



**Centre Thucydide**

*Analyse et recherche en relations internationales*

*Cahier Thucydide n°3*

# **La Convention d'Ottawa, 10 ans après**

Colloque – Décembre 2007

## Cahiers Thucydide

Les textes mis en ligne dans le cadre des Cahiers Thucydide sont exclusivement diffusés sous cette forme. Ils ne font pas l'objet d'une publication papier parallèle. La série rassemble des études et recherches de caractère académique réalisées dans le cadre du Centre Thucydide depuis plusieurs années. Elle est appelée à être régulièrement enrichie de nouvelles études et recherches. Il s'agit pour une part de monographies rédigées par des membres du Centre, mémoires de Master ou thèses de Doctorat, pour une autre part d'Actes de colloques, enfin de Rapports de recherche réalisés pour des institutions publiques.

Les Cahiers Thucydide n'obéissent pas à une périodicité particulière. Sont mis en ligne les travaux qui en sont jugés dignes après leur rédaction et leur évaluation. Leur numérotation suit un ordre chronologique. Les analyses qui y figurent et les opinions qui y sont émises sont celles de leurs auteurs, et le Centre Thucydide n'en assume pas nécessairement la responsabilité. Ils sont librement ouverts à la consultation des utilisateurs du site « [afri-ct.org](http://afri-ct.org) ». Le Centre Thucydide remercie ceux qui les citent, quelle qu'en soit la forme, de mentionner leur source, avec la référence aux Cahiers et leur numéro d'ordre.

### Liste des Cahiers Thucydide

n°1 : L'instrumentalisation politique de la famine au Niger, 2004-2005

n°2 : Doctrine du maintien de la Paix des Nations Unies : conditions de réussite des opérations de maintien de la paix

n°3 : La Convention d'Ottawa, dix ans après

n°4 : Christian Zionism and its Strategic Consequences for the United States, Israel and the Palestinians (en anglais)

n°5 : La géopolitique de l'Arctique face au réchauffement climatique

n°6 : Richesse énergétique et stabilité dans les pays en développement, de Port-Harcourt à Kashagan

n°7 : Les Etats-Unis et « l'axe du mal » : étude d'une rhétorique des relations internationales

n°8 : Stratégies gouvernementales pour le développement du nucléaire civil : pratiques françaises et américaines

Le **Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales** a été créé en 1999, dans le cadre de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2). Le Centre est généraliste et se consacre aux relations internationales dans leurs diverses dimensions, ce qui se traduit par la publication, depuis 2000, de l'Annuaire Français de Relations Internationales, publié chaque année aux éditions Bruylant. Il organise, seul ou en partenariat, des colloques et conférences en France ou à l'étranger et conduit des projets de recherche académique ou appliqués qui donnent lieu à publication ou à diffusion restreinte.

Il comporte une équipe d'une vingtaine de chercheurs, doctorants ou docteurs. Il est équipe d'accueil pour le Master Relations internationales de l'Université et pour les doctorants de l'Ecole doctorale Droit international, Droit européen, Relations internationales et Droit comparé. Il est dirigé depuis sa fondation par le professeur Serge Sur.

Il doit son nom à l'historien grec Thucydide (v. 460 av. JC / v. 400 av. JC), auteur de La Guerre du Péloponnèse (431 av. JC / 404 av. JC), considéré comme l'un des fondateurs de l'histoire mais aussi de l'étude rationnelle des relations internationales. Il est l'un des maîtres de la géopolitique comme de l'analyse des conflits et de la compétition pour la puissance entre entités politiques. Thucydide traite également des institutions publiques et met en débat les questions de la guerre et de la paix, des alliances, de la décision politique, en illustrant ce qui relève de l'action humaine, calculs, stratégies, valeurs, et les facteurs objectifs qui la conditionnent et en orientent les résultats. Humaniste et réaliste, sa pensée est pleinement moderne.

### Adresse postale

Centre Thucydide - Analyse et recherche en relations internationales  
Université Panthéon-Assas (Paris II)  
Bureau 219  
12, place du Panthéon - 75005 Paris

Site internet : [www.afri-ct.org](http://www.afri-ct.org)

**10<sup>e</sup> anniversaire  
de la signature de la Convention  
d'Ottawa**

**Colloque « la Convention d'Ottawa, dix ans après »  
[Paris, Palais du Luxembourg, 13 décembre 2007]**

**Un partenariat entre  
la Commission nationale  
pour l'élimination des mines antipersonnel  
& le Centre Thucydide (Université Paris II Panthéon Assas)**



## LA CONVENTION D'OTTAWA, DIX ANS APRES

Palais du Luxembourg-Salle Monnerville  
13 décembre 2007

### **Intervention de Joëlle GARRIAUD-MAYLAM au nom de Christian PONCELET, Président du Sénat**

« Monsieur le Président, Messieurs les Ambassadeurs, Messieurs les Officiers généraux, Mesdames, Messieurs,

C'est un honneur pour le Sénat d'accueillir ce colloque marquant le 10<sup>ème</sup> anniversaire de la signature de la convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, communément appelée « la convention d'Ottawa ».

Je ne peux malheureusement être des vôtres aujourd'hui, et je le regrette vivement, en raison d'engagements contractés de très longue date. Mais je vous souhaite une très cordiale bienvenue au Palais du Luxembourg et je remercie ma collègue, Sénateur représentant les Français établis hors de France, Mme GARRIAUD-MAYLAM, d'avoir accepté de vous lire ce message.

La France, vous le savez, est le premier membre permanent du Conseil de Sécurité des Nations Unies dont le Parlement a ratifié la convention d'Ottawa. J'y vois un symbole fort, celui de l'approche commune existant en France entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, sur une question touchant au droit international humanitaire.

La loi du 8 juillet 1998 tendant à l'élimination des mines antipersonnel a prévu, dans ses articles 9 et 10, la création de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, la CNEMA, dont la composition montre que la France a pleinement pris en compte une des spécificités de ce qu'on appelle désormais le « processus d'Ottawa » : je veux parler du rôle qui y revient à la société civile et aux forces vives de la société, dont la vigilance est, dans la durée, un gage de bonne mise en œuvre des textes.

Permettez-moi de souligner à cet égard que la présence de parlementaires au sein de la CNEMA – notamment de sénateurs – est, selon moi, une garantie nécessaire et précieuse.

Je note aussi que ce colloque réunit des responsables de l'administration, civils et militaires, des représentants du Parlement, des ONG, des institutions internationales, de l'université et du monde de l'entreprise. Je m'en réjouis car la lutte contre le fléau des mines antipersonnel exige d'unir les forces et les réflexions d'acteurs venus d'horizons très différents.

Mesdames et Messieurs,

Les quinze mois à venir vont requérir une attention accrue car c'est le 1<sup>er</sup> mars 2009 que tombe la première vague d'échéances de déminage. Il faut souhaiter que le nombre d'États qui demanderont un report de celle-ci, prévu par le texte de la Convention, reste aussi restreint que possible.

## *Colloque : « la convention d'Ottawa dix ans après »*

---

Je forme les vœux les plus sincères pour le succès de votre rencontre, en espérant que vous garderez de votre passage au Sénat un excellent souvenir et que vous serez ainsi incités à y revenir.

Je vous remercie. »

Avant de commencer notre réunion, je souhaiterais tout d'abord évoquer l'horrible attentat qui a frappé Alger mardi, le siège du Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies en étant de toute évidence la cible essentielle. Dix membres des Nations Unies auraient été tués. Parmi elles, je voudrais notamment souligner la mémoire du responsable technique de la lutte contre les mines au PNUD, Steven OLEJAS, un Danois, ancien dirigeant d'un programme d'action contre les mines d'une organisation caritative danoise. En exprimant toutes nos condoléances à son épouse et à ses trois jeunes enfants, je souhaiterais que nous saluions ici sa mémoire, comme celle des autres victimes de l'attentat d'Alger, mais aussi celle de toutes les victimes des mines de par le monde par une minute de silence, et je vous invite à vous lever, s'il vous plaît. Je vous remercie.

### *Minute de silence*

#### **Intervention de Bernard LODIOT, Président de la CNEMA**

Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Ambassadeurs, Messieurs les Officiers généraux,

Je tiens tout d'abord, en tant que Président de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel et au nom de tous les membres de cette commission, à m'associer aux condoléances exprimées par Madame le Sénateur GARRIAUD-MAYLAM à la suite du décès de Monsieur Steven OLEJAS.

Dix ans de combat contre les mines antipersonnel se sont concrétisés par des succès certains et par des résultats non négligeables. Est-ce à dire qu'il ne reste plus rien à faire ? Ce n'est certainement pas le cas. Il reste encore beaucoup à faire. Le but du colloque qui nous réunit aujourd'hui est tout à la fois de dresser un état des lieux et de cerner les tâches à venir pour que les objectifs de la convention d'Ottawa soient enfin réalisés.

Depuis sa création, la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, que j'ai l'honneur de présider, s'est efforcée d'apporter une contribution aussi efficace que possible à cette action. Ses débats, qui reflètent les différences d'opinion et de conception de ses membres et qui ont, de ce fait, été parfois assez vifs, ont toujours nourri la réflexion. Conformément à son mandat, la CNEMA a assuré le suivi du respect par la France des obligations que lui assigne la convention d'Ottawa, qu'il s'agisse de l'élimination des stocks, de l'utilisation des mines qu'elle est autorisée à conserver à des fins pédagogiques ou de l'assistance aux victimes. A cet égard, la commission ne ménage aucun effort pour peser sur l'affectation de l'aide du gouvernement français aux programmes de déminage et aux programmes d'assistance aux victimes. Elle met également tout en œuvre pour que les différents acteurs de la lutte contre les mines établissent entre eux des liens visant à une plus grande cohérence, gage d'une plus grande efficacité, notamment en ce qui concerne la mobilisation de ressources financières qui, jusqu'à présent, n'ont pas été à la hauteur des enjeux qui sont les nôtres.

Le colloque qui nous réunit aujourd'hui constitue un événement significatif pour la CNEMA en ce qu'il aborde tous les aspects de l'action qu'il reste à mener. La diversité des participants est un gage de la richesse des débats qui vont s'y dérouler.

## Ouverture du colloque du Palais du Luxembourg

---

Qu'il me soit permis de remercier le Président du Sénat, Monsieur Christian PONCELET, pour avoir accepté de nous accueillir, le Centre Thucydide, acteur majeur dans la préparation de ce colloque, ainsi que tous ceux qui ont participé à son organisation, sans oublier ceux qui, par leurs interventions, feront de notre réunion un succès. Un succès dont je ne doute pas. Je vous remercie.

### **Intervention de Serge SUR, Directeur du Centre Thucydide**

Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Ambassadeurs, Messieurs les Officiers généraux, Mesdames et Messieurs,

Je souhaiterais introduire mon propos en remerciant, à l'instar du Président LODIOT, tous ceux qui ont rendu possible cette manifestation, son organisation et sa tenue : la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, ses membres, son Président et son distingué Secrétaire général, l'Ambassadeur Henry ZIPPER de FABIANI, dont l'activité et la compétence ont été pleinement mobilisés pour la préparation de cette journée ; le Sénat qui nous offre son hospitalité ; et je ne veux pas oublier les membres du Centre Thucydide qui ont apporté tous leurs soins à cette préparation et, spécialement, Mademoiselle Perrine LE MEUR qui a été la cheville ouvrière de cette préparation ; naturellement, les intervenants qui ont accepté de consacrer leur temps et leur expertise à cet exercice parfois en venant de très loin, les modérateurs des différentes séances qui vont être responsables de la bonne tenue de nos débats et notamment du respect de l'horaire. Enfin, je ne veux pas manquer de remercier les participants à l'intention desquels ce colloque est organisé à l'occasion du 10<sup>ème</sup> anniversaire : bien évidemment, le but est de faire mieux connaître cette convention d'Ottawa sur l'élimination et l'interdiction des mines antipersonnel, de faire mieux connaître les problèmes que soulèvent à la fois sa conception et son application. J'emploie à dessein le terme de participants parce que nous espérons que, par leurs questions, par leurs observations, ils pourront vivifier nos débats, débats qui ne sont pas moins importants que les interventions qui figurent au programme.

La convention d'Ottawa a un objet qui vise à l'éradication des mines antipersonnel, armes considérées comme inutilement dangereuses et meurtrières, sans effets stratégiques suffisants, et comme prolongeant en temps de paix, à la charge des populations civiles, les risques nés de tensions ou de conflits internationaux. Les mines antipersonnel sont en effet des armes sédentaires, des armes invisibles dont la durée de vie est très longue et qui constituent une menace durable pour tous ceux qui se situent dans leur environnement, sans compter la menace qu'elles font peser sur l'environnement lui-même. Par certains côtés, avec cette Convention, nous sommes dans le domaine du désarmement, par d'autres côtés, nous sommes dans le domaine du droit humanitaire. Je ne veux pas anticiper ici sur ce qui sera le thème de notre dernière séance : l'originalité de la Convention ou ce qu'on pourrait appeler le « modèle d'Ottawa ». Il a créé un **multilatéralisme du quatrième type**.

Quatrième type, cela veut dire qu'il y en a trois autres, précédents ou parallèles, ce qui souligne à la fois la flexibilité et le développement des instruments juridiques multilatéraux.

Les instruments juridiques multilatéraux sont des outils extrêmement utiles et souples qui permettent de s'adapter à des situations et à des objectifs extrêmement variés.

- Le premier type de multilatéralisme, ce sont les traités qui sont purement normatifs, qui sont en quelque sorte déclaratoires, qui posent des règles et qui laissent aux

États parties le soin de les mettre en œuvre, par exemple, la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

- Le deuxième type, ce sont les traités qui sont à la fois normatifs et institutionnels, c'est-à-dire qui créent des organes chargés de les mettre en œuvre, de les développer, et qui peuvent ainsi créer leur propre droit. La Charte des Nations Unies en est l'exemple le plus abouti.
- Le troisième type, ce sont des traités qui, dans un domaine particulier, cherchent à encadrer une activité aussi bien interne qu'internationale et imposent des obligations qui sont des obligations opérationnelles, sujettes à une vérification internationale poussée, avec même la possibilité de prendre des mesures collectives en cas de non-respect par les parties. La Convention de 1993 sur l'élimination des armes chimiques, tout comme le traité plus récent sur l'interdiction complète des essais nucléaires, en sont les manifestations les plus abouties, même si le traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires n'est pas, à ce jour, entré en vigueur. Ce multilatéralisme de troisième type a été particulièrement fécond dans le domaine de la maîtrise des armements.
- En quoi peut-on dire que la convention d'Ottawa représente ou représenterait un quatrième type ? Largement en raison de la participation de la société civile représentée par des organisations non gouvernementales, participation tant à l'élaboration de la Convention qu'à sa mise en œuvre. Les trois types précédents de multilatéralisme sont tous le fruit de négociations inter-étatiques et leur application est très largement inter-étatique. Ici, les ONG se sont largement mobilisées pour obtenir cette Convention, elles ont joué un rôle d'aiguillon puis, elles ont continué leur action dans la surveillance de son application, dans la vigilance et dans la réflexion à son sujet. Elles s'intéressent encore à son perfectionnement, voire à son dépassement. Je crois que, si nous considérons le programme de notre colloque, nous voyons bien, par la qualité des intervenants, que les ONG y sont très présentes. Cette technique, cette présence des ONG et de la société civile de façon plus générale, éloigne considérablement la convention d'Ottawa des techniques classiques de l'« *arms control* » ou de la maîtrise des armements. Mais j'aborde déjà là le fond de nos débats et je vais m'arrêter ici.

Pour conclure, un mot sur la structure de notre journée et sur le déroulement de nos débats. Nous allons commencer par un état des lieux, état des lieux qui s'attache aussi bien à la situation des mines dans le monde, dix ans après la Convention, qu'aux opérations de déminage réalisées ou en cours. Ensuite, dans la deuxième partie de la matinée, nous analyserons les dimensions de *l'action contre les mines*, laquelle repose sur un concept qui est plus large que le simple déminage : la lutte contre les mines s'appuie sur un concept qui implique différents types d'actions, et pas simplement le déminage. Durant l'après-midi, nous nous interrogerons d'abord sur les possibilités de renforcement de la convention d'Ottawa, renforcement par son universalisation, parce que cette Convention, malheureusement, est aujourd'hui loin d'être universelle, renforcement aussi de sa mise en œuvre, mise en œuvre qui est, quant à elle, loin d'être complète comme nous allons pouvoir le mesurer. Et puis, nous nous demanderons si ce « modèle d'Ottawa », dont nous aurons pu évaluer les forces et les faiblesses, peut être transposé à d'autres domaines, que ce soit dans le domaine des armements, mais que ce soit aussi dans le domaine, par exemple, de l'environnement, de la santé publique ou des droits de l'homme. Après avoir entendu quelques témoignages, nous pourrions conclure nos travaux. Enfin, j'indique également que chacune de nos séances, sept en tout, obéira à la même logique : un exposé



## Ouverture du colloque du Palais du Luxembourg

---

introduction, qui ne devrait pas excéder douze à quinze minutes au maximum, un participant qui reprendra le thème sous un autre angle ou en mettant l'accent sur un ou deux points particuliers et qui aura pour objet de répondre à l'exposé introductif. Ensuite, nous aurons un débat général pour lequel nous disposerons à chaque fois d'une vingtaine de minutes, ce qui devrait permettre à l'ensemble des participants de soulever les questions restées ouvertes et d'obtenir des précisions utiles. Je remercie beaucoup le Sénateur Joëlle GARRIAUD-MAYLAM d'avoir accepté d'ouvrir le feu ou d'explorer ce *champ de mines* pour la première séance.

\*  
\*       \*

### **État des lieux après dix années d'interdiction des mines antipersonnel**

**Modérateur : Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Sénateur**

Merci, Professeur, pour ce brillant exposé et pour cette introduction à notre journée de débats. Je voudrais appeler à la tribune Madame Anne VILLENEUVE, membre de la CNEMA, notre commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, responsable des campagnes de plaidoyer contre les mines et les bombes à sous-munitions au sein de Handicap International. Vous avez souligné, Professeur, l'importance de la société civile et des ONG. Nous devons saluer le travail de Handicap International, et en particulier d'Anne VILLENEUVE, travail inlassable pour cette élimination des mines antipersonnel dans le cadre du processus d'Ottawa, mais aussi dans la lutte contre les armes à sous-munitions.

- **Les mines dans le monde, 10 ans après Ottawa**, Anne VILLENEUVE, responsable plaidoyer, Handicap International

Après dix ans de mise en œuvre de la Convention, où en est-on aujourd'hui ? L'ensemble des données que je vais vous présenter provient de l'Observatoire des mines, qui est un observatoire mis en œuvre par la société civile. Avant de commencer mon intervention, je voudrais remercier les organisateurs de cet événement, les membres de la CNEMA, le Professeur SUR, Perrine, bien évidemment, qui a été la cheville ouvrière de cette journée.

Je voulais commencer cette intervention en rendant hommage aux personnes qui ont été depuis plus de dix ans impliquées dans le combat contre les mines antipersonnel : bien évidemment, l'association à laquelle j'appartiens, ses membres fondateurs, mais également de nombreuses ONG présentes dans le monde qui ont été, dès 1992, à l'origine de la campagne internationale pour l'élimination des mines antipersonnel. Il convient vraiment de leur rendre hommage parce que, ainsi que le disait le Professeur SUR, cette Convention est le fruit d'une collaboration plus poussée entre société civile et États, à l'écoute du cri d'alarme lancé par la société civile dès 1992. Nous étions en présence d'une catastrophe humanitaire et des personnes présentes sur le terrain, témoins de ces atroces accidents, témoins des souffrances vécues par les victimes, ont décidé de venir en aide à ces victimes, de se lancer dans des opérations de déminage, dans des opérations d'éducation aux risques des mines, mais ont également décidé de se lancer dans une action politique pour faire en

sorte que ces armes soient interdites. Cette Campagne a remporté un énorme succès puisque, comme vous le savez, elle a été lancée en 1992 et, cinq ans plus tard, elle aboutissait à un traité d'interdiction, la convention d'Ottawa. C'était la première fois qu'on arrivait à interdire une arme classique dans le monde. La communauté internationale avait pris conscience de cette catastrophe humanitaire et il semble qu'on ait reconnu le rôle de la société civile puisqu'elle recevait, via la campagne internationale, le prix Nobel de la paix la même année. Nous sommes donc non seulement en pleine commémoration de l'adoption de la convention d'Ottawa mais encore dans celle de la remise du prix Nobel à la campagne internationale.

Où en est-on aujourd'hui après dix ans de mise en œuvre de la Convention ? Comme je l'indiquais précédemment, l'ensemble des données sur lesquelles s'appuie mon exposé proviennent de l'Observatoire des mines.

En 1997, 122 États signaient la convention d'Ottawa et aujourd'hui, 156 États sont parties, avec deux États en attente d'adhésion et trente-sept États encore non-signataires. En dix ans la progression du nombre de pays ayant adopté la convention d'Ottawa est évidente et nous pouvons nous en féliciter. Ces dernières années, la progression est beaucoup plus difficile puisque les États qui ont résisté à nos campagnes de plaidoyer pour la convention d'Ottawa sont les plus réfractaires, et chaque nouvelle adhésion est le fruit d'un effort persévérant, aussi bien des États qui continuent à promouvoir l'universalisation de la Convention, que de la campagne internationale qui continue à faire pression sur les États pour que ceux-ci rallient la Convention. Si nous continuons à enregistrer des signes encourageants permettant d'envisager de nouvelles adhésions, il reste que certains continents sont plus problématiques que d'autres. Les pays des continents africain ou européen sont presque tous parties à la convention d'Ottawa, mais en Asie et au Moyen-Orient, un travail conjoint aussi bien des États que de la société civile est encore indispensable pour essayer de rallier les États réfractaires à la Convention.

Néanmoins, aujourd'hui, cette convention n'est certes pas totalement universelle, comme l'a souligné le Professeur SUR, mais a su s'imposer comme une *norme internationale* puisqu'elle exerce également un effet « contraignant » sur les États qui ne sont pas parties à la convention. Ils sont souvent obligés d'en respecter la lettre du fait de la stigmatisation actuelle de l'utilisation des mines antipersonnel par la communauté internationale. La force de notre coalition, de notre campagne, est d'avoir su rester mobilisée et d'être capable de monter au créneau rapidement dès lors que l'on sait qu'il y a une tentative d'utilisation par un État ou bien une déclaration de production de mines antipersonnel. Il y a encore un gros effort à poursuivre pour promouvoir l'universalisation de la Convention. Néanmoins, nous pouvons tout de même nous féliciter du fait que cette convention est devenue une norme internationale s'imposant *de facto* aux États qui ne sont pas encore États parties à la Convention.

Quant au commerce officiel des mines, il a été anéanti puisqu'il n'existe plus aucun commerce légal de mines antipersonnel et que les transferts de mines ne sont que des transferts illicites. On peut regretter, dans le dernier rapport, les suspicions qui pèsent sur des États comme l'Éthiopie et l'Érythrée, avec des transferts possibles de mines antipersonnel vers la Somalie. Enfin, il reste à régler le problème du commerce des mines antipersonnel par les groupes armés non-étatiques, point sur lequel nous reviendrons lors des interventions à venir.

En matière d'utilisation, on peut également noter une nette amélioration : il y a très peu d'utilisations officielles avérées des mines antipersonnel. En 1999, dix-neuf États utilisaient les mines ; aujourd'hui seuls deux États, la Russie et la Birmanie, y ont recours.

## Etat des lieux après 10 années d'interdiction des mines antipersonnel

---

Bien sûr, des allégations pèsent encore sur certains États, et la tentation demeure chez d'autres, notamment sur les forces israéliennes l'année dernière au Sud-Liban, alors que le Pakistan avait déclaré vouloir miner une frontière. Au demeurant, cet exemple est significatif puisque cette intention du Pakistan a déclenché une telle émotion dans la communauté internationale qu'il a renoncé à poser des mines. Aujourd'hui, le problème de l'utilisation se pose essentiellement pour les groupes armés non-étatiques.

Pour ce qui est de la production, là encore la Convention a remporté un net succès puisque nous sommes passés de cinquante États producteurs en 1997 à treize États producteurs en 2006, sachant que parmi ces États, tous ne produisent pas des mines antipersonnel mais, étant donné qu'ils n'ont pas renoncé officiellement à la production des mines antipersonnel, ils figurent encore dans cette liste.

L'un des enjeux fondamentaux de la convention d'Ottawa est l'aide aux personnes victimes des mines antipersonnel. Or l'Observatoire des mines a recensé en 2006, 5751 victimes de mines, sachant que 75% des victimes étaient encore des civils, même si cette proportion a diminué par rapport à 2005. Les enfants représentaient encore 34% de ces victimes, les démineurs atteignant 1% du total. C'est encore trop, mais la catastrophe humanitaire est aujourd'hui surmontée. On estime que le nombre de personnes ayant survécu à leur accident est aujourd'hui de 473 000 de par le monde, chiffre qui augmente chaque année. Ces victimes ont, aujourd'hui, des besoins spécifiques, et doivent être suivies tout au long de leur vie, sur tous les registres de l'assistance aux victimes, y compris la réadaptation et l'insertion économique et sociale. Il est à noter que 41% des victimes recensées provenaient d'Afghanistan, du Cambodge et de la Colombie. Si moins de 6000 victimes ont été officiellement recensées en 2006, il faut savoir que la collecte de données en la matière est encore largement insuffisante. 73% des données sont encore partielles. On peut donc imaginer tout à fait que les victimes de mines antipersonnel sont encore bien plus nombreuses chaque année dans le monde mais nous n'avons pas de chiffres suffisamment précis.

