enlevées sur une surface de 146 km<sup>2</sup>, mais 713 km<sup>2</sup> supplémentaires attendent d'être déminés. On estime les victimes en Afghanistan à 10-12 par jour, soit environ la moitié de l'estimation de 1993. Au Cambodge, 148 km<sup>2</sup> de terre ont été nettoyés; on sait que 644 autres km<sup>2</sup> sont minés et on en suspecte 1 400 de l'être également. En 1998, il y a eu 1 249 victimes des mines, soit un tiers des estimations faites plusieurs années auparavant.

### *Financement des actions humanitaires contre les mines*

Si l'Observatoire des Mines constate qu'il est particulièrement difficile de dresser un tableau exact et détaillé du financement des actions antimines, ses recherches permettent de dresser un tableau représentatif et informatif de la situation globale. L'Observatoire a identifié environ 640 millions de dollars des États-Unis d'Amérique de dépenses accordés aux actions antimines par 17 donateurs importants. Pratiquement toutes ces dépenses ont été effectuées entre 1993 et 1998. Les dépenses globales totales consacrées aux actions antimines à ce jour sont donc au moins supérieures de plusieurs dizaines de millions de dollars aux 640 millions rassemblés, mais il est intéressant de

confronter ce chiffre aux 500 millions d'aide promis lors de la Conférence de signature du traité d'Ottawa en décembre 1997 ou à l'objectif de 1 milliard de dollars par an visé par l'initiative des États-Unis pour 2010.

Cette évaluation est loin d'être complète. Elle ne reprend pas le total global des dépenses consacrées aux actions antimines à ce jour, car elle ne reflète que les financements accordés par 17 donateurs. Pour certains d'entre eux, ces dépenses ne comprennent pas le financement de l'aide aux victimes, pour d'autres elles n'incluent pas le financement des actions contre les mines effectuées en 1998 ou au cours de certaines années antérieures, pour d'autres encore, elles ne comprennent pas le financement des actions antimines par la totalité des départements ou des agences gouvernementales. L'Observatoire a également tenté d'extraire de ce total les fonds destinés à la recherche et au développement de technologies et d'équipements de déminage (six gouvernements clefs ont consacré 84 millions de dollars à la recherche-développement). Sont également exclus de ce total les 175 millions de dollars de financement des actions contre les mines de la Communauté européenne (CE), car dans certains cas, les principaux donateurs ont déclaré leurs donations à la CE comme dépenses nationales pour les actions antimines. Ce total ne comprend pas non plus les contributions en nature (opposées aux contributions financières) de certains de ces donateurs, ni les contributions en nature substantielles faites par d'autres donateurs.

Des chiffres assimilables, précis et complets, relatifs aux principaux bénéficiaires de l'action antimines sont encore plus « intangibles » que ceux concernant les principaux donateurs de l'action antimines, mais les recherches effectuées par l'Observatoire ont démontré que les plus gros bénéficiaires se trouvent parmi les pays les plus affectés par le fléau des mines : l'Afghanistan, l'Angola, la Bosnie-Herzégovine, le Cambodge et le Mozambique.

### *L'aide aux survivants des mines*

ICBL a beaucoup insisté pour que l'aide aux victimes soit incluse à part entière dans le traité. Dans son préambule, le traité reconnaît le souhait des États parties « de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour apporter une assistance dans les soins et la réadaptation, y compris la réintégration sociale et économique des victimes des mines ». L'article 6 du traité engage chaque État partie « en mesure de le faire à fournir une assistance pour les soins aux victimes des mines, leur réadaptation et leur réintégration sociale et économique, ainsi que pour des programmes de sensibilisation aux dangers des mines ». L'article 6 établit le droit de chaque État partie à chercher et obtenir, dans la mesure du possible, une assistance internationale aux victimes des mines. Cet article implique une responsabilité de la communauté internationale dans les programmes d'aide aux pays affectés par les mines dont les ressources sont limitées.

S'il est difficile d'obtenir des informations concrètes sur les victimes des mines, les rapports par pays de l'Observatoire des Mines ont rassemblé une série d'informations sur les victimes des mines et les programmes d'aide. Ce rapport indique, par exemple, que le nombre des victimes diminue dans plusieurs pays à hauts risques et notamment en Afghanistan, en Bosnie, au Cambodge, en Croatie, en Érythrée, au Mozambique et au Somaliland. Ces informations sont certainement encourageantes, mais il convient d'analyser les raisons de ces réductions. Les rapports par pays présentent des explications possibles, mais la recherche n'est pas systématique et les explications sont souvent spéculatives ou inexistantes. Dans certains cas comme celui du Cambodge, la diminution peut être attribuée au fait que les combats ont fortement diminué, comme à tout autre facteur. Dans d'autres cas, la diminution pourrait en partie résulter de l'impact des programmes de sensibilisation aux dangers des mines ou à la manière dont les programmes de déminage ont été définis comme

prioritaires et réalisés, par exemple, en mettant l'accent sur le déminage des sites destinés aux réfugiés avant leur retour. Une bonne compréhension de la cause de ces diminutions est importante pour la planification des programmes, en particulier pour appliquer les leçons apprises dans d'autres situations et pour réduire le nombre des accidents provoqués par des mines.