Il faut en outre évoquer les questions de financement puisque les États, dans l'article 6, se sont engagés à assister, à coopérer, à venir en aide aux pays affectés par le problème des mines antipersonnel. On doit reconnaître qu'il y a eu, jusqu'à maintenant, un large effort de solidarité de la part des pays non affectés et en état de le faire, pour venir en aide aux pays directement affectés. On note en 2006 une augmentation des fonds affectés à l'action contre les mines. Mais ceci ne doit pas occulter les problèmes posés par la collecte de ces fonds puisqu'ils sont, en général, consacrés à des projets à court terme alors que les activités d'action contre les mines sont malheureusement des activités à long terme, que ce soient les opérations de déminage, d'éducation aux risques des mines et surtout d'assistance aux victimes. On peut également attribuer, cette année, l'augmentation des fonds à des activités d'urgence qui ont surtout concerné le Liban, l'Iraq ou encore l'Afghanistan. Je tiens à faire une rectification en ce qui concerne la contribution française à la lutte antimine puisque certains fonds non recensés alors doivent être ajoutés à l'évaluation faite par l'Observatoire des mines dans sa version 2006. Aujourd'hui, nous avons une participation française pour 2006 de 3 149 495 euros exactement. Sous un angle plus général, je rappelle que les pays qui ont bénéficié, en 2006, de la plus grande partie des fonds sont l'Afghanistan, le Liban, l'Angola, l'Iraq, le Cambodge, pays particulièrement affectés par le problème des mines.

Malheureusement, l'assistance aux victimes demeure encore le parent pauvre de l'action contre les mines. Dans leur catalogue<sup>4</sup> 2006 de projets d'actions contre les mines, les Nations Unies ont souligné que seulement 1% concernaient des activités d'assistance aux victimes. On a pu noter que seulement onze pays parmi les vingt-quatre pays jugés prioritaires sur l'assistance aux victimes avaient réalisé leurs objectifs. On peut également noter, et le déplorer dans une certaine mesure, la baisse des financements français en espérant qu'ils seront plus importants à l'avenir.

Venons en à la destruction des stocks. Aujourd'hui, seuls dix États parties à la Convention ont encore des stocks à détruire, ce qui représente quatorze millions de mines, et quatre-vingt États parties ont achevé leur destruction, ce dont on peut effectivement se réjouir. On peut également noter l'importance des stocks encore détenus par les États non parties, puisqu'il s'agit environ de 160 millions de mines antipersonnel détenues dans les stocks mondiaux par les États non parties – 110 millions pour la Chine, 26 millions pour la Russie ou encore 10 millions pour les États-Unis.

En matière de dépollution, on a pu mettre un terme à l'urgence humanitaire que représentent les mines antipersonnel. Le travail restant à accomplir est colossal, puisque ce sont près de cent États et régions qui sont pollués par les mines antipersonnel, affectant ainsi le quotidien des populations civiles. On notera cependant qu'en 2006, 450 km<sup>2</sup> ont été dépollués et qu'une forte augmentation de la productivité a été notée. On peut espérer que ce gain de productivité va persister dans les années à venir.

On doit relever un point plus négatif dans la mise en œuvre de la Convention : quatorze États ne seront pas en mesure de respecter leurs obligations de déminage avant l'échéance fixée. C'est un des points débattus à Amman<sup>5</sup> mais également l'année dernière, un point problématique pour la mise en œuvre de la Convention<sup>6</sup>. On sait aujourd'hui que les États sont conscients de cette difficulté et qu'ils feront tout pour aider ceux qui sont particulièrement affectés pour essayer de respecter ces échéances. Mais il s'agit bien là d'un des plus importants défis que la Convention doit encore relever. Certains États ne seront pas en mesure de respecter leurs délais en matière de dépollution.

En ce qui concerne la France, nous pouvons nous réjouir d'une mise en œuvre satisfaisante de la Convention puisque celle-ci a fait partie des premiers États à l'avoir ratifiée, qu'elle a détruit ses stocks, et qu'elle continue de faire partie des États qui viennent en aide en matière de coopération et d'assistance. Cependant, en tant qu'ONG, je vais appeler la France à augmenter ses fonds afin d'être un acteur crédible de l'assistance et de la coopération internationales. Enfin, il convient d'évoquer la base de la Doudah<sup>7</sup> puisque la France doit encore déminer ce terrain militaire. Nous avons appris récemment que la France a enfin lancé les opérations de déminage de ce terrain militaire et pourra donc respecter les délais de dépollution qui sont les siens, puisque ces délais font partie des premières dates butoir de 2009.

Aujourd'hui, dix ans après, les enjeux de la Convention se situent non seulement du côté des groupes armés non-étatiques, mais aussi sur la question de l'extension des délais et de la restitution des terres réputées minées. Pour terminer, il convient de rappeler l'importance

---

<sup>4</sup> *Portfolio 2006*.

<sup>5</sup> 8<sup>ème</sup> réunion des États parties à Amman (Jordanie), du 18 au 22 novembre 2007.

<sup>6</sup> Article 5 de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, le 18 septembre 1997

<sup>7</sup> Territoire placé « sous le contrôle » de la France, à Djibouti, et qui doit être déminé au plus tard pour le 28 février 2009.

## Etat des lieux après 10 années d'interdiction des mines antipersonnel

---

de poursuivre des programmes de formation aux risques des mines puisque ces programmes ont un impact direct sur la réduction du nombre de victimes chaque année.

### - **Discussion, Général Gérard BEZACIER**

Je n'ai rien à ajouter à ce que vient de dire la représentante de Handicap International concernant la lutte contre les mines quand elle souligne les efforts accomplis par notre pays, y compris avec son armée qui participe, bien que ce ne soit pas dans ses missions, à des actions de déminage mais aussi dans le cadre, par exemple, de l'article 6 de la convention d'Ottawa, à l'aide et l'appui qui doivent être apportés. Je souhaite quant à moi souligner cette action, notamment par le truchement de l'Ecole supérieure et d'application du génie (ESAG).

Je voudrais souligner en premier lieu l'action de l'Ecole supérieure et d'application du génie qui s'inscrit depuis déjà plus de sept à huit années dans le processus d'élimination des mines antipersonnel avec beaucoup d'âpreté, de ténacité. Elle le fait notamment par son expertise en tant que formateur de formateurs au déminage qui est la façon, à mon sens, la plus efficace de promouvoir des actions contre ce type d'armement condamné par notre pays et qui devrait l'être par tous.

On peut cependant regretter, au travers du bilan que l'on vient de nous présenter, que de grands États ne soient pas parties, ce qui nuit grandement à l'efficacité globale du traité. Je voudrais insister, sans vouloir nullement offenser notre allié américain, sur les rapports de forces présents sur la scène internationale lorsqu'on négocie, notamment en matière d'armements. Le budget américain de cette année en matière de défense représente plus de 700 milliards de dollars. Le Congrès a voté des « *supplements-tools* » de 189 milliards en raison des conflits iraquien et afghan. 189 milliards, Mesdames et Messieurs, c'est plus que le budget britannique et le budget français en matière de défense. Alors, quand un État comme celui-là n'est pas partie à une telle convention, même si elle s'impose comme norme, vous l'avez justement indiqué, on en mesure quand même la relativité. Si vous y ajoutez la Chine et une partie de l'Asie, dont je reviens d'ailleurs ce matin, et la Russie, on voit quand même que le tableau est loin d'être satisfaisant. Si à ceux-ci vous ajoutez le rôle de plus en plus important des organismes non étatiques en terme de conflit, souligné par Madame VILLENEUVE, on voit qu'on n'est pas tout à fait au bout du compte et qu'on aura encore beaucoup à faire pour lutter contre ce fléau. D'autant plus que l'on peut contourner la norme de manières diverses.

Je voudrais simplement évoquer le rôle et l'action de l'Ecole supérieure et d'application du génie d'Angers. Elle participe à la mise sur pied d'écoles de déminage telles que celle du Bénin, avec l'idée de le faire sur d'autres continents. La formation qui est dispensée par l'ESAG cible uniquement les formateurs qui servent eux-même de relais dans leur pays. Je voudrais saluer l'effort qui est fait au Liban où, au-delà du programme de cinq ans que j'avais déjà initié lorsque j'étais en charge de cette école, on vient de former cent démineurs supplémentaires pour nos amis du Liban, compte tenu de la situation dramatique dans laquelle ils se trouvent après les conflits qu'ils viennent de connaître, où les acteurs de ces conflits ne se sont pas gênés pour les pollutions de tous ordres. Je suis d'autant plus libre de ma parole que je suis un général du cadre de réserve, comme l'on dit.

Je voudrais revenir sur la nature des conflits. Ottawa, c'est très bien ; la société civile, c'est très bien, c'est en effet un acteur, comme le notait par ailleurs Serge SUR, de la « quatrième dimension ». Souvent, quand je réfléchis à ces questions, je me dis, au fond, comme le rôle de nos églises, surtout dans nos États occidentaux, a quasiment disparu, la

société civile les remplace et, succédant au dimanche où l'on faisait la pause des combats, et bien ce sont les organisations non gouvernementales qui limitent les batailles : voilà la grande tradition occidentale depuis très longtemps. Et c'est très bien qu'il en soit ainsi. Je n'associe pas Handicap International à l'église catholique et romaine, mais un parallèle pourrait être fait. Donc, la nature des conflits est l'élément important, on voit aujourd'hui des conflits d'un ordre et d'une nature complètement nouveaux où les acteurs ne sont pas tellement les États, mais ce sont des courants parfois idéologiques, parfois religieux, parfois mafieux qui agissent. Dans d'autres cas, il s'agit d'un mélange de tous ces courants religieux, mafieux et idéologiques. Et face à ces acteurs-là, la communauté internationale et son organisation ne sont pas adaptées. L'Organisation des Nations Unies, je le rappelle, date de la fin de la seconde guerre mondiale. C'était une affaire entre États. Malheureusement, les États, nés avec des puissances très relatives, se sont affaiblis en terme de finances et de poids politique, alors qu'*a contrario*, apparaissent des acteurs beaucoup plus importants, beaucoup plus riches et capables d'accéder à des capacités militaires parfois même supérieures à celles de certains États, compte tenu justement de leurs finances. Eux ne sont liés par aucun traité. Ils ne connaissent pas le droit international et le droit international ne les prend pas en compte. Or, ce sont désormais des acteurs de la scène internationale le plus souvent, et cette présence ne fera que se confirmer et se conforter à mesure que grandira le 21<sup>ème</sup> siècle. Ils sont à l'origine des conflits. Je n'utilise même plus le mot de guerre parce que la guerre met en scène des États. Or, dans ces zones conflictuelles, ces périodes conflictuelles, ces acteurs-là ont une stratégie. Elle est simple. Ils prennent les populations comme complices obligés, comme otages, comme soutien logistique. Ainsi, l'acteur majeur de ces conflits, ce sont les populations, populations civiles bien entendu. Quand on perpète des attentats en Iraq, on cherche à tuer le plus de monde possible, hommes, femmes, enfants, vieillards sans distinction. Cette manière d'opérer est parfaitement délibérée. La population est une cible, un objectif stratégique.

Donc, aux mines antipersonnel, condamnées et très probablement en voie d'éradication, on voit aujourd'hui succéder d'autres engins que le cerveau humain, prolige, imagine et met en œuvre. Ce sont tous les pièges. Aujourd'hui, le principal ennemi que nous pouvons avoir dans ces zones-là, ce sont des pièges, des munitions piégées, arrangées, organisées avec de l'électronique, de la télémétrie, etc. Où cela se produit-il ? Dans les zones urbaines, là où vivent les hommes. Parce que les conflits ne se font plus dans les campagnes. Parler aujourd'hui d'armée en campagne, c'est de la préhistoire. Les armées sont dans les villes et les conflits sont dans les villes, là où sont les populations. J'imagine très bien qu'il faudra de longues années pour dépolluer Bagdad. C'est terrifiant parce que cinq millions de personnes y vivent alors que des conflits s'y déroulent. Ce constat est valable partout, et le sera de plus en plus. Tout simplement parce que les hommes, quel que soit le continent, vivent de plus en plus dans les villes. Il y a là, à mon avis, matière à réflexion.

Enfin je voudrais soulever la question des sous-munitions et du contournement de facto des obligations d'Ottawa qu'elles autorisent. Ma qualité de général m'autorise à aborder cette question, plus que délicate. Notre pays est très volontaire dans ce domaine. Mais il ne faut pas non plus tomber dans l'angélisme. Les sous-munitions, qui sont en fait destinées normalement au combat, connaissent des difficultés en termes techniques pour terminer leur vie dans les conditions de température et de pression requises. Après l'action de combat, elles devraient être neutralisées. Il s'avère que les technologies utilisées ne sont pas tout à fait au point et qu'en général, entre 10 et 30 % de ces sous-munitions restent actives et polluent des zones entières. Pour avoir été confronté directement à ce genre de situations et avoir vu des populations de villageois en Bosnie-Herzégovine bien affectées

## Etat des lieux après 10 années d'interdiction des mines antipersonnel

---

par de tels engins, j'en parle avec un petit peu de passion parce que je pense qu'il faut qu'on y réfléchisse bien.

Les deux voies qui sont suivies aujourd'hui par notre pays sont les bonnes : tout d'abord ne plus produire ni utiliser ces munitions ainsi que le fait la France depuis 1991. Soutenir et encourager la recherche et le développement afin de réduire encore la nocivité des sous-munitions et d'obtenir une efficacité technique fiable à 100%. Peut-on interdire ces armes aujourd'hui ? Je vous dirais non. Moi, le général, qui fut général et qui a été en charge de certaines questions ayant trait à la défense de notre pays, je dis qu'il ne faut pas que nous tombions dans l'angélisme. Nous ne pouvons pas exclure la possibilité, un jour, d'un conflit majeur.

Le Général de Gaulle disait que la guerre, c'est l'histoire des hommes et que la paix, c'est leur rêve. C'est vrai. Il faut donc, compte tenu de l'importance stratégique que peuvent avoir ces armements, que nous en conservions, sauf à créer une rupture capacitaire qui serait terrifiante. Parce que, vous savez, et je le dis avec beaucoup de passion, de certitude, si par malheur, un jour, un conflit de haute intensité revenait, ou nous serions capables de le maîtriser avec nos armements classiques, ou nous ne serions pas capables de le faire. Et si nous n'étions pas capables de le faire, ce serait le déclenchement de l'holocauste nucléaire. Alors, il faut bien mesurer ce que l'on veut. Il faut bien peser l'attitude que l'on veut adopter. Il faut être raisonnable. Il faut éviter d'être désarmés face à tout adversaire, car c'est le meilleur moyen de l'inviter à nous mettre en esclavage, c'est une vieille leçon de l'histoire et elle sera valable tant que l'humanité sera ce qu'elle est. Il faut savoir garder raison et équilibre.

Je pense que les choix de notre pays en matière de sous-munitions sont les bons : recherche et développement pour améliorer l'efficacité de ces munitions dont nous ne pouvons pas nous passer en terme de capacité stratégique, sauf à changer la nature du conflit et chercher bien entendu à obtenir une adhésion totale de l'ensemble des partenaires du monde sur ces affaires. Mais, comme on le constate déjà avec les mines antipersonnel, ce n'est pas si facile que cela.

Je voudrais conclure sur le problème des ressources et financements mis à la disposition des chercheurs en France. Il y a très longtemps, j'ai commencé ma carrière de soldat et j'étais sapeur, donc un homme du minage et du déminage. Je suis stupéfait du peu de progrès technique que nous avons fait dans ce domaine. J'en connais la raison principale : nous n'avons pas mis d'argent dans la recherche et le développement. Bien sûr, le milieu est hétérogène et ces objets que l'on dissémine sur un champ de bataille se mélangent avec tous les magnétismes, les ferrailles, etc. Mais les investissements en recherche et développement ont-ils été suffisants pour développer les moyens, pour augmenter l'efficacité dont vous parliez, Madame, tout à l'heure ? Eh bien, la réponse est non. C'est bien de mettre de l'argent quand il y a des situations de crise, mais il y a des placements plus rentables que d'autres.

C'est donc un cri du cœur que je voudrais pousser : investissons en recherche et développement pour mettre au point des moyens rentables, efficaces, qui remplaceront d'ailleurs les hommes qui ont beaucoup de difficultés, et empêcheront la mort de certains de nos démineurs qui émaille le chemin sur lequel nous sommes. Et nous ferons là de réels progrès. Le Laos dont il était question précédemment est un bon exemple des difficultés de terrain rencontrées par les démineurs. Dans certains secteurs de la jungle laotienne, les mines ont grimpé avec la végétation, c'est inextricable, indéminable. Ce n'est pas le seul endroit du monde à présenter des conditions périlleuses pour les démineurs. Il y a là, je

crois, en matière d'utilisation de finances internationales et nationales, un effort à faire. Ce pourrait être une étape suivante.

Joëlle GARRIAUD-MAYLAM

Nous sommes tout à fait d'accord sur le plan de la recherche et du développement qui doivent effectivement être encouragés dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres et les parlementaires y sont bien sûr très sensibles. Je voudrais tout de suite ouvrir le débat.

Anne VILLENEUVE

J'ai écouté avec beaucoup d'attention vos propos, Général, avec lesquels je suis partiellement en accord. Je pense notamment que vous avez une approche très intéressante de la question du terrorisme et je conviens qu'il nous appartient à tous de réfléchir aux réponses à apporter à ce nouveau type de conflits qui ne sont pas couverts par des conventions telles que la convention d'Ottawa. C'est certainement un enjeu majeur des réflexions que nous devons mener.

Vous avez parlé des sous-munitions, il me serait difficile de ne pas réagir à vos propos dans la mesure où notre organisation, Handicap International, fait partie là encore d'une coalition internationale qui s'est donnée comme objectif d'alerter la communauté internationale sur les méfaits, les conséquences inacceptables de ces armes sur les populations civiles. J'ai bien noté dans vos propos que vous-même vous avez été confronté très directement à ce problème en Bosnie-Herzégovine et que vous avez pu mesurer à quel point ces armes ont des conséquences parfois similaires aux mines antipersonnel, une fois qu'elles ont été utilisées. Le Liban a fourni une démonstration éclatante des problèmes que posent ces armes puisque près de 4 millions de sous-munitions ont été larguées au Sud-Liban et près d'un million de sous-munitions n'ont pas explosé. Aujourd'hui, de nombreuses équipes de déminage sont en place pour essayer de dépolluer ces champs, ces villages qui sont directement affectés. J'ai noté néanmoins que vous ne préconisiez pas une interdiction pure et simple de ces armes. Notre association a publié un rapport l'année dernière qui montrait que 98 % des victimes des sous-munitions officiellement recensées étaient des victimes civiles. Si j'ai bien noté que vous insistiez sur l'importance stratégique de ce type d'armes dans les stocks de l'armée française et d'autres armées, on peut néanmoins s'interroger sur les conséquences humanitaires de l'utilisation de ces armes. Malheureusement, quand elles ont été utilisées systématiquement, elles ont eu des conséquences inacceptables sur les populations civiles et ont donc été utilisées en violation du droit international humanitaire.

J'ai bien noté que vous pensiez que la France suit la bonne voie quand elle met en avant des solutions techniques qui pourraient faire en sorte que ces armes n'aient plus ces conséquences. Aujourd'hui, ce que l'on peut constater, c'est que ces solutions techniques sont avancées par d'autres États, pas seulement la France, et que, malheureusement, ces solutions n'ont pas encore démontré qu'elles répondaient parfaitement aux problèmes humanitaires posés par ce type d'armes. On en veut encore pour preuve ce qui s'est passé au Liban, puisque c'est toute une gamme de sous-munitions qui ont été utilisées l'année dernière, dont des sous-munitions de dernière génération munies de solutions techniques telles que des systèmes d'autodestruction et, là encore, on s'aperçoit que ces systèmes ont échoué à les neutraliser. Il faudra certainement considérer les solutions techniques, mais notre position est de dire que la charge de la preuve doit peser sur les producteurs et les



## Etat des lieux après 10 années d'interdiction des mines antipersonnel

---

États qui détiennent ce type d'armes et avancent ce type de solutions techniques. Il leur faudra apporter la preuve qu'elles n'auront plus de conséquences inacceptables pour les populations civiles.

Joëlle GARRIAUD-MAYLAM

Merci beaucoup Anne. Sur cette question des sous-munitions qui, théoriquement, ne fait pas partie du sujet de notre colloque aujourd'hui sur l'anniversaire de la Convention, mais à laquelle nous ne pouvons pas échapper comme nous l'avons vu à de très nombreuses reprises au sein des réunions de notre Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, je voudrais aussi vous renvoyer à un rapport dont je suis le co-auteur au Sénat, et qui a été le premier rapport parlementaire sur les bombes à sous-munitions. Il essaie de faire un point sur tout ce qui a pu être dit, écrit, fait. Nous avons auditionné l'essentiel des acteurs en ce domaine.

Roland de PENANROS, membre de la CNEMA

Je suis Roland de PENANROS, membre de la CNEMA, économiste de profession, retraité aujourd'hui. Je ne reviendrai pas sur la question des bombes à sous-munitions. Je perçois bien que le débat est encore loin d'être résolu sur cette question et que tous les arguments n'ont pas encore été véritablement exposés. Je reviendrai simplement sur les mines antipersonnel parce que cette question-là, si j'ai bien compris, ne fait plus débat et, comme l'a dit le Professeur SUR en introduction, toute la communauté internationale reconnaît aujourd'hui l'inutilité en tant qu'arme de ces mines qui, d'un point de vue humanitaire, sont absolument condamnables. S'il n'y a plus de question stratégique par rapport à ces mines antipersonnel, j'avoue être un peu navré de la façon dont mon pays prend cette question en charge alors qu'il était à l'origine l'un des moteurs dans cette croisade contre les mines antipersonnel. Je trouve qu'aujourd'hui les moyens qu'il mobilise pour combattre ce fléau ne sont pas véritablement à la hauteur d'une puissance telle que la nôtre et je souhaiterais beaucoup que les efforts soient repris pour que nous ré-établissions aussi notre crédit au profit de ce combat par des moyens qui soient véritablement à la hauteur de ce que nous pouvons faire.

Une autre remarque au sujet de l'Europe. J'ai pu constater que la Pologne n'avait pas encore ratifié la convention d'Ottawa. N'y aurait-il pas une action que l'on pourrait mener afin d'imposer que cette ratification soit une condition d'entrée dans l'UE ainsi que c'est déjà le cas pour l'abolition de la peine de mort ?

Joëlle GARRIAUD-MAYLAM

Merci beaucoup. C'est effectivement un thème qui sera abordé cet après-midi, mais vous me permettrez juste une toute petite anecdote personnelle. Vous avez raison de souligner que nous devons faire davantage, notamment au niveau diplomatique et sans doute par le biais de l'Europe. Cette anecdote est la suivante : lorsque la Finlande était présidente de l'Union européenne, étant membre de la commission des affaires étrangères et de la défense mais aussi secrétaire à la délégation aux droits des femmes, j'ai été conviée à une réunion des responsables parlementaires de commissions de femmes de toute l'Europe organisée par la Finlande. Au Parlement finlandais, est venu un ancien ministre de la défense femme qui était très fière d'avoir été la première femme ministre de la défense.

Elle nous a fait une petite leçon de morale en disant combien la Finlande était exemplaire dans son traitement des femmes. Bien évidemment, je n'ai pas pu m'empêcher de lui poser la question de la convention d'Ottawa et des raisons pour lesquelles la Finlande ne l'avait pas signée. Après un silence très gêné, elle a déclaré ne pas pouvoir répondre : comme elle n'était plus ministre de la Défense, il fallait attendre le nouveau ministre de la Défense et le Premier ministre pour qu'ils puissent répondre. On se trouve toujours confronté au même problème, c'est ce sentiment d'insécurité potentielle très important. Il est vrai que sur toutes les frontières de la Finlande, frontières orientales, vous avez la Russie. Il y a une crainte très profonde qui explique que, tant que la Russie ne signera pas, la Finlande refusera de signer elle-même parce que la première préoccupation d'un État, c'est bien sûr la sécurité de sa population.

Serge SUR

Ça n'est pas exactement une réponse que je souhaite formuler, mais peut-être une ou deux observations sur le plan juridique et autant, d'ailleurs, des pierres d'attente pour des débats qui vont suivre cet après-midi.

On a dit que l'interdiction des mines antipersonnel était une norme internationale. Or, j'aimerais quand même que ce terme soit compris avec exactitude : il ne s'agit pas d'une norme juridique. Il n'existe pas de *coutume* prohibant l'utilisation des mines antipersonnel. On peut dire en revanche qu'une pression éthique, politique s'exerce ; on le voit bien par le fait que, par exemple, des pays qui ne sont pas signataires ou parties à la convention d'Ottawa financent la lutte contre les mines. C'est une manière, dans une certaine mesure, de s'acheter une bonne conscience, c'est une sorte d'hommage que l'hypocrisie ou le vice rendent à la vertu, comme le dit La Rochefoucauld. Mais ça ne crée en aucune façon une obligation juridique. C'est la première observation, mais je pense que nous aurons l'occasion d'y revenir avec le débat de la première séance de l'après-midi.

La deuxième observation concerne les acteurs non-gouvernementaux. Il est vrai que les acteurs non-gouvernementaux ne sont pas, en principe, des sujets de droit international et que, en particulier, ils ne sont pas appelés à participer, à devenir partie aux traités et donc à être directement sujets des obligations que posent les traités. Mais, cela ne rend pas pour autant le droit international infirme à leur égard. Il y a beaucoup de méthodes, beaucoup de moyens et une pratique assez abondante qui permettent au droit international de s'intéresser aux acteurs non-gouvernementaux et de les régir. Notamment, différentes résolutions du Conseil de sécurité les visent directement, leur imposent des obligations, voire prévoient leur répression dans certains cas, et imposent, sur le plan interne, que l'on prenne des mesures contre les conduites d'un certain nombre d'acteurs. Donc, je ne crois pas du tout qu'il y ait une infirmité du droit international à l'égard des acteurs non-gouvernementaux. Il y a un manque d'habitude ; il y a une situation nouvelle qui a été créée, mais en même temps, il y a un processus d'incorporation de plus en plus avancé, d'incorporation ou d'intégration de ces acteurs dans le jeu juridique international.

Joëlle GARRIAUD-MAYLAM

Madame WALKER va intervenir immédiatement. Madame WALKER a vingt-huit ans d'expérience dans le domaine des affaires humanitaires et du développement et a mené un combat essentiellement lié à la lutte contre les mines et je lui passe immédiatement la parole avant de vous présenter Madame DECREY WARNER.

## Etat des lieux après 10 années d'interdiction des mines antipersonnel

---

### - Le déminage, Susan B. WALKER, conseillère en désarmement

Je suis très heureuse d'avoir l'occasion de vous présenter quelques remarques sur l'état du déminage, dix ans après la signature de la Convention.

Alors que je quittais Genève hier, j'ai reçu un mail de Sylvie BRIGOT m'informant que notre très cher ami et ancien collègue avait été tué en Algérie. Je voudrais donc dédier cette présentation à Steven OLEJAS ainsi qu'à Suon CHREUK, décédé le 12 février 2006 de la suite de ses blessures. Suon CHREUK était un Cambodgien, en fauteuil roulant, et militant depuis 1993. C'était un homme d'un grand courage et d'une grande honnêteté, avec un très beau sourire, comme vous pouvez le voir sur les images qui sont projetées. Il a laissé derrière lui une femme, deux enfants, et tous ceux à qui il apportait son soutien.

Ces images permettent de mettre un visage humain sur les raisons pour lesquelles il faut déminer et sensibiliser aux risques.

Ce sont des gens comme lui, et les milliers de victimes des mines avec lesquels j'ai travaillé pendant quinze ans en Asie du Sud-Est en tant que directrice régionale de Handicap International, qui m'ont convaincue qu'il fallait à présent appliquer complètement la Convention. J'ai connu l'horreur quand un homme de trente-quatre ans, Monsieur PECKCORP, a été tué par une mine à 400 mètres de mon lieu de travail, laissant derrière lui une femme et trois enfants. J'ai aussi porté un jeune Cambodgien de dix-neuf ans jusqu'à l'hôpital, deux heures après qu'il avait marché sur une mine. Cette histoire symbolise la raison pour laquelle nous, les ONG et les victimes des mines, sommes parmi vous : pour être la voix de ceux qui n'ont pas de voix.

*« Nous vous implorons aujourd'hui, non seulement de les écouter, mais aussi d'agir. Chaque État représenté aujourd'hui a l'occasion historique d'arrêter ce carnage en mettant un terme à l'utilisation de ces armes insidieuses, et en appelant à une interdiction totale des mines, et ce dès maintenant. »* Ceci n'est pas un extrait d'un discours récent, mais d'un discours que j'ai prononcé au nom de Handicap International à Vienne, le 28 septembre 1995, lors de la première conférence d'examen de la Convention sur certaines armes classiques (CCW).

Douze ans après, la lutte contre les mines a parcouru un long chemin (sans mentionner les bombes à sous-munition, qui ont le même impact humanitaire que les mines antipersonnel, mais un nouveau processus a commencé, et il aboutira à une nouvelle convention en 2008). Un cadre pour un monde sans mines a désormais été fixé : 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. Elle est rapidement devenue une norme internationale, bien qu'elle ne soit pas une loi coutumière à ce stade, et ce huit ans seulement après son entrée en vigueur en 1999. Il y a aujourd'hui 156 États parties. Certes, 40 États ne sont pas encore parties à la Convention, mais la majorité des pays producteurs, utilisateurs ou affectés le sont.

En ce dixième anniversaire, nous devons célébrer les succès de la Convention et les progrès accomplis, car elle a déjà sauvé beaucoup de vies, tant par la diminution de l'utilisation des mines antipersonnel, la destruction des stocks, que par les efforts de déminage.

Mais nous devons aussi profiter de cet anniversaire pour nous concentrer sur les défis restant. Au moins 473 000 victimes des mines ont besoin d'une assistance à vie, et il y a une nouvelle victime toutes les trente-sept minutes. En ce qui concerne le déminage (article

5 de la Convention), il est loin d'être achevé. L'État doit détruire les mines antipersonnel dans les zones minées sous sa juridiction ou sous son contrôle « *dès que possible, et au plus tard dix ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet État partie* ». Or le *Landmine Monitor* de 2007 rapporte que, sur les vingt-neuf États pour lesquels le délai expire en 2009 ou 2010, plus de la moitié ne tiendront pas cet engagement. Certains d'entre eux ont des raisons valables, mais d'autres n'ont tout simplement pas la volonté suffisante. La Convention permet aux États de demander une prolongation, mais cela ne concerne que ceux qui sont lourdement minés, comme le Cambodge, l'Afghanistan ou l'Angola. Ainsi, il est inacceptable que huit ans après avoir signé la Convention, quatre pays – le Niger, le Royaume-Uni, le Venezuela et la France – ne fassent qu'amorcer les opérations officielles de déminage<sup>8</sup>. Certes, nous nous réjouissons d'apprendre que la France a annoncé lors de la huitième conférence des États parties, le mois dernier en Jordanie, qu'elle avait maintenant commencé les opérations de déminage et qu'elle avait l'intention de respecter les délais. D'autres États, comme le Venezuela, retardent les opérations de déminage à cause de la « valeur stratégique des zones minées », par exemple pour se protéger de la guérilla colombienne... Cela est en contradiction avec les obligations de la Convention.

Toutefois, on continue de noter une augmentation des opérations de déminage. Bien entendu, lorsque nous parlons de déminage, cela comprend également les bombes à sous-munition et les restes explosifs de guerre.

En 2006, les États ont signalé le déminage d'un total de 450 kilomètres carrés, soit un tiers de plus que l'année précédente. Mais plus de la moitié de cette augmentation est due à deux pays : le Cambodge et l'Afghanistan. De même, l'annulation de zones suspectes a triplé, pour atteindre 860 kilomètres carrés, mais 90% de cette augmentation a eu lieu dans trois États : le Cambodge, la Bosnie et le Yémen. Il faut que ces actions continuent. Cela implique à la fois une volonté politique et un soutien financier de tous les États parties, États touchés et pays donateurs, tous tenus par les obligations de l'article 5.

Cependant, pour atteindre notre but, il est aussi crucial que les acteurs et groupes non gouvernementaux et armés cessent d'employer des mines antipersonnel et entreprennent le déminage. Bien entendu, ils ne peuvent être partie à la Convention, mais ils ont une alternative avec l'Appel de Genève et l'Acte d'engagement que cette ONG leur propose.

Le déminage doit devenir une priorité car, en dépit des nombreux progrès faits ces dernières années, il reste encore beaucoup à faire.

En conclusion, la Convention est un des quelques processus multilatéraux qui fonctionnent bien aujourd'hui. Le partenariat entre les gouvernements et la société civile a été une des clés de ce succès. La bonne application de la Convention permet non seulement de résoudre une crise humanitaire, mais aussi de souligner l'importance capitale du droit international humanitaire. Ensemble, nous avons fait l'histoire. Ensemble, nous allons travailler pour assurer cette place dans l'histoire en traduisant ces mots sur le papier en action sur le terrain. Par égard pour les millions de personnes qui vivent dans des communautés minées et pour les milliers de nouvelles victimes des mines chaque année, nous devons et nous allons garantir un monde dans lequel enfants et adultes pourront marcher, courir et vivre, sans avoir la crainte que leur prochain pas ne soit le dernier.

---

<sup>8</sup> S'agissant de la France, cette affirmation est réfutée un peu plus loin. De fait, la France a annoncé en juin 2008 à Genève qu'elle avait satisfait aux obligations de l'article 5.

## Etat des lieux après 10 années d'interdiction des mines antipersonnel

---

Joëlle GARRIAUD-MAYLAM

Quand vous dites que la France vient seulement d'annoncer qu'elle va remplir ses engagements pour 2009, je suis allée, il y a plus de deux ans, sur le site de la Doudah qui est le seul site sur lequel nous avons encore en France des mines antipersonnel. Ce site, il faut le savoir, est un site de munitions, qu'il est extrêmement dangereux de déminer. Je peux vous assurer qu'il y a des années que la Défense, et je pense que le Général ne me contredira pas, il y a des années que la France travaille à ce problème pour réduire au maximum le risque. Donc, ce n'est vraiment pas un engagement de dernière minute.

Madame DECREY WARNER, vous êtes l'ancienne présidente du parlement de la République et du canton de Genève, coordinatrice de la campagne suisse contre les mines, engagée dans cette lutte contre les mines depuis 1995, présidente de l'Appel de Genève, membre du conseil de l'Institut universitaire de développement et membre du conseil du centre pour le contrôle démocratique des forces armées à Genève.

### - **Discussion**, Elisabeth DECREY WARNER, Présidente de l'Appel de Genève

Je souhaiterais tout d'abord remercier les organisateurs de m'avoir associée à ce colloque. Bel anniversaire du succès d'une Convention de dix ans. Mais il y a aussi d'autres progrès, ceux réalisés en marge du traité, auprès d'acteurs qui, par définition, ne peuvent s'engager dans un tel cadre juridique.

Une question évoquait tout à l'heure le problème posé par les groupes armés non-étatiques. Il faut savoir que ces derniers sont à l'heure actuelle des utilisateurs de mines plus nombreux que les États. C'est ce constat qui est à l'origine du lancement de l'Appel de Genève, organisation non gouvernementale qui s'est spécialisée dans la négociation avec ces acteurs armés pour les encourager à cesser d'utiliser des mines antipersonnel. Je ne veux pas ouvrir ici un grand débat juridique sur le droit de la guerre – peut-être y reviendrons-nous cet après-midi – mais c'est un fait : les guerres d'aujourd'hui ne sont plus uniquement des guerres inter-étatiques mais de plus en plus des conflits intra-étatiques qui impliquent un ou plusieurs groupes armés.

Il est à relever que ces derniers ne sont pas impliqués dans l'élaboration des conventions internationales et qu'ils ne peuvent en être signataires. Tout à l'heure quelqu'un a mentionné qu'ils étaient de plus en plus souvent cités dans des textes internationaux. C'est exact, le Conseil de Sécurité vote des résolutions contre eux, assorties de sanctions, des gouvernements soulignent que les groupes armés ont l'obligation de respecter les conventions signées par les États sur les territoires desquels ils sont actifs, d'autres groupes sont mis sur des listes de terroristes, etc. Cependant il faut être réaliste : une résolution du Conseil de Sécurité n'influencera pas ces groupes armés dans leurs pratiques quotidiennes ni dans leurs stratégies militaires. Les condamnations, les sanctions sont certainement importantes, mais de notre point de vue guère utiles. Au contraire, l'exclusion et les condamnations renforcent les extrémistes.

Ce que nous avons développé dans notre expérience, c'est l'importance d'établir une approche inclusive, à savoir travailler avec ces groupes pour les convaincre de respecter des normes de droit humanitaire, en l'occurrence on parle ici de mines antipersonnel, et leur donner la possibilité de s'engager eux aussi à signer un engagement. Très schématiquement – cela va certainement faire réagir les juristes mais il faut parfois savoir oser – les États peuvent signer la convention d'Ottawa et les acteurs armés non-étatiques peuvent signer l'Appel de Genève. Aujourd'hui ils sont trente-cinq à l'avoir fait. Ce

document auquel ils adhèrent n'est pas négociable ; il n'y a ni réserves ni amendements possibles. Il est signé par eux-mêmes via leur chef ou président, par l'Appel de Genève et par le Gouvernement de la République et canton de Genève. Il s'agit donc d'un document signé par trois parties, incluant l'obligation pour les groupes armés non seulement d'interdire les mines mais, comme pour les États, celles de détruire les stocks éventuels, de déminer ou de faciliter le déminage dans les territoires qu'ils contrôlent et, aussi, de collaborer à, ou d'entreprendre, des activités d'assistance aux victimes. Il s'agit d'une sorte de système parallèle, complémentaire, nouvel exemple de cette collaboration entre les États et les ONG qui a constitué le fondement même du processus d'Ottawa. Le travail que mène l'Appel de Genève est complémentaire à celui des États en cela qu'il ne peut être fait que par une ONG indépendante. Il est en effet difficilement imaginable que des États tiers se mettent à signer des accords avec des groupes rebelles, démarche qui provoquerait certainement de vives réactions politiques et diplomatiques avec l'État concerné.

Voilà brièvement présenté le processus qu'a mis en place l'Appel de Genève, et je répondrai peut-être plus tard à des questions sur la manière dont nous travaillons concrètement sur le terrain.

Il faut mentionner également les différences importantes existant entre les divers acteurs armés non-étatiques. Entre par exemple la guérilla colombienne et Al Qaeda : ce sont deux mondes totalement différents. Dans le cadre de ses activités, l'Appel de Genève travaille en principe avec des groupes qui possèdent une structure et une chaîne de commandement, de manière à s'assurer qu'une décision prise par les dirigeants sera respectée par les combattants sur le terrain. Est pris également en compte un deuxième critère, celui que ces acteurs armés poursuivent des objectifs politiques ou quasi politiques.

J'en viens maintenant à la question du déminage puisque c'est ce thème que j'ai été spécifiquement appelée à développer ici. Cela a été dit auparavant, le déminage est un processus extrêmement long et coûteux. Des progrès ont été faits, mais il y a encore des failles, et quelques États signataires maintiennent malgré tout des zones minées comme protection. Parmi les points faibles, on peut également relever la question du déminage par les groupes armés non-étatiques. Il faut savoir que certains de ces groupes contrôlent des territoires immenses. Le mouvement du Sud Soudan de John GARANG (le *Sudan People's Liberation Army / SPLA*) faisant actuellement partie du gouvernement depuis les accords de paix, contrôlait durant la guerre un territoire plus grand que la France. Dans ces territoires vivent des populations, et si ces territoires sont minés, les civils en sont les premières victimes.

Lorsqu'un État signe la convention d'Ottawa, il doit mettre en application les obligations de la Convention dans les territoires sous sa juridiction ou sous son contrôle. Il y a eu un long débat autour de ce « ou », à savoir si cela devait être « et » ou bien « ou ». S'il est précisé juridiction « ou » contrôle, cela signifie qu'un État doit déminer tout son territoire sous sa juridiction, qu'il le contrôle ou non. On se trouve alors face à un réel problème pour de nombreux États qui ont perdu le contrôle d'une partie de leur territoire.

C'est là qu'à nouveau l'Appel de Genève peut essayer de jouer un rôle complémentaire. Lorsque nous négocions avec un groupe armé la signature de l'Appel de Genève, nous préparons avec ses commandants la manière dont ils vont mettre en application leurs obligations. Entre autres nous évaluons avec eux leurs capacités de déminage. S'ils n'en ont aucune, alors il nous incombe d'amener des organisations spécialisées de déminage dans les territoires sous le contrôle de ces acteurs non-étatiques. Ce sont très souvent des zones oubliées de la communauté internationale et où les populations souffrent gravement de la présence de mines. Ces zones sont laissées à l'écart des programmes de déminage,

## Etat des lieux après 10 années d'interdiction des mines antipersonnel

---

tout d'abord parce qu'elles sont peu considérées stratégiquement et d'autre part car il s'agit d'un sujet souvent sensible. Déminer une zone contrôlée par un groupe armé amène inévitablement à des questions politiques. Notre rôle, je dirais même notre responsabilité, consiste à amener des organisations spécialisées pour déminer ces territoires. J'insiste sur les organisations spécialisées, organisations internationales neutres, parce qu'il est évident qu'il ne peut y avoir de déminage fait par des militaires dans ces secteurs. Il y a eu quelques malheureux exemples, dans un certain nombre de pays, où les gouvernements ont décidé que ce serait leurs soldats qui iraient déminer ce type de zones. Il est illusoire de croire que des groupes armés, des guérillas vont regarder les bras croisés l'armée déminer des terres qui sont sous leur contrôle. Il y a eu des exemples en Colombie où la guérilla s'est opposée à des processus de déminage, et il y a eu des incidents dramatiques l'année passée au Sénégal. L'armée a entrepris de déminer des régions proches des zones contrôlées par les rebelles de Casamance qui, en réaction, ont attaqué les démineurs considérant qu'il s'agissait non pas d'opérations de déminage mais de déploiements militaires. J'insiste donc beaucoup sur ce point : le déminage dans des zones contrôlées par des rebelles doit être mené par des organisations internationales neutres et non par des militaires. Cela me semble extrêmement important.

Avant de conclure, j'aimerais encore vous donner deux exemples. Deux histoires montrant que le déminage peut créer des conditions de renforcement de la confiance entre des parties au conflit.

Premier exemple, sur un projet mené au Soudan entre le SPLA, le mouvement du Sud, et le gouvernement au Nord. La guerre était encore en cours, mais les deux parties au conflit ont réussi à se mettre d'accord, gouvernement et rebelles, sur quelques zones de cessez-le-feu et dans lesquelles des opérations de déminage ont pu être mises en place. Autre exemple, aux Philippines. L'Appel de Genève a initié à la demande du *Moro Islamic Liberation Front* (MILF) un projet consistant à démobiliser d'un côté des soldats des forces gouvernementales et de l'autre du MILF, pour qu'ils soient formés ensemble à devenir démineurs et à assurer conjointement des programmes de déminage. Un accord sur ce projet vient d'être signé par le gouvernement et le groupe rebelle. Il s'agit là de mesures de confiance, ou de consolidation de la paix, qui permettent à des parties au conflit de commencer à se parler, de conclure des accords sur des questions spécifiquement humanitaires qui permettront ensuite de reprendre des discussions sur d'autres points et, peut-être petit à petit mener à la paix.

Le thème que je devais aborder portait sur le déminage et j'aimerais conclure en insistant sur la nécessité de venir en appui aux programmes de déminage dans les zones contrôlées par des acteurs non-étatiques. De telles initiatives permettront aux États confrontés à la présence d'acteurs armés non-étatiques sur leur territoire de mieux respecter leurs obligations. Et d'autre part, elles auront pour conséquence de soulager les souffrances des populations civiles trop souvent oubliées dans ces zones.

Et mes derniers mots insisteront sur l'importance plus générale de négocier avec les acteurs armés non-étatiques en vue de les amener à respecter les principes de la convention d'Ottawa en prenant l'engagement formel d'interdire les mines à travers par exemple la signature de l'Appel de Genève ou d'autres déclarations.

Joëlle GARRIAUD-MAYLAM

Le débat est ouvert.

## Colloque : « la convention d'Ottawa dix ans après »

---

Jean-François DOBELLE

Je souhaitais répondre à Madame WALKER. Ce serait bien que les données dont disposent certains soient actualisées, notamment sur cette question du dépôt de munitions de la Doudah. Il faudrait d'autre part que l'on tienne compte de ce que j'ai pu dire lors de la 8<sup>ème</sup> réunion des États parties à la convention d'Ottawa qui s'est tenue il y a trois semaines en Jordanie. J'ai alors souligné que, premièrement, cela fait longtemps que nous nous penchons sur les travaux de déminage de ce site, site dont je rappelle d'ailleurs qu'il est situé dans une zone entièrement militaire. Deuxièmement, j'ai indiqué qu'il y avait eu un changement de réglementation qui était intervenu dans notre pays en 2005, soumettant les opérations militaires de déminage aux mêmes règles de sécurité que le secteur civil. Ce changement a retardé d'autant l'agrément de l'étude de sécurité pyrotechnique et a contraint nos équipes à modifier leur *modus operandi* en matière de déminage.

Ceci étant, je confirme que cette étude de sécurité pyrotechnique a été agréée par les autorités compétentes et je confirme surtout que les travaux de dépollution du dépôt de la Doudah ont commencé en octobre 2007, que des moyens techniques et humains importants sont aujourd'hui déployés sur le terrain et que, sous un climat désertique qui est extrêmement éprouvant pour les équipes, ce travail va se poursuivre à un rythme soutenu. La programmation actuelle prévoit que ce chantier devrait être conduit à son terme bien avant la date butoir du 1<sup>er</sup> mars 2009. Donc, je souhaiterais que l'on cesse de blâmer la France sur cette question. Au contraire, les efforts que nous déployons illustrent bien la priorité que nous attachons à la mise en œuvre effective de la convention d'Ottawa et au respect des délais prévus par l'article 5. Merci.

Joëlle GARRIAUD-MAYLAM

C'est moi qui vous remercie de ces précisions, Monsieur l'Ambassadeur, c'est essentiel.

Susan B. WALKER

Merci beaucoup à Joëlle et aussi Monsieur le chef de la délégation de la France en Jordanie. Je n'étais pas présente à la conférence de Jordanie mais si les informations que l'on m'a transmises étaient encourageantes, l'Observatoire des mines n'a pas transmis de plan clair sur le déminage de la Doudah six ou sept ans après l'adoption par la France de la Convention. Je ne dis pas cela pour critiquer la France, mais pour souligner l'importance du délai. Comment peut-on demander aux pays comme l'Angola, le Cambodge, l'Afghanistan, les autres pays gravement affectés, de respecter leurs obligations si des pays comme l'Angleterre, le Danemark et la France, jusqu'à une date récente, n'en sont pas capables ? Donner le bon exemple pour les autres pays, c'est important.

Joëlle GARRIAUD-MAYLAM

Cela dit, ce sont des circonstances quand même très particulières. Je suis allée, je l'ai dit, au début 2005 voir ce site de la Doudah. Je peux vous assurer que la Défense était extrêmement préoccupée par la complexité de la situation, la difficulté de l'opération dans la mesure où ce déminage devait intervenir sur un périmètre qui entourait un site de munitions, avec un risque d'explosion et de dégâts considérables, donc avec de très grandes difficultés. C'est pour ça, je crois, qu'on ne peut pas vraiment comparer ce terrain militaire avec ce qui se passe dans d'autres pays, c'est vraiment une situation extrêmement



## Etat des lieux après 10 années d'interdiction des mines antipersonnel

---

particulière et, comme l'a dit l'Ambassadeur DOBELLE, vraiment sur un site militaire contrôlé par la Défense française.

Hélène LUC

Juste un mot, Madame Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, parce que je pense que vous avez bien fait de donner cette précision ainsi que vous, Monsieur l'Ambassadeur. J'ai eu l'occasion à plusieurs reprises, dans des délégations, que ce soit en Afghanistan, en Erythrée, au Mozambique, de voir combien la France fait de choses. Je pense que ce qu'elle fait de bien, c'est que non seulement elle démine, mais qu'en plus elle forme des démineurs. Alors, à mon avis, la grande question qui se pose, c'est celle que le Général BEZACIER a posée ce matin, et je la soutiens vraiment avec force. Il faut que la France augmente les crédits pour le déminage et notamment pour la recherche. J'ai eu l'occasion de recevoir, cette semaine justement, une entreprise qui est venue me faire des propositions. On sent bien qu'il y a une nécessité de faire de la recherche et, au colloque d'Angers<sup>9</sup> par exemple, nous avons pu voir aussi combien de personnes sont intéressées. Maintenant, il faut que l'on passe à une autre étape.

Sylvie BRIGOT

Je suis la directrice générale de la Campagne internationale pour interdire les mines. A présent, cela fait quatorze ans que je travaille sur la thématique des mines, dont sept avec Handicap International. Sur la France, effectivement, j'étais en Jordanie, nous avons été ravis d'entendre les interventions à propos de la Doudah. La raison pour laquelle nous n'avons jamais « lâché », si je puis dire, cette question du déminage de la Doudah, c'est effectivement, comme l'a souligné Susan, pour sa valeur d'exemple. Je ne le redirai jamais assez : nous sommes ravis de ce qui a été fait, nous savons effectivement qu'au sein de la Défense française, des interventions, des initiatives ont été prises, différentes enquêtes ont été faites. Il y a eu ce malencontreux changement de procédure opérationnelle. Il n'en reste pas moins que la valeur de l'exemple est très importante et nous aurions souhaité pouvoir être beaucoup plus à la pointe pour être exemplaires. Mais la Doudah sera déminée, j'espère, bien avant l'échéance de 2009 et nous nous en réjouissons tous.

Le deuxième commentaire que je voulais faire est à propos du déminage, de la recherche et de la technologie. Au regard par exemple de l'expérience de la Belgique qui a été la plus performante dans la mise en lien de la communauté des chercheurs et de la communauté de ce qu'on appelle les « *end-users* », c'est-à-dire les gens qui utilisent le matériel de déminage, qu'ils soient ONG ou autres techniciens, sociétés privées ou Nations Unies d'ailleurs, mais surtout dans les pays qui sont affectés, il semblerait que le problème, malgré des millions de dollars et d'euros dépensés, à tort ou à raison, dans des programmes de recherche et de développement sur les techniques de déminage – notamment dans le cadre de la Commission européenne –, il semblerait donc que le problème soit bien que certains des outils utilisés par les démineurs sur le terrain, notamment le matériel de détection, soient issus des fruits de cette recherche. Il n'y a jamais eu une étude coût / bénéfice sur l'apport de ces recherches. Est-ce qu'on a récupéré autant qu'on a investi dans la technologie ? Pendant les dix premières années de la vie de la Convention, on a été

---

<sup>9</sup> *Assises d'Angers* : les 7 et 8 novembre 2007, la CNEMA a réuni, en coopération avec l'Ecole Supérieure et d'Application du Génie (ESAG), tous les opérateurs ayant pu être recensés en France dans au moins l'un des « cinq piliers » de l'action contre les mines. A cette occasion, les producteurs de matériel ainsi que les chercheurs avaient pu présenter leurs principaux matériels. [cf. p.113]

incapable de faire en sorte que les gens qui faisaient leurs recherches dans leurs laboratoires contactent les gens qui utilisaient le matériel sur le terrain, pour savoir quels étaient les besoins et, surtout, qu'ils produisent un matériel adapté et adaptable aux conditions locales dans lesquelles ce matériel serait finalement utilisé, notamment pour la maintenance, les pièces détachées, la formation des techniciens, des personnels locaux qui utilisent ce matériel, etc. C'est donc une question sur laquelle la communauté de l'action contre les mines a beaucoup réfléchi. Ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'autre chose à faire, mais c'était un point que je voulais soulever parce qu'effectivement, ça a été beaucoup développé.