Les rapports par pays de l'Observatoire indiquent clairement que la plus grande partie des faibles ressources affectées à l'aide aux victimes est destinée aux besoins médicaux et d'acquisition de prothèses et, bien sûr, dans de nombreux cas, dans beaucoup de pays dévastés, même ces besoins là ne sont pas satisfaits.

Si l'augmentation de l'aide est devenue un défi principal, certaines initiatives au cours des deux dernières années ont été prises afin d'élaborer des recommandations et des normes d'action, et entre autres le « Manifeste de Berne » sur l'initiative de l'Organisation mondiale de la santé, de l'UNICEF, du CICR et du Gouvernement suisse. Le Groupe de travail pour l'assistance aux victimes créé en février 1998 par ICBL et constitué de près de 25 ONG a également formulé des « Directives pour les soins et la réadaptation des survivants. »

## Conclusion

L'Observatoire des Mines s'est engagé dans une mission continue, un système qui devra être continuellement mis à jour, révisé et amélioré. Les résultats de ses recherches seront publiés sous la forme d'un rapport annuel prêt à être diffusé lors des rencontres des États parties au Traité d'interdiction des mines. L'Observatoire, qui entend respecter l'esprit d'un dialogue et cherche à rassembler des informations exactes et fiables sur un sujet délicat, compte sur les gouvernements, entre autres, pour recevoir les commentaires, les précisions et les corrections qui s'imposent. Le prochain rapport sera prêt pour la deuxième rencontre des États parties qui aura lieu en septembre 2000 à Genève (Suisse). Il présentera, comme le premier rapport, des informations sur chaque pays, mais comprendra essentiellement des mises à jour et des recherches thématiques plus approfondies et plus ciblées sur des domaines tels que le financement de l'action antimines (du point de vue des donateurs et des bénéficiaires), l'utilisation des terres déminées, les systèmes de collecte de données concernant l'assistance aux victimes, les techniques et la recherche-développement en matière de déminage, le rôle des acteurs non étatiques et les armes ayant les mêmes effets que les mines antipersonnel. Le rapport tentera également d'examiner et d'analyser les renseignements communiqués par les États parties en vertu de l'article 7 du Traité d'interdiction des mines de 1997. L'Observatoire des Mines espère qu'il sera possible, pour ce deuxième rapport, d'effectuer davantage de recherches sur le terrain et d'engager plus de projets de recherche à long terme.

## Notes

1. ICBL utilise généralement l'expression « Traité d'interdiction des mines » bien que l'on rencontre d'autres expressions comme la Convention d'Ottawa et le traité d'Ottawa.
2. Le Sénégal a ratifié le traité le 24 septembre 1998 en plein conflit contre la Guinée-Bissau au cours duquel il a posé des mines. Le traité est entré en vigueur au Sénégal le 1<sup>er</sup> mars 1999 après l'application d'un cessez-le-feu.
3. Il s'agit de la Belgique, la Bosnie, la Bulgarie, la République tchèque, la France, la Hongrie, l'Italie et du Royaume-Uni. Sur la base des conclusions des recherches de l'Observatoire des Mines et des informations fournies par le U.S. Army Foreign Science and Technology Center, lettre à Human Rights Watch, 1<sup>er</sup> novembre 1993.
4. Le moratoire de la Fédération de Russie et les déclarations de la Chine ne s'appliquent qu'à l'exportation de mines non détectables et non autodestructibles, en accord avec les restrictions de la Convention sur les armes classiques.

Néanmoins, aucune des deux nations n'est réputée avoir réalisé d'exportations significatives depuis 1995.

5. Voir Stephen Goose, « Antipersonnel Landmines and the Conference on Disarmament », Human Rights Watch, Présidence du groupe de travail d'ICBL sur le traité, Genève, le 1<sup>er</sup> mars 1999.
6. Plusieurs d'entre eux conservent un petit nombre de mines à des fins de formation, comme les y autorise le traité.
7. Voir déclaration d'ICBL lors de la séance plénière de clôture de la conférence diplomatique d'Oslo, le 18 septembre 1997.
8. ICBL, *Ban Treaty News*, 1<sup>er</sup> septembre 1997, p. 3.
9. ICBL, déclaration lors de la séance plénière de clôture de la conférence diplomatique d'Oslo, 18 septembre 1997.
10. Handicap International, Mines Advisory Group et Norwegian People's Aid, *Portfolio of Mine-related Projects 1998*.