Je pense enfin qu'il serait nécessaire de revenir sur la question de la perception. Est-ce qu'il est exact que l'utilisation des mines antipersonnel en Finlande pourrait effectivement répondre à la préoccupation de sécurité des Finlandais ? Pour avoir beaucoup travaillé sur ce pays, je ne le pense pas, mais il faudra reposer la question et en débattre parce que la perception est très importante et la perception de l'importance stratégique des bombes à sous-munitions se pose aussi dans les mêmes termes.

Henry ZIPPER de FABIANI

Je souhaiterais faire un simple commentaire précisément sur les derniers échanges, qui sont assez illustratifs de ce que nous recherchons et de ce que nous avons du mal à réaliser et, en fait, de ce partenariat difficile, tendu, parfois plus que cela, entre la société civile et les autorités. Parce qu'en fait, il y a beaucoup d'incompréhension, y compris dans nos débats d'ailleurs, que ce soit sur la Doudah ou même sur les recherches technologiques. Je ne voudrais pas répondre à la place du Général BEZACIER, mais j'aimerais quand même souligner deux aspects. Il y a l'aspect amont, recherches technologiques pour produire des armements qui soient aussi performants que possible tout en étant aussi peu létaux que possible vis-à-vis des populations, mais je crois que c'était largement le propos du Général BEZACIER de dire qu'il faut travailler en amont sur les armements afin que les conflits ne laissent pas derrière eux tous ces engins de mort. Et puis, il y a aussi la recherche pour la détection, l'enlèvement et la destruction des mines.

C'est un exemple de nos malentendus : comment organise-t-on les priorités du déminage ? C'est, je crois aussi, une des clés du succès de la Convention et c'est un débat qui doit émerger davantage, car il existe, sur le plan international, ce débat entre « *mine free* » et « *mine safe* », n'est-ce pas, « libre de mines » et « libre d'impacts ». La Doudah en est un exemple, sans chercher des explications plus approfondies d'une mauvaise querelle, si je puis dire. C'est une obligation, elle sera accomplie, or, elle sera accomplie alors qu'en fait il n'y a pas de menace directe sur les populations civiles. Ce n'est pas un argument en soi, mais je crois que, dans l'appréciation des situations, il faut avoir à l'esprit le fait qu'il y a des territoires où les populations sont nettement en danger direct, lorsque les populations vivent près d'une forêt où, par nécessité économique, elles vont chercher des fruits ou du gibier parce que s'exerce une pression économique, lorsqu'il y a des routes à construire, lorsque le développement est en jeu, il y a un véritable impératif. Encore une fois, il n'y a aucun échappatoire à l'application de la Convention par un État et donc la France s'y conforme comme elle l'a fait sur d'autres sites.

Sur ce partenariat que j'évoquais, il y a toute la question de la communication, de savoir comment on mène ensemble le combat. J'ai beaucoup aimé l'intervention de Susan, très combattante, très militante, mais ce combat, nous le partageons tous et donc, en fait, c'est

## Etat des lieux après 10 années d'interdiction des mines antipersonnel

---

ce partenariat évolutif qu'il nous faut pouvoir mener davantage dans le cadre de la Convention.

Agnès MARCAILLOU

Un point d'information, qui est tout de même une bonne nouvelle, en ce qui concerne le Liban. Les Nations Unies envisagent de compléter leur dépollution-nettoyage du Liban d'ici fin 2008. Nous pensions y arriver fin 2007, malheureusement, nous sommes confrontés à cinq km<sup>2</sup> et demi supplémentaires que nous n'avions pas pu traiter puisqu'on ne nous avait pas transmis toutes les données, les informations exactes concernant les dates de tir et les zones de tir.

La deuxième chose que je voudrais évoquer brièvement et qui fera l'objet d'une discussion ultérieure, j'en suis convaincue, c'est que j'ai beaucoup entendu parler des sous-munitions aujourd'hui, je n'ai pas à prouver mon intérêt pour la question, en revanche, je n'ai pas entendu parler des mines antichars. Quand on parle de déminage et quand on est un démineur et qu'on ne fait pas de la politique, c'est vrai qu'on est aussi confronté à ces problèmes. J'en veux pour exemple ce qui s'est passé au Niger très récemment : au Niger, il y a des mines antichars qui sont posées sur les routes, qui sont posées autour des villages et qui affectent directement les populations civiles puisque des mines antichars explosent du fait de la présence d'une personne. Vous imaginez bien que, entre le poids d'un char et le poids d'une personne, même si je ne suis pas ingénieur, il devrait y avoir quand même des ajustements à faire qui permettraient d'éviter ce genre de victimes.

Enfin, ce que nous venons d'évoquer est peut-être le changement d'optique qui nous fait, non pas oublier la question des mines et son importance, mais regarder davantage l'aspect développement que l'aspect humanitaire qui, fort heureusement, devrait décroître. Donc, pas de réduction des financements, j'en ferai l'apologie plus tard, mais il conviendrait de lier cela au financement pour le développement. Je vous remercie.

Susan B. WALKER

Juste pour préciser que je parle en mon nom propre comme conseiller indépendant, consultant indépendant. Je ne travaille plus pour ICBL ni Handicap International. Pour finir sur une note positive, deux choses. Au regard de la Convention, le choix entre « *mine free* » et « *mine safe* » est très clair, c'est « *mine free* ». Quant au développement du partenariat entre la société civile et les gouvernements, il est nécessaire même si les avis et les intérêts divergent parfois. Il a été exemplaire et c'est la raison pour laquelle on a eu le prix Nobel de la paix. C'est un « *new way of conducting international diplomacy and I think it's a very strong partnership* ».

Joëlle GARRIAUD-MAYLAM

J'ai entendu tout à l'heure que la France n'était pas suffisamment engagée dans ce processus. Je voudrais quand même souligner que le Président Jacques CHIRAC, quand il était Président, a annoncé très clairement au Ministre des Affaires étrangères norvégien qu'il soutenait l'initiative d'Oslo. Le Président de la République actuel, Nicolas SARKOZY, alors qu'il était déjà candidat a annoncé aussi qu'il soutenait ce processus après, bien sûr, quelques hésitations, et Bernard KOUCHNER a confirmé, lors de sa rencontre le mois dernier avec Jody WILLIAMS, prix Nobel de la paix, qu'il soutenait le

processus d'Oslo visant à l'élimination des bombes à sous-munitions, comme on le retrouve d'ailleurs sur le site [www.diplomatie.fr](http://www.diplomatie.fr).

Elisabeth DECREY WARNER

On démine pour éviter, bien sûr, de voir des photos comme celles que l'on a vues dans l'exposé de Susan WALKER, pour éviter qu'il y ait des victimes. Mais, les victimes, ce ne sont pas seulement ceux qui posent le pied sur une mine, ce sont des populations entières qui ne peuvent pas cultiver leurs terres, ce sont des populations déplacées qui ne peuvent retourner sur leurs territoires. C'est pourquoi le déminage est étroitement lié à la question du développement, du retour des réfugiés, du retour à terme des déplacés. Bien sûr, chaque victime de mine est une victime de trop, mais je crois qu'il faut vraiment inscrire le déminage dans quelque chose de beaucoup plus large et dans la quête d'une paix stable et durable. Aussi longtemps qu'un territoire restera miné, vous ne le développerez pas, et tant que vous ne le développerez pas, vous n'assurerez pas une paix stable et durable.

\*

\* \*

### **Dimensions de l'action contre les mines**

**Modérateur : Jean-François GUILHAUDIS**, Professeur à l'Université de Grenoble

Ce sujet extrêmement vaste, « les dimensions de l'action contre les mines », a déjà été esquissé dans la séance précédente, puisque la Convention aborde une problématique qui dépasse celle des mines antipersonnel stricto sensu, et fait partie d'un ensemble conventionnel qui va bien au-delà. Nous allons donc aborder seulement certains aspects de l'action contre les mines, en deux temps. D'abord les moyens, méthodes et objectifs de la lutte contre les mines et puis, ensuite, les défis de la Convention. Pour les moyens, méthodes et objectifs, pourquoi pas d'abord les objectifs, moyens et méthodes, nous entendrons Madame Agnès MARCAILLOU, qui est la directrice du service de désarmement régional au sein du bureau pour les affaires de désarmement des Nations Unies. Elle a une expérience très vaste et longue maintenant des questions de désarmement. J'imagine que vous allez centrer votre intervention sur les Nations Unies. Le discutant privilégié est Monsieur Antoine GOUZEE de HARVEN qui, lui, travaille à la Commission européenne au sein de l'office de coopération EuropeAid. Donc nous aurons deux aspects, un aspect Union européenne qui, pour nous, évidemment, est tout à fait utile. Dans les financements, on distingue l'Union européenne et puis les États membres, en réalité il faudrait ajouter l'Union européenne et les États membres pour avoir une idée de la participation européenne à ces financements.

- **Moyens, méthodes et objectifs de la lutte contre les mines** : Agnès MARCAILLOU, Chef du Service de désarmement régional, Bureau des affaires de désarmement, ONU

Dans cette salle dédiée à Gaston Monnerville, un grand chantre français des Droits de l'Homme, j'ai l'honneur aujourd'hui de m'exprimer au nom du groupe inter-agence des

40

## Dimensions de l'action contre les mines

---

Nations Unies pour la lutte antimine, un groupe constitué des quatorze organismes du système onusien<sup>10</sup> engagés dans la lutte antimine, tant au plan de la définition des politiques de l'ONU en la matière que dans leur action concertée sur le terrain.

Mon intervention, aujourd'hui, portera sur les méthodes, moyens, et objectifs de l'action de l'ONU contre les mines :

### **Une action concertée**

Il y a dix ans, la communauté internationale a repensé son approche diplomatique et, en finalisant la Convention, a innové et développé un nouveau cadre de coopération entre les États, les organisations internationales et la société civile. En maintenant le lien avec l'ONU et en lui accordant, ainsi qu'à son Secrétaire général, un certain nombre de responsabilités, les rédacteurs de la Convention ont conduit l'Organisation à modifier ses méthodes de travail en mettant l'accent sur la coordination et un partage de responsabilités dérivant du principe des avantages respectifs de chaque organisme, en renforçant les synergies et aussi en s'appuyant sur de nouveaux modes de partenariat avec les organisations de la société civile : **en bref, l'ONU s'est organisée pour accroître l'efficacité de son action, de l'utilisation de ses ressources financières et humaines, et force est de constater qu'en devenant collectivement plus efficace, des progrès notables ont été réalisés.**

Il y a dix ans, je n'aurais pas pu vous parler au nom de l'équipe des Nations Unies pour la lutte antimine car elle n'existait pas.

Pourtant, bien longtemps avant que la Convention n'entre en vigueur, les Nations Unies étaient déjà engagées dans l'action contre les mines, déminant les voies d'accès et éduquant les civils sur les risques auxquels ils étaient confrontés. L'ONU démarra son premier programme en Afghanistan, en 1989. En revanche, à l'époque, la collaboration entre les agences onusiennes était davantage dictée par la nécessité que par un plan d'action stratégique.

Suite à l'adoption de la convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, l'ONU a réfléchi sur la façon dont elle pourrait contribuer au mieux à sa mise en œuvre, un exercice qui l'a conduite à adopter en interne, en 1998, la première politique des Nations Unies sur la lutte antimine.

Cette politique a été revue et mise à jour en 2005. Elle identifie les acteurs onusiens concernés, les rôles et responsabilités de chacun, de même que les mécanismes de coordination et de communication ; **en d'autres termes, elle gère l'action et le fonctionnement de « l'équipe des Nations Unies pour la lutte antimine », et définit également le cadre de son intervention**, en l'articulant autour des cinq piliers de la lutte antimine :

- a) **Le déminage humanitaire** : toutes les activités nécessaires à la remise à disposition des terres aux populations (y compris l'enquête technique préalable, la cartographie, le marquage, la destruction des mines et engins non explosés, la

---

<sup>10</sup> Département des opérations de maintien de la paix ; Service de la lutte antimine de l'ONU (SLAM) ; Bureau des affaires de désarmement ; Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ; Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) ; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ; Bureau de la coordination des affaires humanitaires ; Bureau de la Conseillère spéciale du Secrétaire général pour la parité des sexes et la promotion de la femme ; Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ; Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) ; Programme alimentaire mondial (PAM) ; Organisation mondiale de la santé (OMS) ; Banque mondiale.

documentation post-déminage, la liaison avec les communautés et la remise à disposition des terrains déminés) ;

- b) **L'éducation au danger des mines** : les activités visant à sensibiliser les populations, y compris les enfants, aux dangers posés par les mines terrestres et les restes explosifs de guerre et à changer leur comportement en situation de risque ;
- c) **L'assistance aux victimes**, y compris la rééducation et la réinsertion ;
- d) **La destruction des stocks** ;
- e) **Les activités de plaidoyer**, préconisant la signature et le respect des traités et autres instruments internationaux pertinents.

Ce dispositif ne fédère pas seulement les états-majors mais aussi les équipes sur le terrain, comme l'illustre le programme des Nations Unies pour la lutte antimine au Soudan :

- Un Bureau des Nations Unies pour la lutte antimine y a été formellement établi.
- Il regroupe au sein d'une seule équipe tous les organismes onusiens qui travaillent dans ce domaine au Soudan.
- Cette équipe opère dans le cadre d'un plan de travail commun, auquel chaque organisme onusien apporte sa contribution. Ainsi, l'UNICEF concentre son intervention sur l'éducation aux dangers des mines ; le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) travaille sur le renforcement des capacités nationales de gestion et de mise en œuvre de programmes de lutte antimine ; le Programme alimentaire mondial (PAM) se concentre sur le déminage des voies empruntées par les convois alimentaires ; et le Service de lutte antimine des Nations Unies ouvre les routes empruntées par la mission des Nations Unies au Soudan (UNMIS), conduit des enquêtes d'impact, dépollue des zones contaminées avec le concours du personnel militaire de la mission de l'ONU (UNMIS), et aussi d'entreprises commerciales et d'ONG.

### **Quels sont les objectifs de l'intervention de l'ONU ?**

La stratégie inter-agence des Nations Unies pour la lutte antimine qui constitue un complément aux processus de mise en œuvre de la Convention, décrit ces objectifs.

Suite à la définition de sa politique de lutte antimine, l'ONU a développé une stratégie pour la période 2001-2005, suivie d'une seconde stratégie pour la période 2006-2010.

Dans ce cadre, les interventions ciblées de l'ONU dans la lutte antimine ont pour but de doter les autorités nationales des pays affectés de la compétence requise qui leur permettra de poursuivre leurs programmes de lutte antimine de façon autonome, sans assistance de l'ONU.

Ce dernier document nous permet d'optimiser l'impact de nos interventions en concentrant nos efforts collectifs sur les domaines dans lesquels nous avons une compétence particulière et un avantage comparatif.

Elle comprend aussi des indicateurs de succès quantitatifs et vérifiables, de même que des exemples de types d'activités qui pourraient être entreprises, pour chaque objectif. La stratégie identifie les partenariats que nous devons établir avec les autorités nationales, les organisations non gouvernementales, le secteur privé, les organisations internationales et

## Dimensions de l'action contre les mines

---

régionales et les autres intervenants, afin réduire le fléau humanitaire, social et économique que constituent les mines terrestres et restes explosifs de guerre.

Enfin, un groupe de travail inter-agence a été mis sur pied pour s'assurer du suivi et de la mise en œuvre de cette stratégie.

En réponse aux défis déjà mentionnés, **les objectifs de la stratégie 2006-2010** sont les suivants:

1. **Réduire de 50% le nombre de décès et de blessures.**

L'expérience nous enseigne que l'éducation aux risques posés par les mines est primordiale. Cette éducation permet, d'une part, d'informer les populations sur les comportements de prévention à adopter, ce qui réduit les accidents ; d'autre part, grâce à la fonction de liaison communautaire qu'elle exerce, de recueillir des informations sur les types de mines et débris explosifs de guerre présents dans les différentes communautés, ce qui aide à déterminer les sites à déminer en priorité. Pourtant, ce secteur d'activité, pour primordial qu'il soit, continue à souffrir de financements insuffisants, comparativement aux autres volets de la lutte antimine. Or, il est essentiel de ne pas négliger les actions menées dans ce domaine : elles sauvent des vies.

2. **Atténuer l'effet des mines sur l'activité économique des populations et accroître la liberté de circulation dans au moins 80 % des populations les plus durement touchées.** L'ONU doit continuer d'agir sur la dépollution des terres afin de pouvoir les réaffecter à un usage productif et, par là-même, soutenir les efforts de reconstruction et de développement.

3. **Intégrer les besoins de la lutte antimine dans les plans et budgets nationaux de développement et de reconstruction dans au moins quinze pays.** Les activités antimine, dépollution etc., sont devenues tributaires de leur intégration dans les plans de développement nationaux ainsi que dans les dispositifs d'aide au développement. L'ONU s'engage à assister au moins quinze pays à intégrer la lutte antimine dans leurs plans nationaux de développement, d'ici 2010.

4. **Faciliter le développement d'institutions nationales responsables de la lutte contre les mines terrestres et restes explosifs de guerre, tout en préparant la mise en place de moyens d'intervention à long terme dans au moins quinze pays.** Au cours des dix dernières années, de nombreux programmes de lutte antimine ont été établis. Il nous faudra revoir et repenser les institutions nationales de déminage, afin de s'assurer qu'elles sont structurées de façon adéquate pour répondre aux problèmes des mines terrestres et restes explosifs de guerre. L'ONU s'engage à le faire dans au moins quinze des pays auxquels nous apportons notre soutien technique.

5. Par ailleurs, lors de la mise en œuvre de sa stratégie, l'ONU veille à ce que tous ses programmes antimine prennent systématiquement en compte **les questions sexo-spécifiques**. Intégrer une telle approche consiste à « évaluer les incidences pour les femmes et pour les hommes de toute action envisagée<sup>11</sup> ».

Dans le domaine de la lutte antimine, cette démarche est particulièrement importante pour assurer que les besoins spécifiques et les expériences de tous ceux qui sont affectés par la présence de mines et restes explosifs de guerre – femmes, hommes et enfants/garçons-filles

---

<sup>11</sup> Conseil économique et social, conclusions concertées 1997/2.

– soient prises en considération, et que dans la mesure du possible, hommes et femmes participent à la mise en œuvre des activités prévues.

A cet égard, il est important de noter qu'en 2005, le groupe inter-agences des Nations Unies pour la lutte antimine a élaboré des directives destinées à guider le personnel des Nations Unies, au siège de l'Organisation et sur le terrain, dans ses efforts de mise en œuvre pratique de cette politique sexo-spécifique.

Depuis la publication des directives, une série d'ateliers de formation et de sensibilisation a été organisée. Par ailleurs, suite à deux séminaires régionaux tenus à Dubaï (en septembre 2006) et à Nairobi (en septembre 2007), treize pays ont déjà développé des plans d'action pour assurer l'intégration de la démarche sexo-spécifique dans la planification et l'exécution de leurs programmes, afin de garantir un impact optimum sur l'ensemble des membres des collectivités. Il faudra continuer à développer de tels plans d'action, et, plus important encore, établir un suivi pour s'assurer de leur mise en œuvre effective.

## **Quels sont les moyens à la disposition de l'ONU ?**

### Sur le plan national

L'ONU est présente dans tous les pays affectés par les mines et leur apporte un soutien dans la rédaction et la mise en œuvre de leur plan national de développement. Par ailleurs, **l'ONU fournit une assistance technique directe au développement et à la mise en œuvre de programmes nationaux de lutte antimine de quarante pays<sup>12</sup> et territoires, dont les trois quarts ont ratifié ou accédé à la Convention.** Dans la plupart de ces pays, un Conseiller technique onusien travaille de concert avec les autorités nationales pour les aider à mettre sur pied les institutions, stratégies, plans de travail et partenariats appropriés.

L'ONU aide également au renforcement des capacités nationales en organisant un programme d'échange entre les programmes nationaux. Par le biais de cette initiative, les acteurs nationaux visitent d'autres programmes de lutte antimine et partagent leurs expériences, en tirent des enseignements, des mesures mises en œuvre, s'inspirent des solutions identifiées/appliquées dans d'autres programmes, et qui partagent la même langue ou ont une culture ou une tradition similaires.

Par exemple, en 2007, grâce au soutien de l'ONU, une mission de l'équipe antimine de la Mauritanie s'est rendue au Yémen afin de s'informer sur la manière dont les institutions ont été mises sur pied dans ce pays. Le Yémen avait bénéficié du soutien direct des Nations Unies pour la lutte antimine pendant des années et cette expérience constitue un succès pour l'ONU : ses autorités nationales ont maintenant toute la capacité technique et gestionnaire nécessaire à la mise en œuvre d'un programme antimine ; elles n'ont plus besoin de la présence d'un conseiller technique onusien. Or, le Yémen et la Mauritanie partagent une même langue – l'arabe – et une même culture de travail – des militaires opérant sous l'autorité d'une instance civile pour mettre en œuvre le programme de lutte contre les mines. Le programme mauritanien étant plus récent que celui du Yémen, cette

---

<sup>12</sup> Afghanistan, Albanie, Algérie, Angola, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie Herzégovine, Burundi, Cambodge, Chypre, Colombie, Croatie, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Fédération russe (Tchéchénie), Gambie, Géorgie, Guatemala, Guinée-Bissau, Iran, Iraq, Jordanie, Laos, Liban, Liberia, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Népal, Niger, Ouganda, République démocratique du Congo, République Serbe (Kosovo), Sahara occidental, Sénégal, Somalie, Sri Lanka, Soudan, Syrie, Tadjikistan, Tchad, Territoires occupés de la Palestine, Thaïlande, Vietnam, Yémen, Zambie.



## Dimensions de l'action contre les mines

---

mission a permis aux Mauritaniens d'obtenir des informations qui ont facilité le développement de leur propre cadre institutionnel.

### Sur le plan international

Outre ce soutien direct apporté aux pays affectés, l'ONU a également établi, sur le plan international, un programme de renforcement des capacités de gestion des acteurs nationaux reposant sur les échanges entre programmes.

A cet égard, chaque année l'ONU organise une réunion à laquelle sont invités tous les directeurs de **programmes bénéficiant de notre soutien technique** ; y participent également, pour chaque programme, un conseiller technique onusien et nos partenaires, pays bailleurs de fonds, organisations internationales et société civile.

Ces rendez-vous annuels – organisés avec le soutien logistique du Centre international de déminage humanitaire de Genève – fournissent également l'occasion d'organiser des ateliers de formation sur des thèmes précis, de débattre de nouvelles méthodes de travail et de disséminer l'information sur les nouvelles pratiques et politiques liées à la lutte antimine.

Ainsi, lors de la réunion des directeurs de programme de mars dernier, nous avons tenu deux ateliers simultanés de formation sur la Convention :

1. Pour les ressortissants de pays qui sont État partie à la Convention, de même que leurs conseillers techniques onusiens, nous avons organisé un séminaire sur la mise en œuvre de la Convention, et plus particulièrement, sur l'Article 5 portant sur l'obligation de « dépollution ». Nous avons expliqué le processus adopté par les États parties pour demander une extension du délai de dix ans prévu par la Convention. Nous avons également conduit des exercices pratiques liés aux plans stratégiques actuels des pays, pour leur donner une idée concrète de l'information qui devra être présentée à la réunion des États parties en 2008, qu'une extension soit requise ou non.
2. Pour les ressortissants de pays qui ne sont pas partie à la Convention, nous avons organisé un séminaire portant sur l'universalisation de la Convention. Nous nous sommes efforcés d'expliquer les différentes obligations de la Convention et de déterminer dans quelle mesure leurs plans stratégiques ou méthodes de travail actuels auraient besoin d'être changés ou adaptés pour être en conformité avec les obligations de la Convention.

Enfin, l'ONU organise des formations d'une durée de cinq à six semaines pour les haut-responsables de la lutte antimine de même que les cadres intermédiaires. Ces cours, organisés en partenariat avec l'Université James Madison et l'Université Cranfield, visent à donner aux gestionnaires de programmes les compétences de base nécessaires à l'exécution d'un programme de lutte antimine. L'enseignement porte sur la gestion de projets, la comptabilité, la communication, etc. et comporte également des études de cas et des travaux pratiques.

**En somme, l'ONU dispose d'un vaste réseau d'experts ainsi que d'un réservoir de compétences qu'elle met à disposition des États pour qu'ils mettent pleinement en œuvre la convention sur l'interdiction des mines.**

## *Colloque : « la convention d'Ottawa dix ans après »*

---

Excellences, Mesdames et Messieurs,

Nous célébrons aujourd'hui les progrès réalisés depuis l'ouverture à signature de la convention sur l'interdiction des mines antipersonnel dont l'objectif final est d'éliminer leurs effets et aussi la menace qu'elles posent à des générations successives.

Notre chemin est tracé et la coopération entre les États, les organisations internationales et la société civile pour atteindre ce but est scellée.

Pourtant, le temps n'est pas à la complaisance : il y a encore beaucoup à faire pour remplir nos promesses, nos engagements maintes fois répétés, et nos obligations contenues dans la Convention. Tant qu'il y aura dans le monde des victimes requérant notre assistance, notre tâche ne sera pas finie.

Malheureusement, alors que nous célébrons les progrès accomplis, une nouvelle menace confronte les populations civiles, imposant de nouvelles contraintes aux démineurs, aux humanitaires, aux acteurs du développement : il s'agit des bombes à dispersion. Comme le Secrétaire général des Nations Unies l'a répété, les bombes à dispersion sont des armes inhumaines ; le problème qu'elles posent nécessite une action urgente. L'ONU encourage les États à adopter le plus tôt possible un instrument juridiquement contraignant de droit humanitaire international. Cet instrument devrait interdire l'utilisation, le développement, la production, le stockage et le transfert des bombes à dispersion dont les effets sur les populations civiles sont simplement inacceptables. Cet instrument juridique devrait également rendre obligatoire la destruction de ces munitions, et devrait aussi traiter des activités de dépollution et de mitigation des risques, d'assistance aux victimes, et inclure des mesures de coopération et d'assistance, de conformité et de transparence.

Nous le savons bien : les souffrances causées par les mines et autres munitions ne sont pas une fatalité. Notre réunion d'aujourd'hui sur l'interdiction des mines antipersonnel apporte la preuve qu'une volonté politique déterminée peut y mettre fin.

Merci de votre attention.

Jean-François GUILHAUDIS

Je vous remercie beaucoup. Ces objectifs sont effectivement ambitieux, mais j'ai noté que vous étiez optimiste : une coordination très efficace, déterminée est essentielle. Donc, l'avenir appartient à cette stratégie. Monsieur GOUZEE de HARVEN, nous allons vous écouter sans plus attendre.

- **Discussion**, Antoine GOUZEE de HARVEN, Commission européenne, EuropeAid – Cooperation Office

Avant toute chose je tiens à remercier les organisateurs de ce colloque d'avoir donné à la Commission européenne l'opportunité, d'une part, de réitérer, devant cette honorable assemblée, son indéfectible engagement à l'égard de la convention d'Ottawa, et d'autre part, de faire un bref exposé sur les changements opérés dans le cadre de sa coopération externe dans le domaine des mines antipersonnel. En effet, si notre engagement politique pour une élimination complète des mines antipersonnel dans le monde reste définitivement inchangé, il n'en demeure pas moins que la traduction concrète de cet engagement dans notre coopération extérieure a subi quant à elle un profond changement pas plus tard qu'au début de cette année 2007. Il y a donc un avant et un après dont je vais tenter de tracer les grandes lignes.

## Dimensions de l'action contre les mines

---

Comme toutes les parties prenantes à la convention d'Ottawa et à sa mise en œuvre, la Commission européenne est mue par le même sens moral, par la même éthique qui lui intime le devoir de contribuer à mettre fin à ce fléau inhumain que constituent les mines antipersonnel. Certains diront qu'il n'est pas nécessaire de rappeler une énième fois les raisons qui ont poussé 89 États à adopter la Convention à la conférence diplomatique d'Oslo en septembre 1997, à la signer ou à y adhérer par la suite ainsi que les organisations non gouvernementales à les y persuader. Toutefois, en mémoire des milliers de victimes tuées par les mines et à l'attention du nombre encore plus important de ceux et celles qu'elles ont mutilés, il n'est sans doute jamais inopportun de les raviver à notre mémoire.

Aujourd'hui, nous tous présents à ce colloque sommes d'avis que les mines antipersonnel et les restes explosifs de guerre sont, au-delà de la dramatique source de souffrance qu'elles constituent, un frein majeur au développement socio-économique des pays affectés. La malignedé de ce lourd héritage de guerre est en effet au minimum triple.

D'une part, elles sont soit l'indigne faux de la mort soit l'abominable cause de mutilations pour de nombreuses victimes qui sont trop souvent des femmes et des enfants. D'autre part, lorsqu'elles n'accordent pas ce qui peut être dans de telles circonstances considéré par d'aucuns comme les bonnes grâces de la mort, elles privent trop souvent leurs victimes de toute perspective de vie digne en ne leur laissant ni leurs mains ni leurs pieds pour subvenir à leurs besoins propres, ou, plus grave encore, à ceux de leur famille. Enfin, elles spolient des communautés entières de leurs moyens de subsistance en rendant impropres à l'exploitation les territoires et infrastructures qu'elles polluent et en perpétuant l'instabilité dans un cercle vicieux de pauvreté et de violence. Cette gangrène de la guerre menace en effet les vies et le gagne pain des populations bien après les trêves et les accords de paix.

En un mot comme en cent, il ne fait aucun doute que les belligérants d'un conflit armé et les populations qu'ils représentent deviennent dans l'immense majorité des cas les propres victimes, en temps de paix, des mines qu'ils ont posées en temps de guerre. En privant leurs victimes de leurs vies, de leurs membres corporels et de leurs terres, elles constituent l'une des menaces les plus graves à la sécurité humaine définie par ses formules consacrées qui sont « la liberté de la peur » et « se prémunir contre le besoin ». Il n'est pas nécessaire de préciser qu'il s'agit ici de la sécurité humaine d'un nombre disproportionné de civils innocents qui sont par ailleurs trop souvent des femmes et des enfants qui n'ont eu d'autre tort que de manipuler ou heurter ses armes de la honte intrinsèquement contraires aux principes de distinction, de discrimination et de proportionnalité du droit international humanitaire.

Forte de cette conviction de la nécessité de reléguer les mines antipersonnel dans les livres d'histoire, la Communauté européenne, accompagnée des États-membres de l'Union Européenne et de la communauté internationale dans sa presque totalité, a consenti des efforts très importants pour celles et ceux vivant dans ces *no man's lands* qui se situent entre les fautes du passé et les besoins urgents du présent, tel que l'a un jour si bien exprimé feu la princesse Diana.

La Communauté européenne s'est engagée dans la lutte contre les mines antipersonnel bien avant l'adoption de la convention d'Ottawa en 1997. Depuis cette date et du fait de son engagement formulé déjà en 1996 pour l'élimination totale des mines antipersonnel, l'action de la CE dans le domaine des mines est principalement menée à bien dans le cadre des dispositions de la Convention. Le cadre normatif développé par celle-ci et le cadre politique qu'est le Plan d'Action de Nairobi fournissent en effet à la Commission européenne le canevas le plus complet possible pour structurer son assistance ainsi que la légitimité pour conditionner son aide à un engagement politique affiché de ses partenaires

se traduisant désormais par leur adhésion à cet instrument juridiquement contraignant, ou à tout le moins par une volonté démontrée d'y adhérer.

À partir de 2001, la CE a accru ses efforts dans le combat pour l'élimination des mines. Son engagement à l'égard de la Convention et plus généralement de l'élimination des mines s'est formalisé par l'adoption le 23 juillet 2001 de deux règlements du Parlement européen et du Conseil concernant la lutte contre les mines terrestres antipersonnel respectivement dans les pays en développement et dans les pays tiers autres que les pays en développement. Ces deux règlements, mis en œuvre à travers deux stratégies et programmes indicatifs successifs et soutenus par une ligne budgétaire spécifique ont jeté les fondations de la politique ciblée et intégrée de la CE sur les mines. Par sa feuille de route 2002-2004, la CE s'est donné comme priorité d'une part de réduire la menace que représentent les mines par des actions de destruction des stocks, de déminage et d'éducation aux risques et d'autre part de renforcer les capacités des pays partenaires de gérer par eux-mêmes cette menace. Enfin, par sa feuille de route 2005-2007, la CE s'est donné comme objectif ambitieux de réduire le nombre de victimes des mines à zéro. Pour ce faire, elle s'est concentrée principalement sur les opérations de déminage, l'assistance aux victimes et l'éducation aux risques.

Cette assistance par ces instruments thématiques spécifiquement dédiés aux mines qui équivaut à plus de 90 millions d'euros pour la période 2001-2006 n'a en fait compté que pour moins d'un tiers du montant total alloué par la CE aux actions contre les mines de par le monde. Celle-ci a été en effet complétée par une coopération à travers les autres instruments géographiques et thématiques de la coopération extérieure de la CE. Au total, la contribution de la CE s'est élevée à plus 310 millions d'euros pour la même période 2001-2006. Par un retour en arrière jusqu'en 1992, on atteint le chiffre considérable d'un peu moins de 500 millions d'euros.

Au-delà des chiffres, ces règlements et la ligne thématique spécifique y afférant ont été d'une grande valeur ajoutée, et ce pour plusieurs raisons:

- Premièrement, ils nous ont permis de soutenir des initiatives globales sans dimensions géographiques spécifiques. Je pense ici particulièrement au soutien apporté à la Campagne Internationale pour Interdire les Mines en vue de l'universalisation de la Convention, à l'élaboration de Normes Internationales de l'Action contre les Mines (NILAM), à la Recherche Scientifique, ou encore à l'évaluation de nos programmes d'action ainsi qu'à l'élaboration de guides et des lignes directrices pour assister nos délégations dans la conception, le contrôle et l'évaluation de programmes et projets antimine.
- Deuxièmement, ils nous ont apporté une grande flexibilité en nous permettant de répondre à des imprévus, à des oublis dans les exercices de programmation ou encore à des besoins très précis.
- Enfin, troisièmement, ils nous ont permis d'assurer une intégration des actions contre les mines dans les autres instruments de l'aide et de la coopération extérieure ainsi qu'une plus grande coordination entre elles, notamment grâce à l'élaboration de stratégies et de programmes indicatifs.

Aujourd'hui, ces règlements et la ligne budgétaire thématique connexe n'existent plus. Ils ont en effet été abrogés par le nouvel **Instrument de Stabilité** dans le cadre de la profonde réorganisation de l'architecture de coopération extérieure de la CE pour les perspectives financières 2007-2013. Dans un effort de rationalisation de celle-ci, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont en effet réduit la multitude

## Dimensions de l'action contre les mines

---

d'instruments qui la composaient à neuf instruments, dont trois de caractère géographique et six de caractère thématique.

La question qui se pose bien entendu est celle des implications de cette réforme pour la coopération de la CE en matière d'actions antimine. Du point de vue financier, cela signifie que ces actions n'auront plus que trois sources de financement potentielles, à savoir principalement les instruments géographiques, l'instrument de stabilité dans sa composante court terme de gestion de crises pour des opérations de courte durée et l'instrument d'aide humanitaire. Plus concrètement, cela implique qu'il va falloir accentuer l'intégration des diverses actions antimine dans nos autres instruments et nos autres politiques de développement, en ce y compris les politiques de sécurité, de consolidation de la paix, de santé, d'infrastructures, etc.

En clair, il appartient désormais à nos partenaires récipiendaires souhaitant obtenir un financement de définir ces actions comme prioritaires dans les documents de programmation pluriannuels qui gouvernent notre coopération avec eux. Cette nouvelle approche adoptée par la Commission européenne rend notre coopération plus conforme aux principes chers à nos yeux d'appropriation et d'alignement consacrés par la *Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement*. Elle permet également de s'assurer que les actions contre les mines sont parfaitement cohérentes avec les besoins sécuritaires et de développement des populations locales. Enfin, elle assure une meilleure intégration des projets antimine dans les plans stratégiques de développement et de réduction de la pauvreté de nos pays partenaires.

Néanmoins, cette réforme de l'architecture de l'aide extérieure de la CE a engendré de nombreuses préoccupations légitimes dans le chef des partenaires de mise en œuvre et des bénéficiaires de nos projets. Les inquiétudes exprimées sont doubles mais intrinsèquement liées : il est craint, d'une part, que la contribution financière générale de la CE décline significativement, d'autre part, que les projets financés ne concernent plus que les menaces immédiates d'ordre humanitaire ou relevant du développement, et que les menaces dites « résiduelles », telles que les champs de mines éloignés des communautés, ne seront plus prises en charge.

En ce qui concerne la première préoccupation, je suis heureux de pouvoir rassurer, au nom de la Commission européenne, ceux qui ont exprimé leurs inquiétudes, en vous communiquant le chiffre de 33 millions d'euros qui correspond à notre contribution financière pour l'année 2007 et qui est dans le même ordre de grandeur que celles des années précédentes. Quant à la deuxième préoccupation, il serait malhonnête de prétendre qu'elle est totalement infondée. Mais la question est de savoir si notre nouvelle approche n'en est pas moins justifiée ou légitime. En effet, outre le fait qu'une analyse approfondie des projets financés sur l'ancienne ligne budgétaire thématique démontre que très peu d'entre eux concernaient les menaces dites 'résiduelles', cette nouvelle approche permet à la CE de mieux répondre au mandat de développement et d'aide humanitaire qui lui est confié par les États-membres dans le cadre du Traité l'instituant.

Quoi qu'il en soit, la Commission européenne est pleinement consciente des défis que ce changement implique pour maintenir son engagement à l'égard d'un monde sans mine qui ne pourra être obtenu que par l'universalisation et la mise en œuvre complète de la convention d'Ottawa.

Aujourd'hui en effet, bien loin de pouvoir nous reposer sur nos lauriers, il nous faut être plus actifs que jamais. Les progrès accomplis en dix ans par la Communauté internationale – et notamment par l'Union Européenne qui, il faut le souligner, y a participé d'un point de

vue financier pour presque moitié, avec une contribution depuis 1992 de plus de 1,5 milliard d'euros, CE et États confondus – sont considérables. Cela dit, la perspective est différente selon que l'on voit le verre à moitié plein ou à moitié vide. Si l'on peut avoir l'impression fallacieuse que près des trois-quarts du chemin ont été accomplis, le quart restant sera sans nul doute le défi le plus difficile à relever.

A l'heure actuelle, conformément à l'article 4 de la Convention, l'obligation de détruire les stocks de mines reste d'application pour huit États parties. L'obligation de dépolluer les territoires contaminés conformément à l'article 5 reste pertinente pour quarante-quatre États parties. Enfin, le nombre de victimes des mines qui sont cruellement en attente d'une aide suffisante pour leurs soins, leur réhabilitation et leur réintégration socio-économique se compte par centaines de milliers et ce nombre ne cesse d'augmenter chaque année de plusieurs milliers. Mais, plus dramatique encore à la lumière de l'objectif d'un monde sans mine, trente-neuf États, et pas des moindres, ne sont toujours pas parties à la Convention. Ceci, sans parler des acteurs non étatiques armés qui n'ont pas la personnalité juridique pour pouvoir y adhérer.

Il est donc de prime importance que, parallèlement à nos propres actions diplomatiques, nous continuions à soutenir activement les efforts considérables de nos partenaires, notamment les activités de plaidoyer de la Campagne Internationale pour Interdire les Mines en vue de l'universalisation de la Convention ainsi que ceux de l'Appel de Genève à l'égard des acteurs non étatiques, en vue de faire prendre à ceux-ci le même engagement par la signature de son « Acte d'Engagement ». D'autre part, il faut continuer à assister les États et acteurs non étatiques volontaires à remplir leurs obligations découlant de ces deux instruments.

Pour ce faire, la Commission européenne compte bien maintenir et accroître, s'il le faut, ses efforts diplomatiques et financiers, mais aussi en améliorer l'efficacité. Comme je l'ai déjà précisé, nous sommes parfaitement conscients des difficultés auxquelles nous faisons face suite à la réorganisation de notre coopération extérieure. D'après nous, cette nécessité d'une intégration accrue des actions antimine dans nos politiques de développement et d'aide humanitaire a deux implications majeures:

- Premièrement, cette approche implique une meilleure coordination de nos instruments, de nos politiques, de nos stratégies et des acteurs qui y sont liés. Ceci requiert idéalement le maintien d'une équipe de personnel qualifié en charge de la gestion centralisée de la problématique des mines au siège de la Commission européenne à Bruxelles ;
- Deuxièmement, elle implique une plus grande complexité dans nos relations avec les pays partenaires et les parties prenantes sur le terrain, qui requiert une coordination accrue sur le terrain et un partenariat renforcé avec les pays récipiendaires.

Dans cette optique, malgré l'abrogation de la ligne budgétaire thématique, nous avons maintenu à Bruxelles, un secteur spécialement dédié à la gestion de la problématique qui est notamment chargé, outre de la dimension politique, de la coordination générale des actions mises en œuvre par nos délégations ainsi que d'apporter à celles-ci tout le soutien nécessaire en terme d'expertise. À titre d'exemple, ce secteur est en train d'élaborer des lignes directrices à l'attention de nos délégations afin de les aider à concevoir, à contrôler et à évaluer des projets contre les mines. Ce guide se base sur plusieurs études mandatées par la Commission qui ont notamment démontré qu'une place insuffisante était accordée aux projets à dimension régionale et au renforcement des capacités des pays partenaires. C'est seulement à cette condition que les moyens que nous dédions à cette problématique

## Dimensions de l'action contre les mines

---

seront accrus et que les méthodes pour les mettre en œuvre seront améliorées afin de réaliser à plein nos objectifs.

Néanmoins, comme je l'ai précédemment évoqué, il résulte de ce changement d'approche que certaines initiatives ne pourront plus être soutenues par la CE malgré leur nécessité incontestable. Ceci représente un défi pour l'UE dans son ensemble, et donc également pour ses États-membres qui devront trouver les moyens de continuer à apporter un soutien européen à ces initiatives à caractère global. L'adoption récente par le Conseil de l'UE d'une action commune pour l'universalisation de la convention sur les armes classiques ainsi que l'adoption prochaine d'une autre action commune pour l'universalisation de la convention d'Ottawa sont des exemples de ces formules de plaidoyer politique.

Enfin, en guise de conclusion, il me semble important, sans pour autant anticiper les débats dans le cadre de la deuxième table ronde, de faire le parallèle avec la problématique des munitions à dispersion. Ces deux fléaux présentent en effet de nombreuses similitudes en ce que ces armes deviennent trop souvent toutes deux des restes explosifs de guerre et qu'elles sont par ailleurs souvent traitées conjointement dans la pratique. Toutefois, si l'une fait l'objet d'une interdiction totale dans le cadre de la convention d'Ottawa, l'autre ne fait même pas encore l'objet d'une restriction. Pourtant, il va de soi que les progrès accomplis à l'égard des mines antipersonnel auront un goût amer si elles ne sont pas bientôt complétées par des avancées dans le domaine des bombes à sous munitions qui sont, elles aussi, contraires aux principes du droit international humanitaire de par leur manque de précision et de fiabilité aujourd'hui largement avéré. Il est donc primordial que nous continuions nos efforts, parallèlement à l'universalisation et à la mise en œuvre complète de la convention d'Ottawa, pour parvenir, sinon à une interdiction de ces armes dans le cadre du processus d'Oslo, à tout le moins, à une restriction dans le cadre de la convention sur les armes classiques.

Jean-François GUILHAUDIS

Je vous remercie, Monsieur, pour ces informations très intéressantes sur l'activité de la Commission européenne. Si je comprends bien, elle est en phase de reconversion mais, à terme, son efficacité d'action devrait être accrue.

Antoine GOUZEE de HARVEN

Absolument. Nous avons adopté une approche qui nous permettra d'être résolument plus en phase avec les besoins des pays bénéficiaires.

Jean-Marc LAVALLEE, Ministère des Affaires étrangères, Direction de la coopération militaire et de défense (DCMD)

Une question très technique. Est-ce que vous pouvez préciser la notion de menace résiduelle ?

Michel RATHQUEBER, du CNDH (Centre national de déminage humanitaire)

Je voudrais savoir s'il y a une interaction entre l'Union européenne et les Nations Unies sur ces problèmes.

Jean-François GROS

Je voudrais dire que le génie militaire français a acquis une expérience, je dirais internationale, qui est reconnue, de grande valeur et ce, depuis de nombreuses années au prix du sang versé puisque, même encore récemment, on a eu à déplorer des pertes au Sud-Liban, et également au Tadjikistan. J'étais engagé au Sud-Liban en 1978 et j'ai été moi-même blessé sur des champs minés et, à cette époque-là, on trouvait déjà des sous-munitions telles qu'on en trouve actuellement au Sud-Liban. Le déminage, ce n'est pas quelque chose de facile, c'est quelque chose de très compliqué puisque ça dépend des mines qui ont été employées, ça dépend des zones qui ont été polluées, ça dépend de la météo, d'énormément de facteurs. Effectivement, la recherche et développement est un point très important mais derrière tout cela, il y a l'homme, et il ne faut pas l'oublier. La France a participé à la mise en place du Centre de perfectionnement des actions de déminage et de dépollution à Ouidah au Bénin, dont un des acteurs principaux est présent dans la salle. Je pense qu'il y a là un aspect très important à développer.

Pour finir, le rapprochement de la société civile, de la société militaire et de la communauté internationale est très important. Il y a trois verbes qui me paraissent essentiels : **coordonner**, **fédérer** les énergies et **partager** les expertises. Dans ce domaine-là, le génie militaire est prêt à partager les expertises et c'est pour cela que nous avons signé récemment avec la CNEMA et FCI (France Coopération Internationale) un protocole d'accord pour fédérer les énergies et partager les expertises.

Antoine GOUZEE de HARVEN

Ce qu'on appelle, d'une manière générale, les *menaces résiduelles*, sont en fait de plusieurs sortes : par exemple, le fait qu'il y ait des champs de mines qui se situent assez loin des endroits où vivent les communautés, ou encore lorsqu'il n'y a qu'un nombre peu important de mines. Pourquoi est-ce que nous ne pourrions plus véritablement les prendre en charge ? Comme je l'ai dit, le fait que nous n'ayons plus d'instrument spécifique implique qu'il va falloir, dans nos partenariats avec les pays récipiendaires, les définir comme priorités dans le cadre des ressources par définition insuffisantes qu'on leur alloue au titre de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Il est évident que les infrastructures de santé publique, d'éducation ou d'autres domaines, pourront être considérées comme prioritaires par ces pays partenaires par rapport aux menaces dites résiduelles. Ce qui fait que nous ne pourrions plus financer la lutte contre ces dernières, comme nous le permettait avant notre ligne budgétaire spécifique.

Pour ce qui est de l'interaction avec les Nations Unies, bien entendu, nous collaborons étroitement. Quelle est la nature de cette collaboration ? La Commission européenne finance des projets. Elle ne les met pas en œuvre techniquement. Nous n'avons pas, par exemple, de démineurs à disposition que nous pouvons envoyer sur le terrain au nom de la Communauté européenne. Nous devons donc passer par des partenaires de mise en œuvre qui sont principalement des organisations non gouvernementales et des organisations internationales, mais également des États-membres ou éventuellement des sociétés privées. En matière d'actions contre les mines, nous collaborons donc beaucoup avec différents programmes, agences ou bureaux des Nations-Unies comme le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), le Service de l'action antimine des Nations-Unies (UNMAS), le Fonds des Nations-Unies pour l'Enfance (UNICEF) ou d'autres. Telle est la nature de notre collaboration sous un angle opérationnel. Nous collaborons également sur des plans politique et stratégique. Les Nations Unies sont donc des partenaires importants



## Dimensions de l'action contre les mines

---

pour la mise en œuvre de nos projets, et également des partenaires politiques pour tout ce qui relève du plaidoyer.

Jean-François GUILHAUDIS

Je vous remercie. Vous étiez également demandeur d'assistance technique, si j'ai compris tout à l'heure. Je demande à Agnès MARCAILLOU de répondre à son tour.

Agnès MARCAILLOU

Juste pour finir le point coopération Union européenne – Nations Unies. Il y a un très bon exemple de coopération entre les Nations Unies, en particulier le PNUD, et l'Union européenne ; ce partenariat inclut également le service de lutte contre les mines du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), et c'est à Chypre que nous avons un gros programme, appuyé par l'Union européenne. Le SLAM<sup>13</sup> apporte une assistance technique qui a permis le déminage de la zone tampon entre les deux communautés à Chypre. Cela présente un intérêt essentiel pour les échanges bi-communautaires et les points de passage. Il s'agit d'une bonne symbiose, d'une bonne exploitation des synergies et d'un bon impact sur le terrain. Chypre est un exemple que je voulais mentionner.

En ce qui concerne l'organisation de l'action des Nations Unies, énorme travail est fait dans les bureaux au siège. Nous avons des réunions inter-agences plus fréquentes que nous le souhaiterions, hebdomadaires si ce n'est deux fois par semaine. Nous mettons au point nos politiques, nos objectifs. Je dirais qu'une réunion classique consiste en une table ronde sur des pays posant problème. Chaque fois, on considère les avantages respectifs apportés par chaque organisation, il y a des pays dans lesquels certaines agences sont plus présentes que d'autres. Par exemple, l'UNICEF est présente dans vingt-neuf pays dans le monde. Là où l'UNICEF a un point fort, par exemple la Colombie, elle prendra la tête des opérations et travaillera en chef d'équipe avec le PNUD et d'autres, sans oublier que nous associons fréquemment à nos travaux la Croix-Rouge internationale, le CICR. Une concertation déjà réfléchié donc entre sièges, où nous mettons en œuvre nos politiques et stratégies.

Ensuite, nous décentralisons ce processus dans les pays, sur le plan local. Et cela se passe plutôt bien. Le fait que nous soyons tous à court de ressources, financières ou humaines, nous a certainement obligés à faire preuve de beaucoup de rigueur. Alors, je n'encourage pas ici la politique de l'asphyxie, mais c'est vrai que cela nous a poussés à revoir un peu nos méthodes de travail.

Vous avez évoqué l'approche régionale. L'approche régionale dans le cadre des Nations Unies est généralement tributaire du renforcement des capacités des organisations régionales. Les organisations régionales et sous-régionales – il y en a une bonne vingtaine dans le monde – n'ont pas nécessairement la capacité d'intervenir au profit de nos objectifs. Nous travaillons avec eux, en intervenant sur le terrain. Par exemple au Soudan, la Ligue Arabe est complètement associée à nos efforts. A mesure que nous développons nous-mêmes nos opérations, nous développons leur expertise et leur expérience. C'est une façon indirecte de leur fournir de l'assistance technique.

---

<sup>13</sup> Service de la Lutte antimine de l'ONU (Département des opérations de maintien de la paix), le plus souvent désigné par son sigle anglais, UNMAS

Vous m'avez demandé également ce qu'implique la définition par les pays partenaires de leurs priorités. La façon de travailler de la Commission européenne, de l'Europe, nous pose effectivement problème. Ce que nous voyons d'ores et déjà sur le terrain, c'est qu'une fois que les financements sont donnés en bilatéral aux pays dans le cadre de leur budget de développement et que vous leur demandez de régler leurs problèmes avec les Nations Unies en ce qui concerne le déminage, je dois avouer aujourd'hui, de façon candide, que le déminage n'est pas leur priorité. Ce qui fait que ce sont des pays qui manquent de tout, qui voient arriver une manne alors qu'ensuite, les instances européennes leur demandent de partager cette manne avec une organisation qui est, malheureusement, perçue comme très riche et disposant de beaucoup de moyens. Ils ne le font pas, et il est vrai que là, nous avons un souci. Le problème est donc que les politiques de développement ne prennent pas suffisamment en compte la lutte contre les mines. Je me tourne, là, vers les instances européennes qui ne sont pas simplement des instances bancaires, mais des instances politiques, en espérant que les États membres de l'UE exercent des pressions politiques sur les pays dans lesquels ils investissent, de façon à ce que ces pays prennent en compte les priorités pour lesquels ils sont financés.

Jean-François GUILHAUDIS

Merci beaucoup. Nous passons à la deuxième partie de cette table ronde, donc à la question des défis de la Convention. Nous entendrons Madame Eve LA HAYE et l'Ambassadeur Jean-François DOBELLE. Madame Eve LA HAYE est conseillère juridique dans l'unité Armes de la division juridique du CICR à Genève. Elle a fait des études à Londres, à Strasbourg, à Genève. Elle a une expérience, aussi, au Tribunal pénal international sur l'ex-Yougoslavie et elle va nous parler des défis de la Convention. L'Ambassadeur Jean-François DOBELLE, que nous avons déjà entendu, représente la France à Genève, à la Conférence du désarmement. Il appartenait à la promotion de l'ENA « droits de l'homme », qui le prédestinait en quelque sorte à une telle mission.

#### **- La convention sur l'interdiction de mines antipersonnel d'ici dix ans : futurs défis**

**Eve LA HAYE**, Conseillère juridique, Unité Armes, Division juridique, Comité International de la Croix-Rouge<sup>14</sup>

Permettez-moi tout d'abord de remercier la CNEMA et le Centre Thucydide d'avoir invité le Comité international de la Croix-Rouge (le CICR) à ce colloque de commémoration des dix ans de la convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, communément appelée la convention d'Ottawa. Vous avez souhaité que le CICR intervienne sur le thème des défis qui nous restent à relever dans le cadre de cette convention.

Je ne vais pas revenir sur l'extraordinaire bilan de la convention d'Ottawa, bilan qui a été très largement couvert ce matin par les orateurs précédents. Je me concentrerai donc sur ce qu'il nous reste à faire pour mettre en œuvre les objectifs contenus dans la Convention durant les dix prochaines années.

Je vous propose de diviser mon propos en deux parties. Je couvrirai en premier lieu les défis majeurs ou prioritaires, ceux qui réellement vont déterminer le succès ou l'échec de la Convention dans son ensemble. Nous estimons que ces défis ou enjeux prioritaires sont:

---

<sup>14</sup> Les opinions exprimées dans ce texte sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions du Comité International de la Croix-Rouge.

## Dimensions de l'action contre les mines

---

- 1) La gestion des extensions de délais sur la base de l'article 5 de la Convention ;
- 2) L'aide aux victimes afin de s'assurer que les victimes de mines reçoivent les soins et l'assistance à long terme dont elles ont besoin, notamment pour leur réhabilitation et leur réintégration socio-économique.
- 3) Le troisième défi prioritaire, selon nous, concerne la destruction des stocks. Les obligations et les délais contenus dans l'article 4 ont été respectés par la quasi-totalité des États jusqu'à présent ; il s'agit de conforter ce résultat jusqu'à la destruction complète des stocks de mines par tous les États parties à la Convention.

Dans le cadre des défis ou enjeux secondaires, je couvrirai la question de la définition du concept de mines antipersonnel tel que défini à l'article 2 de la Convention, ainsi que le problème des quantités importantes de mines gardées par les États dans le cadre de l'article 3 de la Convention et brièvement les mesures à mettre en œuvre sur la base de l'article 9.

### DÉFIS OU ENJEUX PRIORITAIRES

1. Les extensions de délai dans le cadre de l'obligation de déminage suivant l'article 5 de la Convention

Comme nous avons pu l'entendre dans le débat précédent, les États parties ont dix ans pour tout mettre en œuvre afin d'identifier les zones minées et de procéder à la destruction de toutes mines dans ces zones, en d'autres termes, de procéder au déminage de toutes les zones sous leur contrôle ou leur juridiction.<sup>15</sup> La Convention étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1999, les premières échéances de déminage commenceront à tomber à partir du 1<sup>er</sup> mars 2009. On peut compter vingt-cinq États qui ont leur échéance de déminage en 2009 ou 2010. Nous saluons les efforts de l'Albanie, de la Jordanie et de la France, qui ont récemment indiqué qu'ils allaient pouvoir terminer le déminage dans les délais impartis et ne demanderont donc pas d'extension de délai.

Et les autres, me direz-vous ? Et bien nous nous trouvons face à une situation où plus de la moitié des États ayant leur échéance en 2009 et 2010 vont devoir demander une extension de délais dans les mois à venir.<sup>16</sup> Ce chiffre est alarmant. Même si en soi le chiffre de quatorze ou seize États demandant une extension n'est pas un problème (c'est un droit reconnu dans la Convention), il faut admettre qu'il est le reflet d'un certain échec. Nous déplorons le fait qu'un nombre trop important d'États ayant une surface limitée de zones minées ait recours à cette possibilité qu'offre la Convention. Il ne faisait de doute à personne en 1997, que certains États, tels que le Cambodge, la Bosnie Herzégovine ou la Croatie n'allaient peut-être pas pouvoir déminer dans les dix ans impartis par la Convention. Il est regrettable que d'autres États n'aient pas fait les efforts nécessaires dès 1999 pour identifier les zones minées, mettre en place des plans de déminage et rechercher les fonds adéquats afin de procéder au déminage.

Il nous semble très inquiétant que certains États puissent demander une extension de délai alors qu'aucun champ de mines n'a été déminé ces huit dernières années. Nous pensons

---

<sup>15</sup> L'article 5 de la convention prévoit que « *chaque État partie s'engage à détruire toutes les mines antipersonnel dans les zones minées sous sa juridiction ou son contrôle, ou à veiller à leur destruction, dès que possible, et au plus tard dix ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet État partie* ».

<sup>16</sup> Les États qui ont déjà annoncé qu'ils allaient demander une extension de délai pour 2009 sont : la Bosnie-Herzégovine, le Tchad, la Croatie, l'Équateur, le Mozambique, le Nicaragua, le Pérou, le Sénégal, la Thaïlande, le Yémen, le Venezuela et le Zimbabwe.

qu'aucune extension de délai ne devrait être octroyée à un État partie si cela revenait à permettre une utilisation *de facto* des mines antipersonnel, par exemple lorsque ces mines sont autour de bases militaires ou même le long d'une frontière et que l'État ne démine pas ces zones en particulier pour en tirer un avantage militaire.

Les États parties conscients de cet enjeu, face au constat que plus de la moitié des États ayant un délai en 2009 sont sur le point de demander une extension de délais, viennent d'adopter lors de la 8<sup>ème</sup> réunion des États parties en Jordanie une procédure de demande d'extension de délai très claire. Les États demandeurs doivent remplir un formulaire type où un très grand nombre de précisions sont demandées, à savoir ce qui a été accompli, ce qui reste à exécuter ainsi que la façon dont ils vont achever le déminage dans les délais demandés<sup>17</sup>.

Quels sont les critères qui devraient être pris en compte par les États parties lors du processus de décision ?

- Il est essentiel que la demande d'extension de délai identifie clairement les problèmes que l'État a rencontrés dans les neuf dernières années et pose les bases d'un plan d'action crédible: c'est-à-dire contienne une explication précise sur la manière dont les problèmes à la fois techniques et financiers vont être surmontés. Si la demande n'est pas claire ou si elle est incomplète, les États devraient fixer un délai supplémentaire d'un an par exemple au requérant pour lui laisser du temps afin de reformuler sa demande. Le même traitement pourrait être envisageable pour les États qui déposent leur demande hors délai.
- Ces extensions de délai ne devraient être données que pour le minimum de temps nécessaire afin de mener à bien le déminage complet de zones minées ; il nous paraît donc possible de n'octroyer que le nombre d'années nécessaires, qui pourrait être inférieur au nombre d'années demandées.
- En conclusion, on peut considérer sans exagération que la crédibilité de la Convention est en jeu. Le succès ou l'échec de celle-ci sera largement déterminé par la manière dont les États vont gérer ce mécanisme d'extension de délai et s'assurer que les périodes d'extension de délai vont permettre le déminage effectif des zones minées.

## 2. Assistance aux victimes de mines

Les dix années écoulées ont permis de mieux cerner les contours de l'assistance aux victimes de mines ainsi que les obligations des États dans ce domaine. Le Plan d'Action adopté à la conférence d'examen en 2004 reconnaît cette ambition en déclinant onze mesures concrètes et essentielles que les États parties s'engagent à prendre pour s'assurer que les victimes de mines reçoivent les soins et l'assistance à long terme dont ils ont besoin pour leur réadaptation, leur réhabilitation et leur réintégration socio-économique<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Voir le document intitulé « Projet de matrice que les États parties utiliseront pour demander une prolongation du délai prescrit à l'article 5 ».

Accessible par le lien :

[http://www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/other\\_languages/french/MBC/MSP/8MSP/8MSP-Art5-Voluntary-Template-27Aug07-fr.pdf](http://www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/other_languages/french/MBC/MSP/8MSP/8MSP-Art5-Voluntary-Template-27Aug07-fr.pdf)

<sup>18</sup> Plan d'Action de Nairobi : Faire que cessent les souffrances causées par les mines antipersonnel, document N.U APLC/CONF/2004/5 p.101.

## Dimensions de l'action contre les mines

---

Il s'agit notamment:

- D'établir et de renforcer les soins nécessaires pour répondre dans l'urgence aux besoins des (nouvelles) victimes de mines, notamment les soins chirurgicaux dans les communautés affectées ;
- D'établir et de renforcer les services de réhabilitation physique et l'accès à ces services par les communautés affectées, qui sont souvent éloignées des grands centres ;
- D'appuyer la réintégration socio-économique des victimes de mines et autres personnes handicapées ;
- De mettre en place des cadres juridiques et politiques pour protéger et garantir de manière effective les besoins et les droits des personnes handicapées.

Cependant, comme l'a souligné le vice-président du CICR dans son allocution à la 8<sup>ème</sup> assemblée des États parties, la plupart des victimes de mines n'ont connu que très peu d'amélioration significative de leur situation depuis l'entrée en vigueur de la Convention.<sup>19</sup> Nous constatons que, sur le terrain, trop peu de choses changent. De plus, nous remarquons que beaucoup d'États affectés se reposent sur le travail des organisations internationales et non gouvernementales dans le cadre de l'aide apportée aux victimes de mines.

Il est nécessaire que les États affectés prennent plus de responsabilités dans le traitement des victimes de mines et décident d'en faire une priorité afin que des ressources financières puissent aussi être débloquées et s'investir dans des plans d'action échafaudés sans grande difficulté mais trop rarement mis en pratique.

Il nous semble aussi urgent que les pays donateurs exigent des pays bénéficiant de l'aide internationale des rapports détaillés sur la façon dont les fonds ont été utilisés et de quelle manière ces fonds ont réellement contribué à l'aide aux victimes des mines et autres personnes handicapées.

Si l'on peut avoir des statistiques assez précises sur le nombre de mines détruites ou le nombre de mètres carrés déminés, il est très difficile de quantifier les progrès réalisés dans le secteur de l'aide aux victimes des mines. Le CICR estime que beaucoup plus doit être fait pour évaluer les progrès réalisés par les États dans ce domaine. Si des plans d'action ont été mis en place dans la quasi-totalité des États les plus affectés, il n'y a que très peu d'organes indépendants qui assurent le suivi de l'application de ces plans d'action pour l'assistance aux victimes.

Le CICR pense que la récente convention sur les droits des personnes handicapées est un bon exemple et que le régime de la convention d'Ottawa pourrait s'inspirer des mécanismes mis en place dans le cadre de cette Convention.<sup>20</sup> Dans le cadre de cette Convention, les États doivent désigner des points de contact au sein de leur gouvernement ainsi qu'un dispositif de coordination chargé de faciliter les actions liées à l'application de la Convention dans différents secteurs. De plus, les États doivent mettre en place un ou plusieurs mécanismes indépendants afin de promouvoir, protéger et assurer le suivi de l'application de la présente Convention. Il nous semble opportun que les États les plus affectés dans le cadre de la convention d'Ottawa qui décident d'adhérer à la convention sur

---

<sup>19</sup> Allocution du vice président du CICR Monsieur Olivier VODOZ à la 8<sup>ème</sup> Assemblée des États parties en Jordanie, 18 novembre 2007

Cf. le site : <http://www.gva.icrc.priv/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/landmines-statement-181107>

<sup>20</sup> Article 33 de la Convention sur les droits des personnes handicapées.

les droits des personnes handicapées ne doublonnent pas les systèmes et utilisent le même mécanisme d'application et de suivi sur le plan national pour toutes les personnes handicapées, y compris les victimes de mines.

### 3. Destruction des stocks sur la base de l'article 4

Je passe maintenant rapidement au troisième défi prioritaire pour la mise en œuvre de la Convention. La mise en œuvre de l'article 4 a permis la destruction de presque quarante-deux millions de mines antipersonnel. La quasi-totalité des États a rempli leur obligation dans les délais impartis par la Convention. Le défi des années à venir est de maintenir ce résultat et de s'assurer que les neuf États restant mettent tout en œuvre pour respecter les délais, qui ne peuvent pas être prolongées, de l'article 4. Ces neuf États qui ont encore un délai pour la destruction de leur stock, détiennent un total de presque quatorze millions de mines antipersonnel.<sup>21</sup>

En Ukraine et au Bélarus, plus de 9,5 millions de « mines papillon » ou PFM-1 se trouvent toujours en stock et attendent leur destruction. Ce type de mines, qui contient des substances chimiques, peut difficilement être détruit par explosion à l'air libre sans causer un risque de pollution de l'air et de l'eau. Le Bélarus, dont le délai expire le 1<sup>er</sup> mars 2008, va annoncer qu'il n'a pas réussi à détruire son stock de mines papillon ou PFM-1. Cet état de fait qui sera effectif en mars 2008 représentera la plus sérieuse violation de la Convention à ce jour. Nous avons appelé les États, et notamment ceux directement touchés ainsi que ceux qui sont en position d'aider le Bélarus et l'Ukraine, à mettre tout en œuvre pour résoudre ce problème qui doit être considéré comme une priorité absolue dans les deux années à venir.

Je passe maintenant aux défis ou enjeux secondaires.

## **DÉFIS OU ENJEUX SECONDAIRES**

### 1. La définition d'une mine antipersonnel contenue dans l'article 2 de la Convention

En ce qui a trait à l'article 2 de la Convention, la question qui se pose est de savoir si une mine dite antivéhicule équipée d'un capteur ou d'un allumeur sensible (notamment d'un fil piège, fil de rupture ou allumeur à bascule) de sorte que la mine est susceptible d'exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne, est une « mine antipersonnel » au sens de la Convention et est donc interdite.

Tel que le rapporte la CNEMA dans son Rapport 2003, cette question a fait l'objet de longs débats depuis l'adoption de la Convention. Ledit rapport reprend de manière très complète les positions des uns et des autres sur cette question.<sup>22</sup>

Je me contenterai de dire ici que, pour le CICR, toute mine conçue de manière à exploser au contact d'une personne ou du fait de sa présence ou proximité est interdite dans le cadre de l'article 2 de la Convention. Cette interprétation est basée non seulement sur l'analyse de l'objet et du but de la Convention mais aussi sur l'analyse des travaux préparatoires.<sup>23</sup> Sur les trente États parties qui ont pris explicitement position sur cette question, vingt-

---

<sup>21</sup> Ces États sont le Bélarus (2008), le Burundi (2008), l'Éthiopie (2009), la Grèce (2008), l'Indonésie (2011), le Soudan (2008), la Turquie (2008) et l'Ukraine (2010).

<sup>22</sup> Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, rapport 2003 pp.28-35.

<sup>23</sup> Toute mine, quelle que soit son appellation, qui est conçue de manière à exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne est interdite par la convention. Toute autre interprétation affaiblirait nettement l'objet et le but de la Convention et aurait pour conséquence que de nombreux termes utilisés seraient dénués de sens. Pour plus de détails voir le rapport de la CNEMA, *ibid.*, pp. 28-31.

## Dimensions de l'action contre les mines

---

quatre ont soutenu cette interprétation. Six autres États parties ont adopté une position différente et considèrent notamment que le cas de ce genre de mines antivéhicule à allumeur sensible devrait être discuté dans le cadre de la convention sur les armes classiques. Des discussions sur les mines antivéhicule dans le cadre de la convention sur les armes classiques se sont déroulées pendant presque quatre ans mais n'ont pas abouti à l'adoption d'un protocole additionnel. Seuls quelques vingt-six États ont accepté d'être liés par une « Déclaration sur les mines antivéhicule ». <sup>24</sup> Les États signataires de cette déclaration s'engagent à ne pas utiliser de mine antivéhicule non détectable à l'extérieur d'un périmètre marqué et à ne pas utiliser de mines antivéhicule à l'extérieur d'un périmètre marqué si elles ne comportent pas de mécanismes d'auto-destruction ou d'auto-neutralisation. Cette déclaration prévoit aussi des limites quant au transfert de mines antivéhicule, mais elle ne réglemente pas l'usage des mines à allumeur sensible et ne peut donc pas être considérée comme apportant une solution au problème d'interprétation de la définition d'une mine antipersonnel.

Le CICR estime donc qu'il est serait utile de résoudre cette divergence d'interprétation dans le cadre de la convention d'Ottawa. Les discussions sur ce sujet ont montré toutefois qu'il semble peu probable d'adopter une interprétation commune de l'article 2 par les États parties. Cette difficulté ne devrait pas empêcher d'utiliser le travail effectué dans le cadre de la convention sur les armes classiques comme base de réflexion. Je fais plus particulièrement allusion ici à une recherche faite par l'Allemagne sur les dispositifs de mise à feu et les capteurs des mines antivéhicule <sup>25</sup>. Cette étude a montré que certains capteurs ou systèmes de mise à feu ne peuvent pas être conçus sans être exagérément sensibles. En d'autres termes, certains systèmes ne peuvent être conçus sans se déclencher au contact d'une personne ; il s'agit par exemple des fils-pièges à rupture, les fils de déclenchement croche pieds et les tiges poussoirs.

Un grand nombre d'États ont déjà pris des mesures et décidé de ne pas utiliser des mines antivéhicule équipées de ces dispositifs sensibles de mise à feu et nous espérons que la pratique des États va s'uniformiser dans ce domaine dans les années à venir. Je crois comprendre qu'actuellement il n'y a aucune mine antivéhicule en service opérationnel dans les armées françaises qui pose problème sur ce plan. Nous nous réjouissons donc de constater que la pratique de la France est conforme aux exigences de l'article 2, selon notre interprétation de cet article.

Je souhaite mentionner rapidement deux autres défis secondaires qu'il faudra aussi relever dans un futur proche.

### 2. Le premier est lié à l'article 3 de la Convention

L'article 3 introduit une exception à l'interdiction absolue de conserver des mines antipersonnel, en permettant à chaque État partie de garder un certain nombre de mines à des fins de formation aux techniques de détection de mines, de déminage ou de destruction de mines, et à des fins de mise au point de ces techniques. L'article 3 précise que le nombre ainsi retenu doit être le « *minimum absolument nécessaire* » aux fins permises par ladite disposition.

Tenant compte de l'écart considérable entre le nombre de mines retenues d'un État partie à l'autre, il peut être nécessaire de préciser ce qu'est le « *minimum absolument nécessaire* » au sens de la Convention. La formule utilisée informellement entre 2001 et 2004 était que

---

<sup>24</sup> Déclaration sur les mines antivéhicule, Doc. NU CCW/CONF.III/11, p.35-36.

<sup>25</sup> Voir l'annexe technique B du 'Rapport sur les travaux de 2006 relatifs à la question des mines autres que les mines antipersonnel', Doc. NU CCW7CONF.III/7/Add.2, CCW/GGE/XV/6/Add.2, pp. 24-26.

« les mines retenues devraient pouvoir se compter en centaines ou en milliers, et non en dizaines de milliers ». Cette formule n'a toutefois pas été retenue dans le rapport de la conférence de révision et là encore, il semble difficile pour les États de se mettre d'accord sur un chiffre précis.

Des remarques s'imposent toutefois :

- Il semble qu'au moins 228 000 mines sont conservées par les États parties dans le cadre de l'article 3. Cinq États parties gardent chacun plus que 10 000 mines antipersonnel alors que sept autres ont entre 5 et 10 000 mines en leur possession.
  - Il est inquiétant de voir que le nombre de mines retenues par certains États ne décroît pas d'année en année alors que ces mines sont gardées afin d'être utilisées dans le cadre de formations ou d'exercices de déminage.
  - Trop peu d'États utilisent le nouveau formulaire D de l'article 7, qui demande aux États de déclarer les raisons pour lesquelles ils gardent ces mines et l'utilisation qui en est faite.
  - Le CICR est d'avis que la conservation de stocks importants de mines sans les utiliser pour une des raisons contenues dans l'article 3 revient en réalité à stocker ces mines antipersonnel qui sont interdites par la Convention elle-même.
  - Il est aussi important de mentionner que certains États ne considèrent pas comme vital de garder des « *live mines* » ou mines réelles pour des fins de formation aux techniques de détection de mines, de déminage ou de destruction de mines, et à des fins de mise au point de ces techniques.
3. Je termine ce survol des autres enjeux de la convention d'Ottawa en faisant référence à l'importance de mesures législatives à prendre en application de l'article 9 de la Convention

Cette obligation doit être mise sur un pied d'égalité avec toutes les autres obligations contenues dans la Convention. Elle est applicable à tous les États parties, qu'ils soient affectés par le fléau des mines ou non. Sur la base de l'article 9, les États s'engagent à développer leurs législations nationales de mise en œuvre de la Convention, afin de rendre applicable dans tous les États parties les interdictions mises en place dans la Convention. Nous notons que 77 sur les 156 États parties ont, soit adopté une législation spécifique de mise en œuvre, soit estimé que leur législation antérieure couvrait le champ de la convention d'Ottawa. Ainsi, la moitié des États parties soit n'ont pas adopté de position à cet égard, soit sont en train d'adopter des législations spécifiques. Nous appelons donc tous les États parties qui se trouvent dans cette dernière catégorie à nous faire part de leur progrès, afin de rendre réellement universelle et applicable dans tous les États parties, les normes contenues dans la convention d'Ottawa.

Voilà pour un résumé des questions relatives aux articles 2, 3 et 9. Je me dois de préciser que le CICR n'a jamais prétendu que ces questions sont « ultra prioritaires » pour la Convention. Au contraire, nous avons toujours reconnu que les plus importantes priorités de la Convention sont bien le déminage, la destruction des stocks de mines, l'assistance aux victimes de mines, et l'adhésion universelle à la Convention. Cependant, ceci n'empêche pas les États parties, tout en gardant le cap sur les objectifs humanitaires fondamentaux de la Convention, de tenter de résoudre les réelles divergences d'application des articles 2 et 3 de la Convention. Si ces questions ne sont pas résolues, l'objectif d'éradiquer les mines antipersonnel en sera directement affecté et la Convention en sortira affaiblie.



## Dimensions de l'action contre les mines

---

- **Discussion**, Jean-François DOBELLE, Ambassadeur, représentant de la France à la Conférence du désarmement, Genève

Merci beaucoup, Monsieur le Professeur. En fait, ce que je vais dire a déjà largement été indiqué par plusieurs intervenants ce matin. Je souhaiterais, en quelques minutes, procéder à un rapide bilan d'application de la convention d'Ottawa à la lumière de la 8<sup>ème</sup> réunion des États parties qui s'est déroulée en Jordanie, sur les bords de la Mer Morte, du 18 au 22 novembre dernier.

Le déroulement de cette réunion des États parties à la convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel m'inspire les réflexions suivantes :

1] A bien des égards, la mise en œuvre de la convention d'Ottawa peut être considérée comme un succès et j'y vois **sept motifs de satisfaction** :

a) S'agissant tout d'abord de son universalisation, 156 États sont aujourd'hui parties à la Convention, avec cinq nouvelles adhésions entre la 7<sup>ème</sup> réunion, de septembre 2006, et la 8<sup>ème</sup>, de novembre 2007 : Indonésie, Iraq, Monténégro, Koweït et Palau. Il est possible que d'autres États (Mongolie, Népal, Laos, Bahreïn) rejoignent la Convention à relativement brève échéance. En outre, deux États (Iles Marshall et Pologne) ont signé la Convention sans l'avoir ratifiée à ce stade.

b) Parmi les États non parties à la convention d'Ottawa, seuls deux (la Birmanie et la Russie) ont continué à faire usage des mines antipersonnel entre septembre 2006 et novembre 2007. Le Pakistan, qui avait envisagé cette possibilité, semble y avoir renoncé à la suite de démarches diplomatiques.

c) Les transferts de mines antipersonnel ont quasiment cessé même si des interrogations ont été récemment formulées concernant le respect de la Convention dans la Corne de l'Afrique.

d) Les surfaces déminées ou déclarées réutilisables se sont considérablement accrues : 450 km<sup>2</sup> déminés en 2006, soit un tiers de plus qu'en 2005 ; 860 km<sup>2</sup> de terres déclarées utilisables en 2006, soit trois fois plus qu'en 2005. Ces chiffres témoignent de l'efficacité croissante des méthodes utilisées.

e) Le nombre de nouvelles victimes, même s'il reste encore beaucoup trop élevé, a continué à décroître sensiblement : 5751 en 2006 contre 6873 en 2005 et 11700 en 2002.

f) La destruction des stocks est achevée dans 81 États, ce qui représente aujourd'hui un peu plus de quarante millions de mines détruites.

g) Enfin, les engagements financiers pour mettre en œuvre la convention d'Ottawa ont atteint en 2006 un montant record de 475 millions de dollars US (contre 375 en 2005).

2] Ces progrès réels ne doivent cependant pas masquer l'importance des défis qui restent posés et qui devront être surmontés dans le futur. A cet égard, j'identifierai **sept motifs d'inquiétude**.

a) L'universalisation de la Convention reste très inégale si on raisonne en terme d'aires géographiques : si la très grande majorité des États membres de l'Union européenne sont aujourd'hui parties à l'instrument (à l'exception de la Pologne, qui l'a néanmoins signé, et de la Finlande qui affiche l'intention d'y adhérer en 2012), si celui-ci a été ratifié par la quasi-totalité des États latino-américains et la majeure partie des pays africains, bon nombre de pays d'Asie et du Proche-Orient ne sont toujours pas liés par cet instrument. Par ailleurs, de très grands pays, représentant à eux seuls pratiquement la moitié de la

population de la planète, restent pour le moment à l'écart et n'ont pas manifesté l'intention de s'y rallier dans un avenir proche : États-Unis, Russie, Chine, Inde, Pakistan.

b) Le délai de destruction des stocks de mines antipersonnel, figurant à l'article 4 de la convention d'Ottawa (quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de la convention pour l'État en question), n'a pas pu (dans le cas de l'Afghanistan qui a, néanmoins, depuis rempli ses obligations à ce titre) ou ne pourra pas (dans le cas du Bélarus et de l'Ukraine) être respecté, compte tenu du nombre et du type de mines antipersonnel restant à détruire dans ces deux pays. Or, à la différence de l'article 5 sur la dépollution des sites, l'article 4 ne prévoit pas de prorogation des délais s'agissant de la destruction des stocks, qui peut s'avérer très coûteuse et soulever des problèmes délicats au regard de la protection de l'environnement.

c) Toujours en ce qui concerne les stocks, ceux détenus par certains États au titre de l'article 3 (pour la recherche et l'entraînement) paraissent excessifs et les variations (ou l'absence de variation) de ces stocks ne sont pas justifiées de manière convaincante.

d) Près de la moitié des vingt-neuf États ayant l'obligation de déminer d'ici 2009 ou 2010, au titre de l'article 5 de la Convention (qui prévoit un délai de dix ans à compter de son entrée en vigueur pour l'État en question), ont déclaré pendant la 8<sup>ème</sup> réunion des États parties qu'ils ne seraient pas en mesure de respecter ce délai et qu'ils se verraient contraints de demander une prorogation. Plus précisément, sur les dix-neuf États dont le délai expire en 2009, douze ont indiqué qu'ils soumettraient une requête en vue d'obtenir un délai complémentaire pour dépolluer les zones minées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle (parmi lesquels la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Tchad, le Mozambique, le Sénégal, la Thaïlande et le Pérou).

e) La grande majorité des surfaces déminées se situe dans trois États seulement (Afghanistan, Cambodge et Iraq). Il en va de même des terres déclarées réutilisables (Bosnie-Herzégovine, Cambodge, Yémen). Partout ailleurs, les progrès sont très lents.

f) L'accès aux soins pour les victimes et les mécanismes de réintégration sociaux et économiques restent inadéquats, faute de ressources suffisantes dans plusieurs des États parties qui dénombrent le plus grand nombre de victimes et qui figurent parmi les plus pauvres et les plus démunis de la planète.

g) La mise en œuvre de plusieurs articles de la Convention reste très lacunaire, voire inexistante.

Ainsi, s'agissant de l'article 7 relatif aux mesures de transparence, cinquante-sept États parties n'avaient pas, en 2007, transmis de rapport actualisé couvrant l'année 2006 (soit un pourcentage de 41 %, contre 34 % en 2006).

Un constat largement analogue peut être établi à propos de l'article 9, relatif aux mesures d'application nationales que tout État doit prendre pour prévenir et réprimer les activités interdites par la Convention : une soixantaine d'États n'ont jamais indiqué à ce jour s'ils avaient adopté une législation pour donner effet à la Convention ou s'ils considéraient que les lois existantes étaient suffisantes à cet égard.

Quant à l'article 8, qui est le plus long de toute la Convention (20 paragraphes) et qui prévoit un mécanisme de consultations et d'enquête extrêmement sophistiqué, impliquant le Secrétaire général des Nations Unies, dans l'hypothèse où un ou plusieurs États parties souhaiteraient obtenir des éclaircissements sur la manière dont d'autres États s'acquittent de leurs obligations, il n'a jamais été mis en œuvre alors que des doutes très sérieux ont été émis sur le respect de la Convention par quelques États parties (qu'il s'agisse du transfert

## Dimensions de l'action contre les mines

---

de mines antipersonnel à des groupes armés somaliens par plusieurs États voisins ou de l'ajournement du déminage à proximité de certaines bases militaires au motif qu'il n'existe pas de moyens de défense alternatifs). Sans doute faut-il y voir une illustration de la réticence qu'éprouvent les États à mettre en cause directement leurs pairs, dans cette enceinte comme dans beaucoup d'autres.

Ces lacunes et insuffisances ne doivent cependant pas occulter un bilan qui reste fort encourageant et qui a vu la réalisation, et même l'accélération, de progrès très significatifs dans plusieurs domaines fondamentaux (déminage, nombre de nouvelles victimes, mobilisation des donateurs). A l'évidence, la convention d'Ottawa constitue un élément extrêmement positif dans le développement du droit du désarmement et du droit international humanitaire.

En guise de conclusion, je souhaiterais formuler trois remarques :

a) S'il serait pour le moins hasardeux de prétendre que la convention d'Ottawa a donné naissance à une nouvelle norme coutumière, les deux conditions requises à cet effet par le droit international ne semblant pas remplies en l'espèce (pratique des États et *opinio juris*), il n'en demeure pas moins que **l'impact politique et moral de cet instrument a excédé sa stricte portée juridique**. Il ne fait guère de doute, en effet, que la Convention a eu une incidence sur le comportement de bon nombre d'États non parties (notamment pour ce qui touche à la production, à l'acquisition et au transfert de mines antipersonnel). Que seulement deux États non parties continuent aujourd'hui à poser des mines antipersonnel pour assurer la défense de leur territoire est très révélateur à cet égard.

b) Il convient, en matière d'interprétation des traités, de conserver toujours à l'esprit les règles posées par les articles 31 et 32 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, qui revêtent, elles, indéniablement un caractère coutumier et qui font prévaloir la méthode d'interprétation textuelle sur l'interprétation finaliste (dite téléologique). Ce serait certainement faire dire à l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 1-c de la convention d'Ottawa beaucoup plus qu'il ne dit que d'en tirer la conclusion que cette disposition interdit à un État partie à cet instrument de participer à une coalition militaire comprenant des États non parties à la Convention. De même, les définitions posées par l'article 2 sont fort précises et il serait pour le moins hasardeux de prétendre assimiler les armes à sous-munitions à des mines antipersonnel ou encore d'inclure dans ces définitions les mines autres que les mines antipersonnel (mines antivéhicule) munies d'allumeurs sensibles.

c) Si la procédure de consultation et d'enquête mis à la disposition des États parties par l'article 8 de la Convention n'a jamais été appliquée jusqu'à présent, il ne faudrait pas en déduire qu'il n'existe pas de mécanisme de suivi du respect des obligations de la Convention. Au contraire, plusieurs ONG ou organisations de solidarité internationales, jouant un rôle très actif lors de chaque réunion annuelle des États parties, notamment ICBL et le CICR, font preuve d'une vigilance sourcilleuse et pointilleuse, en n'hésitant pas à rappeler publiquement à l'ordre tous les États qui, à leurs yeux, ne se sont pas acquittés ou pourraient ne pas s'acquitter des obligations de la Convention (notamment pour tout ce qui touche aux délais de destruction des stocks et de dépollution des zones minées).

Ce faisant, ces ONG se sont érigées en gardiennes de la Convention et jouent un peu de facto le rôle de la Commission européenne dans l'ordre juridique communautaire (même s'il n'y a pas ici de suite juridictionnelle), voire de procureur général, sachant toutefois que l'action publique qu'elles n'hésitent pas à déclencher, sur un ton parfois véhément, ne peut avoir qu'une suite morale et politique. Si l'on me permet cette référence quelque peu

impertinente à la Révolution française, nous avons, fort heureusement, *la vertu sans la terreur*.

Jean-François GUILHAUDIS

Monsieur l'Ambassadeur, merci pour cet exposé brillant. Est maintenant venu le temps du débat.

Elisabeth DECREY WARNER

J'ai une question qui peut s'adresser aux deux intervenants, sur le suivi, et le manque de suivi surtout, de l'article 8, le manque d'enquêtes réelles et de sanctions.

Première question : que va-t-il se passer si un pays demande une extension et que cette extension lui est refusée ?

La deuxième question, fait suite à ce qu'a dit l'Ambassadeur DOBELLE. On sait qu'il y a eu, on sait qu'il y a encore des utilisations de mines ou des transferts de mines par des États parties. Le suivi donné par les États dans la vérification de ces accusations a été décevant. Vous avez évoqué le cas du transfert de mines de l'Éthiopie à un groupe somalien, groupe qui est signataire de l'Appel de Genève. Nous sommes allés sur place, nous avons visité les stocks, nous avons vraiment mené une enquête, alors que du côté des États, par rapport à l'Éthiopie qui est un pays signataire de la convention d'Ottawa, qui était accusée d'avoir fait ce transfert, on a eu l'impression qu'il n'y a pas eu grand-chose. Des lettres envoyées au gouvernement éthiopien, sans suivi réel, puis cela s'est arrêté. Ma question est donc : comment renforcer la volonté des États de faire ce suivi en cas d'accusations, parce que toute la crédibilité de la convention d'Ottawa est là ?

Eve LA HAYE

Je pense avoir fait allusion au problème d'extension de délai et ce qu'il devrait se passer si on estime que l'État requérant demande trop d'années, qu'il ne donne pas assez de précisions ou alors qu'on estime qu'il aurait réellement dû faire beaucoup plus dans les neuf années précédentes. Nous suggérons aux États de ne pas accorder nécessairement ce qui est demandé mais de prier l'État requérant de regarder à nouveau son plan d'action, de reformuler sa demande et de mettre réellement en place un plan viable de déminage montrant comment il entend à la fois surmonter les problèmes techniques et les problèmes financiers. Je ne pense pas que l'on va se retrouver dans une situation où des extensions peuvent être refusées, mais on devrait en tout cas éviter un processus, comme on dit en anglais de « *rubber stamping* », ce n'est pas parce que vous en demandez dix que vous en aurez dix, et si on estime que votre plan n'est pas viable, on vous retourne votre requête en demandant des amendements ou clarifications.

En ce qui concerne l'accusation de transfert de mines ou d'utilisation de mines par certains États, sur ce point-là, le CICR rejoint tout à fait l'Appel de Genève dans le sens où les allégations avérées sont un problème que nous soulevons dès que nous le pouvons dans le comité de coordination de la convention d'Ottawa et dans le cadre des réunions. L'Australie, qui a présidé la Convention jusqu'au mois dernier, en ce qui concerne la question de l'Éthiopie et de l'Érythrée, a écrit des lettres, notamment parce que c'était un rapport des Nations Unies faisant allusion à un transfert possible par des États parties de la convention d'Ottawa de mines antipersonnel. Sur ce point-là, nous regrettons que,

## Dimensions de l'action contre les mines

---

malheureusement, le Département des Nations Unies qui était en charge de ce rapport n'apporte pas de réponse. Nous pensons que c'est quelque chose que les États devraient prendre vraiment en main et beaucoup plus sérieusement. J'ai été tout à fait intéressée par le fait que l'Ambassadeur DOBELLE ait mentionné l'article 8 et le fait que l'on devrait plus souvent avoir recours à cet article. Merci.

Jean-François DOBELLE

C'était plutôt un constat que je faisais. Effectivement, pour le moment, il n'a pas été fait recours à cette procédure même si les ONG, quant à elles, se sont montrées extrêmement vigilantes. Je rappelle aussi que cet article 8 prévoit toute une série d'étapes, la première étant une consultation et une coopération entre les États parties qui doivent travailler de bonne foi et dans un esprit constructif pour faciliter le respect des obligations découlant de la Convention. Cette procédure de consultation et de coopération inter étatique précède, si on lit l'article, le recours au Secrétaire général des Nations Unies. Sur le premier point qui a été mentionné par Madame DECREY, il est exact que l'article 5 de la Convention dit que la demande de prorogation peut aller jusqu'à dix ans, mais rien n'empêche d'accorder cette prolongation pour une durée beaucoup plus limitée, sachant que la demande doit être étayée par un dossier qui doit être extrêmement complet et qui doit répondre à toute une série de questions.

\*

\* \*

### **Renforcer la mise en œuvre de la convention d'Ottawa**

**Henry ZIPPER de FABIANI**, Ambassadeur, Secrétaire général de la CNEMA

Nous avons le privilège que Monsieur SOMMARUGA se soit déplacé pour notre colloque et c'est un signe fort de la proximité que nous avons non seulement avec lui-même, sa personnalité que nous connaissons tous et qui est très attachante, mais aussi avec les institutions pour lesquelles il a travaillé et bien sûr avec son pays, la Confédération helvétique. Il est impossible de résumer la trajectoire de Monsieur SOMMARUGA qui est impressionnante. Je dirai simplement que son parcours est à multiples dimensions, qu'il a eu des responsabilités gouvernementales, qu'il a eu des responsabilités internationales à connotation économique, liées notamment aux questions de développement, et que, par ailleurs, il a présidé le CICR pendant douze ans et est donc, même si sa modestie lui fait dénier cette affirmation, un des pères de la convention d'Ottawa.

Avant de le laisser « modérer », et modérer à sa manière, c'est-à-dire en apportant sa propre marque peut-être plus que d'autres modérateurs, j'aurais aimé remercier l'Ambassadeur Robert BEECROFT qui nous fait également le plaisir et l'honneur d'être avec nous aujourd'hui, d'avoir traversé l'Atlantique pour se rendre à notre colloque. Robert BEECROFT est un ambassadeur de carrière, américain, qui a plusieurs particularités. L'une, c'est de parler notre langue, vous l'avez déjà remarqué, à peu près comme nous, d'avoir enseigné dans le lycée français Fustel de Coulanges, à Strasbourg, d'avoir été posté dans plusieurs missions francophones, notamment en Afrique. En outre, l'Ambassadeur BEECROFT peut être considéré comme l'un des grands experts en matière

d' « *arms control* » et de désarmement. Il a dirigé, en tant que sous-Secrétaire d'État, le bureau politico-militaire du Département d'État. Son nouveau métier dans le privé comme Vice-président ou Senior Vice-president de MPRI dont il paraît qu'il ne faut plus se demander ce que cela veut dire.

Son métier actuel a été préparé par des expériences de terrain, notamment en Bosnie-Herzégovine où nous nous sommes connus et où nous avons essayé ensemble, et avec bien d'autres, avec une équipe tout à fait remarquable, de nous atteler à la tâche complexe de la reconstruction, de la réparation dans un pays ayant souffert de conflits multiples. A ce titre, j'ai découvert à quel point la question des mines était chère à son cœur et il m'a semblé que c'était un bon choix que de l'inviter à venir ici pour parler, en son nom, certes, mais en tant qu'Américain ayant exercé des responsabilités pour son gouvernement, de la question des mines. Je l'en remercie.

**Modérateur : Cornelio SOMMARUGA**, Président du Conseil de Fondation, Centre International de Déminage Humanitaire de Genève

Merci beaucoup,

Monsieur le Professeur BETTATI, Messieurs les Ambassadeurs, Monsieur le Président de la CNEMA, Mesdames et Messieurs, et je dirai en regardant la salle, chers amis de la communauté antimine.

Nous sommes tous engagés dans une lutte depuis longtemps contre ce fléau. Merci beaucoup de cette invitation conjointe du Centre Thucydide et de la CNEMA. Cette invitation me vient, comme vous l'avez entendu, en tant que président du Centre international de déminage humanitaire de Genève, une organisation internationale sui generis, fondation suisse ayant un statut d'accord de siège avec la Suisse, très internationale dans son fonctionnement, dans son conseil de fondation. Pour autant si je suis présent parmi vous aujourd'hui, c'est avant tout parce que j'ai été l'un des initiateurs de la dynamique antimine, déjà en 1994 lorsque j'ai lancé comme président du CICR un *appel pour l'interdiction totale des mines antipersonnel*, ce qui a été suivi par des négociations difficiles à la CCW et puis pour finir, le processus d'Ottawa.

C'est très bien de marquer le dixième anniversaire de ce que, moi, j'appelle l'accord de Oslo-Ottawa, sur les mines antipersonnel. Pourquoi ? Parce que c'est un succès non seulement par le nombre des États parties mais aussi parce que c'est un exemple extraordinaire de coopération entre les gouvernements et la société civile. Également parce que nous avons maintenant une Convention qui est devenue une norme universelle de droit international humanitaire, qui a fait son chemin et qui a des effets en dehors des parties contractantes, sur les États qui respectent, sans y être obligés, nombre de ses dispositions. Enfin, la dynamique de la convention Oslo-Ottawa englobe aussi différents mouvements ou groupes non étatiques armés.

Nous abordons maintenant le renforcement de la convention d'Ottawa. Il conviendra, je crois, de discuter plusieurs points avec les distingués panélistes membres de la table ronde. Tout d'abord l'universalisation, c'est très important. Il ne faut jamais oublier que quarante États ne sont pas parties à cette Convention. Il faut continuer non pas seulement le plaidoyer pour l'adhésion, mais aussi la stigmatisation de ceux qui ne sont pas de la partie. Cette tâche ne revient pas simplement aux ONG, mais aussi aux gouvernements qui doivent la considérer comme un devoir.

## Renforcer la mise en œuvre de la convention d'Ottawa

---

Il faut d'autre part aborder la question de la consolidation de la mise en œuvre de cette Convention. Cela inclut plusieurs points délicats : d'abord l'article 4, sur la destruction des stocks, ce qui n'est pas tout à fait réalisé ; ensuite l'article 5, l'obligation de dépolluer ; je pense enfin qu'il y a un article essentiel, qu'il ne faut jamais oublier : l'article 6, qui établit la coopération entre les gouvernements, parties contractantes, et la société civile, et naturellement les obligations financières qui en découlent.

De manière plus globale, nous devons veiller à ce que toute la lutte antimine s'insère dans une dynamique plus large de développement durable et intégrer également l'assistance aux victimes et la réintégration socio-économique dans des programmes nationaux de santé publique.

Je terminerai en disant que, pour moi, cet accord est un exemple de ce qui doit être réalisé dans le domaine de la sécurité humaine, « *human security* ». Nous avons ici un élément spécifique, mais qui fait partie de ce grand mouvement où le concept de sécurité n'est plus seulement la sécurité territoriale de l'État, mais la sécurité de l'individu, homme, femme, enfant, qui doit être au centre des préoccupations.

- **Universalisation de la Convention ou norme universelle ?** Robert BEECROFT, Ambassadeur (e.r.) Vice-Président, MPRI

Monsieur SOMMARUGA, Cher Henry, Mesdames, Messieurs,

Je commence par une petite préface. Lorsque Henry ZIPPER de FABIANI m'a contacté pour m'inviter à participer à cette conférence, je vous dis très franchement que j'ai hésité. Il y a 6 ans déjà que je ne suis plus sous-secrétaire d'État adjoint pour les affaires politico-militaires à Washington, et je me suis dit « je ne suis plus au courant de ce qu'il se passe dans le monde du déminage et des mines » mais, en réfléchissant, j'ai conclu que ce recul pourrait être un avantage, qui nous donnerait la possibilité de contraster la situation actuelle avec celle de la fin du siècle dernier.

Plus récemment, j'ai eu la chance, et l'honneur, de travailler de près à Sarajevo avec mon collègue et ami, l'Ambassadeur Henry ZIPPER de FABIANI. Il a servi brillamment en Bosnie-Herzégovine, d'abord avec moi, comme Chef de Mission adjoint de l'OSCE, plus tard comme Ambassadeur de France. Je le félicite pour son leadership en concevant et créant ce colloque si opportun et si riche en matière.

Le passage du temps... J'étais un peu au courant au sujet des mines, grâce à mon service militaire en 1967-68. Mais ce n'est qu'après être devenu Sous-secrétaire d'État adjoint, trente ans plus tard, que j'ai pu approfondir mes connaissances à ce sujet.

En ce qui concerne Ottawa, je vous dis franchement que ce que j'ai découvert m'a un peu étonné. J'ai découvert une équipe de négociateurs américains qui croyait avoir négocié en bonne foi, mais qui croyait aussi que les intérêts et les responsabilités particulières de leur pays n'avaient pas été suffisamment pris en compte.

De l'autre côté, à Ottawa comme à Oslo, j'ai découvert des interlocuteurs qui étaient également sincères et bien motivés – et également convaincus de la justesse de leur point de vue.

Quoi qu'il en soit, les jeux étaient faits. Les États-Unis n'ont pas signé, en compagnie de deux autres États membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations-Unies.

Des deux côtés, ce n'est pas un résultat dont nous devons, tous ensemble, être fiers.

N'oublions également pas qu'en 1997, le Président des États-Unis était William Jefferson Clinton. Je ne doute pas un seul instant que n'importe quel autre Président, ou Présidente, agirait exactement de la même manière. Après tout, il s'agit de ce qu'on appelle, en bon anglais, une *raison d'État*.

Le passage du temps... j'ai réfléchi longuement, alors, sur les circonstances qui ont produit cet échec. Tout d'abord, sur les changements historiques qui, à ce moment précis, étaient en train de redéfinir l'univers des mines et de leur usage. On peut dire que c'était « *the perfect storm* », l'orage parfait.

Premier changement : la fin de la guerre froide. Il y a certainement dans cette salle des personnes qui se souviennent très bien de la trouée de Fulda – *the Fulda Gap* – au cœur de l'Allemagne. C'était le symbole même de cette guerre de position qu'imaginaient tous les planificateurs de l'OTAN, une guerre idéale pour les mines antipersonnel et antichar. Qui pourrait s'étonner que les champs de mines aient proliféré tout le long de la ligne de confrontation est-ouest – des champs de mines bien démarqués, très militairement ?

Mais, en 1997, au moment de la signature d'Ottawa, la trouée de Fulda était déjà reléguée dans le champ de l'histoire. Les militaires étaient en train d'enlever ces mines-là. Ce qui nous mène au deuxième changement – ce que j'appellerai la **balkanisation des mines**.

Lorsque les soldats de l'OTAN et de ses partenaires entraient en Bosnie-Herzégovine à la fin de 1995, ils ont découvert des choses assez troublantes en ce qui concernait les mines : premièrement, que les dépôts militaires ex-yougoslaves avaient été largement vidés pendant la guerre de 1992-95 ; deuxièmement, que les commandants bosniaques, croates et serbes étaient peu soucieux de noter en détail l'emplacement des champs de mines, ou des mines individuelles, que leurs soldats avaient mis dans la terre ; troisièmement, que ce n'étaient pas seulement les combattants qui se procuraient des mines, c'étaient les civils. C'était un paysan qui plaçait une mine dans son champ, pour empêcher que quelqu'un d'une autre ethnie ne le lui vole. C'était un insurgé local qui plaçait un piège-mine dans une maison, pour s'assurer qu'un réfugié quelconque ne s'en emparerait pas : plutôt détruire la maison, et avec elle le réfugié, que de la laisser à quelqu'un d'une autre "nation" – dans le sens très dix-neuvième siècle de ce mot ; quatrièmement, il y avait ce que j'appellerai "l'effet CNN." En Iraq (1991), ensuite au Rwanda (1994), enfin en Bosnie-Herzégovine (1992-95), on voyait à la télévision, à la maison, l'effet physique direct des mines sur les hommes, les femmes, les enfants. La vieille distinction entre les militaires et les civils semblait disparaître devant nos yeux, tous les soirs, devant la télé ; cinquièmement, il y avait le rôle accru des ONG, ce qui ajoutait un nouvel élément d'engagement et de conscience publiques au vieux monopole des États et des organisations internationales dans les affaires du monde.

Pendant les première et deuxième guerres mondiales, des milliers de soldats ont perdu un bras, une jambe, leur vie, à cause des mines. Mais c'était la guerre classique, entre combattants militaires. En plus, on n'en voyait pas les conséquences chez soi, sur le petit écran.

Cette fois, c'était différent. Ottawa était, au moins en partie, la conséquence de la révulsion qui s'ensuivit.

Le passage du temps... Ottawa, dix ans après. Nous tous, nous avons quand même appris bien des choses entre temps. Pour revenir au thème actuel – "Universalisation ou norme universelle ?" – j'offre la thèse suivante : **la convention d'Ottawa est nécessaire, mais elle n'est pas suffisante.**



## Renforcer la mise en œuvre de la convention d'Ottawa

---

Elle est nécessaire, précisément parce qu'elle offre une norme universelle : pour emprunter le langage de la Convention, la fin de l'emploi, de la mise au point, de la production, du stockage, de la conservation et du transfert des mines antipersonnel. A cet égard, je suis d'accord avec la thèse de l'Ambassadeur DOBELLE – que la convention d'Ottawa représente surtout une “norme morale” essentielle.

J'ai bien dit nécessaire, mais pas suffisante. Pas suffisante, parce qu'il reste dans ce monde un gouffre quasi-infranchissable entre l'idéal et la réalité. Pour revenir à notre cher Blaise PASCAL, il y a le cœur, et il y a la raison.

Que devons-nous faire entre temps ? Comment devons-nous répondre sérieusement au fait que subsistent, par exemple, plus de 600 000 mines en Bosnie-Herzégovine toute seule ?

Le passage du temps... Messieurs et Mesdames, l'orientation de nos efforts communs a évolué. La convention d'Ottawa vise les États. Mais ce n'est plus là le problème principal. Comment faire respecter Ottawa par les insurgés de Sri Lanka ou par les Talibans ? Qui est en mesure d'“universaliser la Convention” dans un monde multiforme ?

Dans les cinq dernières années, les États-Unis ont consacré plus d'un milliard de dollars à cette œuvre. Les États-Unis conduisent des activités de déminage et de destruction sur une échelle plus vaste, et dans plus de pays, que n'importe quel donateur, ONG ou institution internationale, y compris les Nations-Unies. Cela continuera au-delà de la prochaine élection, quel que soit le nouveau Président ou Présidente.

Le passage du temps... Je me réjouis sincèrement que les passions d'il y a dix ans se soient largement apaisées. Nous avons tous compris que nous partageons un but essentiel : l'élimination des effets néfastes des mines antipersonnel sur les hommes, les femmes et les enfants qui, le plus souvent, n'ont rien à voir avec les causes et les slogans des politiciens et des chefs militaires.

Concentrons alors nos efforts sur ce que nous pouvons encore faire ensemble, en redoublant notre engagement en vue d'atteindre ce but si éloquemment exprimé dans le préambule de la convention d'Ottawa, et que nous partageons tous : « *à faire cesser les souffrances et les pertes en vies humaines causées par les mines antipersonnel* ».

Cornelio SOMMARUGA

Je remercie beaucoup l'Ambassadeur BEECROFT pour son exposé. Le rappel de la position américaine lors des négociations tant de la convention d'Ottawa que de la CCW<sup>26</sup> est toujours intéressant, mais il me semble opportun de rappeler ici que lors du Sommet de Naples présidé par Berlusconi un passage de la déclaration finale proposé par le Canada et les Italiens, que j'avais aidé à formuler, dit : « *we assign priority to the problem of antipersonnel landmines including efforts to curb their indiscriminate use, halt their export, assist in their clearance worldwide* », c'était le 7 juillet 1994. C'est ce sur quoi au moins s'appuie l'obligation morale de tous les pays qui ont signé cette déclaration du G7, et les États-Unis en tout premier lieu, dont je connais les efforts décrits dans l'application des normes qui sont celles de la Convention ; il n'en reste pas moins que les Américains donnent un mauvais exemple en n'adhérant pas à la Convention.

---

<sup>26</sup> Le sigle anglais CCW se rapporte à la désignation brève « *Convention on certain conventional weapons* », désigné en français comme « Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatisant excessifs ou comme frappant sans discrimination » (formule longue) ou bien « Convention sur certaines armes classiques » (formule brève), 10 octobre 1980

- **Discussion**, Jean-François GUILHAUDIS, Professeur à l'Université de Grenoble

Merci, Monsieur le Président.

L'universalisation n'est pas le problème seulement de la Convention dont nous parlons, c'est un problème qui concerne toutes les conventions ayant vocation à l'universalité. J'ai réfléchi à ce problème en prenant comme illustration de mon propos plusieurs cas afin d'envisager quelles étaient, en définitive, les conclusions à tirer de la pratique. Je me concentrerai dans un second temps sur les spécificités propres à la convention d'interdiction des mines antipersonnel et je terminerai enfin sur quelques remarques sur le problème de la norme universelle.

[1] Si on se base sur plusieurs conventions, par exemple le traité de non-prolifération, la convention sur certaines armes classiques, le TICEN<sup>27</sup>... pour essayer de réfléchir à la question de l'universalisation, il me semble que trois points ressortent :

- le premier est que l'universalisation est simplement un aspect dans d'un problème global qui est celui de l'accomplissement heureux d'une Convention ;
- ensuite on se rend compte qu'il est généralement assez difficile d'identifier le niveau de l'universalisation : on ne peut se contenter de compter le nombre des États ;
- et l'on prend alors conscience que l'universalisation est un processus et que les choses ne se passent pas partout de la même façon.

L'accomplissement heureux d'une Convention dépend de la qualité de la rédaction de la Convention, de son efficacité, du niveau d'application, et dépend également de son universalisation. Mais à mesure que le nombre des parties augmente, il n'est pas certain que la qualité de l'accomplissement en découle nécessairement. L'augmentation du nombre des parties peut parfaitement porter atteinte à l'heureux accomplissement de la Convention. C'est un problème qui est bien connu par l'Union européenne : élargissement et approfondissement. Mais ce problème peut être transposé à nombre de conventions, peut-être la convention d'interdiction des mines antipersonnel.

Comment évaluer le niveau de l'universalisation ? D'ordinaire, on compte : « il y avait l'année dernière 140 États parties, il y a aujourd'hui 146, les progrès sont considérables ». D'évidence, c'est insuffisant. Tout le monde sait que chaque État ne pèse pas le même poids qu'un autre. Et ceci dans tous les domaines. Bien sûr, il ne faut pas basculer d'une approche fondée sur l'égalité souveraine à une approche hyper réaliste, voulant qu'une convention soit universalisée si tous les États importants, peut-être une vingtaine, sont parties et elle pourrait ne pas l'être bien qu'il y ait 160 États parties, tout simplement parce que cinq ou six pays manqueraient. Manifestement c'est excessif, mais une dose de réalisme ne fait peut-être pas de mal quand on se penche sur la question de l'universalisation.

Enfin l'universalisation est un processus.

C'est un objectif à long terme. Dans certains cas c'est peut-être presque mission impossible. En tous cas, c'est un processus qui va se dérouler dans la durée, ce qui signifie que l'accomplissement de la convention va dépendre de la vie de la convention elle-même

---

<sup>27</sup> Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, 24 septembre 1996. De fait, il suffisait de 40 ratifications pour que la Convention d'Ottawa entre en vigueur, alors que le TICEN ne peut entrer en vigueur depuis le refus du Sénat américain de le ratifier. Il ne pourra entrer en vigueur que lorsque les 44 pays qui participaient à la Conférence du désarmement et possédant des réacteurs nucléaires et/ou des réacteurs nucléaires de recherche l'auront signé et ratifié. Ce traité n'est donc toujours pas applicable en droit. (NDLR).

## Renforcer la mise en œuvre de la convention d'Ottawa

---

mais aussi du contexte. Le contexte peut devenir défavorable alors qu'il était favorable et inversement.

Le nombre de paramètres qui gouverne le processus d'universalisation est finalement assez important.

[2] J'en viens maintenant au cas particulier de la convention d'interdiction des mines antipersonnel. Je note en première analyse trois choses :

- **D'abord** l'universalisation est ici un point spécialement sensible : convention née du processus d'Ottawa, c'est-à-dire dans un contexte et des conditions assez particulières. C'est une convention atypique : logiquement, elle aurait dû résulter du processus de la convention sur certaines armes classiques, ou sortir de la conférence du désarmement, mais elle naît autrement dans un contexte que certains pays ne veulent pas suivre. On sait d'emblée qu'il y a un défi qui est le ralliement d'un certain nombre d'États, et que les signataires deviennent un nombre d'États parties qui ira croissant. Donc, c'est un point sensible depuis le départ. Dans d'autres conventions, cela l'est beaucoup moins.

- **Deuxième point**, le niveau d'universalisation atteint est excellent à première vue : 156 États parties, 2 signataires. Tout cela en dix ans, c'est assez remarquable, même si on tient compte du fait que la Convention ne dressait pas elle-même d'obstacle, contrairement au TICEN qui crée des obstacles par exemple. Et ce d'autant plus si l'on fait des comparaisons avec la Convention sur les armes classiques et les Protocoles. Le niveau moyen de ratification en ce qui les concerne est de cent et même légèrement en dessous. Si l'on regarde au long des années comment évolue ce chiffre, on a déjà une vision un peu différente, mais la performance est remarquable par rapport à la convention sur les armes classiques et ses protocoles.

- **Troisième point**, une approche réaliste et le décompte suivant les années conduisent à une opinion plus nuancée : c'est une performance, mais on est encore loin de l'universalisation. Si on regarde les choses année par année, on se rend compte que dès 1999, le nombre des ratifications est élevé, on est à un peu plus de quatre-vingts, ensuite le rythme 2000-2001, un peu moins de vingt pays par an, mais c'est déjà bien. En 2002-2003-2004, il y a un fléchissement. Nairobi, première conférence d'examen, essaie de relancer la dynamique, en faisant de l'universalisation une des priorités, démarche qui n'aboutira cependant pas à des résultats concluants puisque les années suivantes verront seulement dix nouvelles adhésions, sept en 2006, un en 2005 et deux en 2007.

Dans la vision réaliste, on ne peut pas ne pas évoquer la question de savoir ce que font les États qui étaient au départ réticents. On se rend compte que les gros producteurs-utilisateurs, les pays dont les noms ont été prononcés depuis ce matin à diverses reprises, les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde, le Pakistan..., ces pays dont le ralliement est manifestement nécessaire si on veut parler d'universalisation, restent à l'écart. Les résultats sont très différents non seulement par région, mais les pays identifiés comme réticents depuis le départ restent toujours en dehors. On ne peut donc pas, me semble-t-il, conclure à des progrès majeurs en matière d'universalisation. Il y a eu les progrès qui étaient prévisibles, qu'on pouvait attendre, mais les progrès les plus importants restent à faire. Comment pourrait-on progresser mieux ? Il y a des propositions du président à la 7<sup>ème</sup> assemblée, propositions tout à fait classiques, mais il n'est pas du tout certain que cela puisse suffire dans les années à venir à faire avancer significativement les choses.

[3] Enfin, les normes universelles sont, comme le Professeur Serge SUR le rappelait ce matin, des normes coutumières. Le processus coutumier est un processus un peu mystérieux. On sait qu'il faut qu'il y ait un comportement, qu'il y ait une *opinio juris*. A un

certain moment, il est évident que la norme universelle est là, en général, mais il y a une part d'indétermination. Ce qui ne veut pas dire, au moins d'un point de vue juridique, qu'il ne faut pas être assez rigoureux dans les évaluations. La question de la norme universelle se pose de deux façons différentes, ou plutôt il y a deux normes qui sont en jeu, autour des questions qui nous occupent ici.

Tout d'abord, il y a la question de savoir s'il y aurait dès maintenant une norme universelle prohibant les mines antipersonnel. Universelle ou quasi universelle, au point que la participation des États qui ne sont pas encore parties au fond serait sans importance. Qu'un État applique la norme sans être partie, ce n'est pas extraordinaire, c'est ce que font les États qui vont devenir parties. Ici, le problème est de savoir si les États qui ne deviennent pas durablement parties adoptent ou pas la norme et comment apprécier leurs comportements.

J'avais noté que, à la conférence du désarmement en 2005, la Russie disait qu'elle adhérait à l'idée d'un monde sans mines, qu'elle acceptait l'idée de devenir partie, mais elle ajoutait « lorsque nous aurons acquis la certitude que nous pourrions nous acquitter réellement de nos obligations ». Et elle soulignait « il faut des progrès réalistes, graduels, fondés sur le maintien de la stabilité du niveau requis ». Il y a peut-être une adhésion, là, à l'idée qu'il est souhaitable, un jour ou l'autre, que les mines antipersonnel soient intégralement prohibées, il n'y a sûrement pas l'adhésion à l'idée qu'elles le sont, dès maintenant, juridiquement. Si c'était le cas, toute la discussion sur l'universalisation au stade conventionnel n'aurait pas de sens. Ce ne serait même pas la peine d'en parler.

Il y a une deuxième façon d'évoquer le problème de la norme, et je terminerai là-dessus. Là, l'ambiguïté sur la nature de la norme est exclue, on parle de norme non contraignante, de norme douce. Il s'agit de la norme selon laquelle les armes qui continuent de tuer après la fin des combats sont odieuses et inacceptables. Là, nous dépassons manifestement les mines antipersonnel. Il s'agit des débris, des mines antivéhicules, des munitions à dispersion, etc. Cette deuxième norme est tout à fait intéressante parce qu'elle a l'avantage de montrer que ces problèmes sont liés et qu'on peut difficilement les traiter séparément. Cela entretient une dynamique dans le sens de la norme à laquelle il est difficile de ne pas adhérer. Mais, du point de vue strictement juridique, la norme en question est encore plus éloignée dans le temps que la norme visant simplement les mines antipersonnel.

Cornelio SOMMARUGA

Cet exposé m'amène à formuler deux remarques.

La première est relative à la question de savoir pourquoi entamer un processus en dehors du cadre institutionnel de l'ONU, tels les conférences sur le désarmement ou sur les armes classiques. Ceci me rappelle une anecdote alors que j'étais Président du CICR, début 1996, peu après la fin des négociations pour le Protocole II qui, à notre avis et de l'avis de beaucoup qui sont dans cette salle, était insatisfaisant. Un groupe de six ambassadeurs, démarche peu habituelle, m'a demandé à être reçu de toute urgence. Ils m'ont dit : « Maintenant cela suffit. En tant que Président du CICR, vous ne pouvez pas continuer à favoriser un processus qui s'éloigne de ce que nous avons fait dans la convention sur les armes classiques. De plus nous allons reprendre tout ça lors de la conférence du désarmement ». J'ai résisté. La règle non écrite du consensus ne pouvait mener qu'au plus petit dénominateur commun ; c'est aussi pourquoi maintenant nous discutons d'une nouvelle convention sur les bombes à sous-munitions – je vous signale la publication d'une brochure de mon centre expliquant les tenants et les aboutissants de ce nouveau combat.

## Renforcer la mise en œuvre de la convention d'Ottawa

---

Ma deuxième remarque, Professeur GUILHAUDIS, porte sur la norme universelle. Il faut se rappeler que, en droit international humanitaire, nous avons un protocole additionnel I<sup>28</sup> qui parle des armes. Il y a des articles très clairs qui disent que sont défendues les armes qui causent, en anglais, « *superfluous injury or unnecessary suffering* ». C'est ce qui m'a amené à prendre en 1994 une initiative CICR pour la prohibition totale des mines antipersonnel. C'est une norme générale que nous avons dans le droit humanitaire. Si je le rappelle ici, c'est que, dans l'étude du CICR, les volumes roses que vous avez peut-être vus qui sont sortis sur le droit coutumier, on constate que ces dispositions sont devenues droit international humanitaire coutumier et qu'elles sont applicables aux conflits internationaux et non internationaux. C'est très important de se rappeler que c'est une norme universelle qui est partie déjà du droit international humanitaire.

Je donne la parole à Sylvie BRIGOT. Elle est diplômée d'histoire et de sciences politiques de l'Université de Paris I, elle a beaucoup travaillé avec Handicap International dans le domaine des mines antipersonnel, en France comme en Afrique francophone. En 2001, elle est entrée dans la question du plaidoyer pour l'universalisation. Elle a travaillé avec les ONG. Depuis 2006, elle a une responsabilité particulière dans ce qu'on appelle ICBL, qui est la coordination des organisations non gouvernementales pour la lutte contre les mines. Elle est directrice générale de toute cette dynamique et elle a ajouté aux mines antipersonnel les bombes à sous-munitions.

Je salue aussi l'Ambassadeur Papa Omar N'DIAYE du Sénégal, qui est un ami de Genève et qui vient nous rejoindre sur le thème qui est « comment consolider la mise en œuvre de la Convention ».

**- Comment consolider la mise en œuvre de la Convention ? Sylvie BRIGOT**, Directrice de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines (*International Campaign to Ban Landmines*)

Merci beaucoup, Monsieur SOMMARUGA, merci pour ces différentes interventions.

Je voudrais tout d'abord remercier la CNEMA, le Sénat et Mesdames les Sénatrices ici présentes de nous accueillir aujourd'hui. C'est un grand plaisir pour moi d'être membre de la CNEMA. ICBL, la Campagne internationale pour interdire les mines, est une association loi 1901 enregistrée en France. Merci également au Centre Thucydide, pour avoir organisé cette grande journée qui est l'une des dernières journées de célébration du 10<sup>ème</sup> anniversaire de la signature de la Convention.

On a beaucoup parlé de norme, de droit, de contexte géopolitique qui a changé. Mais, juste pour nous tous, pour nous souvenir pourquoi nous nous sommes engagés, il y a quinze ans maintenant, et de quoi l'on parle encore aujourd'hui.

La Campagne internationale est une coalition rassemblant plus d'un million d'organisations non gouvernementales. Elle œuvre dans soixante-dix pays. C'est ainsi la société civile de soixante-dix pays, à des niveaux différents, qui travaille avec son gouvernement respectif, son opinion publique, pour faire en sorte que la question des mines, et maintenant celle des bombes à sous-munitions, soit et demeure à l'agenda national et international – soit pour que les pays en question accèdent à la Convention ou la ratifient, soit pour qu'ils la mettent en œuvre de manière correcte.

---

<sup>28</sup> Le protocole I de la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques de 1980 (sigle anglais : CCW) interdit les armes « dont l'effet principal est de blesser par des éclats qui ne sont pas localisables par rayons X dans le corps humain ».

Je voudrais saluer ici l'engagement des ONG globalement, il y a quinze ans, sur cette question des mines. On a beaucoup parlé de l'engagement de la société civile, particulièrement des ONG françaises et de Handicap International. Sans leur courage et leur vision, nous n'aurions pas la Convention aujourd'hui, nous n'aurions pas la France partie à la Convention. Egalement, bien évidemment, le geste historique du CICR sous le leadership volontaire de Monsieur SOMMARUGA, qui a lancé, en 1994, un appel historique, le premier du genre, du CICR pour l'interdiction des mines antipersonnel.

Je voulais également commenter le fait que la Campagne internationale pour interdire les mines antipersonnel est aujourd'hui, plus que jamais, engagée pour la mise en œuvre de la Convention. On a commenté le fait que c'était beaucoup plus facile de mobiliser des ONG sur de nouvelles thématiques. Il est difficile de maintenir la pression sur les opinions publiques, sur les gouvernements pour traiter des questions humanitaires, des questions de sécurité humaine. On le voit aujourd'hui avec la question des bombes à sous-munitions. C'est vrai qu'il y a une espèce de relais qui est pris dans le travail avec les organisations non gouvernementales parce que, quand on parle de la mise en œuvre de la Convention, cela devient tout de suite plus technique, plus compliqué, moins attractif pour les médias, et on sait très bien que, si les sujets ne sont pas dans les médias, il est beaucoup plus difficile de les maintenir à l'ordre du jour des politiques et des gouvernements.

La Campagne internationale est plus que jamais mobilisée afin de garantir la mise en œuvre de la Convention, pour qu'elle soit un succès. Nous avons intitulé cette année « un succès en cours », « *success in progress* », quand on a parlé de la Convention, parce que, pour nous, il est primordial que l'enthousiasme du début et l'engagement et le dynamisme transforment concrètement la vie des communautés pour lesquelles et avec lesquelles nous nous sommes engagés il y a quinze ans, et à qui, de temps en temps, nous avons donné une voix, comme Susan l'a rappelé ce matin. Donc, nous sommes engagés sur cette question de la mise en œuvre de la Convention, de l'universalisation bien sûr et j'y reviendrai, ainsi que sur l'interdiction des bombes à sous-munitions.

A ce titre, je voudrais juste commenter le décès de Steven. On en a parlé ce matin, c'était un ami très cher. Et la manière dont j'expliquais mes larmes à mes enfants hier, c'était de leur dire que, au-delà de l'horreur que cela représentait et de l'horreur que c'est aujourd'hui pour sa famille, lui et d'autres collègues de la lutte contre les mines, des personnels des Nations Unies, locaux, internationaux, les gens qui sont morts dans ces attentats, l'idée est qu'il faut faire face à la peur et qu'il faut continuer à travailler sur le dialogue entre les gens, le dialogue à tous les niveaux, internationaux, nationaux, dans les écoles. Et surtout, il ne faut pas que ça nous arrête de travailler sur la mise en œuvre de ce en quoi on croit. Ne pas le faire n'importe comment, mais que cela contribue à renforcer notre détermination plutôt que l'inverse.

Aujourd'hui, nous sommes là pour célébrer les acquis, pour mieux relever les défis.

Quelques questions et commentaires sur les différentes interventions et qui, finalement, sont des commentaires pour le débat sur comment consolider la mise en œuvre de la Convention. Tout d'abord, il faut que l'on s'appuie sur une base solide. Les commentaires que nous venons d'entendre ont convaincu tout le monde que **la Convention est née et a grandi sur une base solide**. Tout ce débat sur : « à l'intérieur des Nations Unies, à l'extérieur des Nations Unies », n'est plus vraiment de mise. On le voit très bien aujourd'hui dans le développement du processus sur les bombes à sous-munitions. Les Nations Unies ont soutenu l'ensemble de ce processus, le Secrétaire général est dépositaire du texte. Dans le cadre des bombes à sous-munitions, on a aussi une grande implication du secrétariat des Nations Unies. La base solide, surtout, c'est un **processus qui est orienté**

## Renforcer la mise en œuvre de la convention d'Ottawa

---

**vers les résultats.** Quel est l'impact que cela va produire par rapport aux objectifs qui nous ont amenés à nous mobiliser et qu'est-ce que ça va changer pour les communautés qui sont affectées par les mines ? Il faut s'appuyer sur cette base solide et les résultats de la Convention sont la meilleure preuve de sa solidité. Il faut également s'appuyer sur les possibilités qu'offrent le système et le processus dont elle a émergé, ce **partenariat unique entre la société civile et les États**.

Ce processus a été, en 1997, et il demeure la combinaison inédite d'un certain nombre d'éléments qui sont aujourd'hui essentiels pour sa mise en œuvre et qui sont essentiels pour les bombes à sous-munitions. Ils peuvent être adaptés pour d'autres questions relatives à la sécurité humaine, y compris dans un monde multiforme et dans un monde qui change. Cette combinaison inédite de ces éléments est :

- L'engagement des États eux-mêmes, les États parties qui sont 156 dont 65 des 70 pays qui sont minés, quand on parle d'impact sur les pays, ce n'est pas rien,

- **L'engagement à long terme et l'engagement organisé de la société civile** depuis quinze ans, ce n'est pas rien non plus, une société civile qui a mobilisé les gouvernements, ici en France et ailleurs, à la fois sur l'obtention de la Convention et sur sa mise en œuvre,

- Cet exemple inédit de partenariat entre la société civile, le CICR, les Nations Unies, les gouvernements. A ce sujet, on aura une question probablement pour vous, de savoir si le CICR est oui ou non une ONG. J'ai entendu ce matin le CICR mentionné au sein des ONG, je ne pense pas que le CICR soit une ONG mais ce sera intéressant d'avoir des interventions des représentants du CICR dans la salle. Je mentionne toujours ce partenariat particulier avec le CICR, avec la société civile et les Nations Unies et les gouvernements.

- Surtout, l'engagement personnel et le travail d'individus, et on a vu des générations de diplomates mais aussi des générations dans les ONG, de gens qui se sont engagés sur cette question particulière, parce qu'ils voulaient s'engager sur l'impact d'une arme qui frappe de manière indiscriminée.

- Le dernier élément qui a été mentionné ce matin et qui pourrait être intéressant pour la discussion : les ONG, à la fin des années 90, ont utilisé stratégiquement une nouvelle donne géopolitique, j'en conviens tout à fait. Le fait est que le monde a changé, il est multiforme, il est différent ; l'État n'est plus forcément l'acteur unique et central des relations internationales. Il est certes encore là, bien présent, mais pas unique. On pourrait avoir une discussion sur comment adapter le processus et le modèle créé au sein d'Ottawa et qui est en train de se répéter sur les bombes à sous-munitions, à ce nouveau monde, qui n'est plus si nouveau d'ailleurs, pour malgré tout aboutir à des résultats identiques, dans le souci de promouvoir des objectifs qui ont trait à la protection des personnes, à la protection des communautés civiles dans les pays qui sont les plus menacés. Ce sont des points à discuter pour les renforcer si l'on veut consolider la Convention.

Ces partenariats, ces différents éléments doivent être maintenus, renforcés, adaptés au contexte actuel pour assurer le succès de la Convention, et on y travaille. Et aussi pour utiliser ce modèle pour d'autres questions de sécurité humaine.

Quelques commentaires rapides sur **la manière de consolider la Convention concrètement**.

La mise en œuvre doit rester **exemplaire**. On l'a vu ce matin, malgré tous les défis à relever, nous continuons à penser que la convention d'Ottawa est vraiment un exemple en ce qui concerne la mobilisation des États parties et la manière dont elle est mise en œuvre.

L'assistance aux victimes : on doit faire plus, mieux, très vite, d'autant plus que, si on parle des bombes à sous-munitions, on aura affaire aux mêmes problèmes.

Le déminage doit être achevé. Je voudrais juste revenir sur deux choses. Sur le fait que le mécanisme actuellement en cours, le processus de demande d'extension de délais pour le déminage, n'est effectivement ni un « oui », ni un « non ». C'est un processus, c'est un travail avec les États affectés, c'est un travail avec les donateurs, c'est un travail avec l'ensemble de la communauté des États parties à la Convention pour que, de ce travail, sorte un processus sérieux qui puisse permettre d'avoir des résultats sur le terrain.

Je voudrais répondre à une question qui a été posée un peu auparavant : que faire avec les 600 000 mines persistantes en Bosnie-Herzégovine ? Il faut déminer. Il faut continuer à appuyer la Bosnie-Herzégovine dans son plan de déminage. Les mines persistantes, comme les autres mines, posent exactement les mêmes problèmes, parce qu'elles réclament le même traitement au niveau du déminage. La seule manière pour faire en sorte que ces 600 000 mines persistantes – on pourrait revenir sur cette notion de « persistantes » – soient enlevées, c'est d'assister la Bosnie et de faire en sorte que, politiquement, financièrement, etc., la Bosnie fasse un processus d'extension correct et présente un plan qui ressemble à quelque chose.

Au niveau des stocks, je voulais insister sur le fait que c'est, là aussi, une question de volonté politique. C'est une « *success story* », les stocks, c'est un succès de cette convention que d'avoir vu les États parties respecter leurs échéances. Il y a différentes raisons pour lesquelles la Biélorussie et l'Ukraine n'ont vraisemblablement pas respecté leurs échéances et l'on pourrait y revenir. Aujourd'hui, il y a une possibilité de coopération entre la Commission européenne et l'OTAN, à travers la NAMSA<sup>29</sup>, pour détruire ces stocks. Les financements sont disponibles à travers la Commission européenne, pour la Biélorussie mais pas pour l'Ukraine. Toute la question est de trouver le cocktail qui va permettre à ces deux acteurs de travailler ensemble pour le faire. Je ne travaille ni pour l'un, ni pour l'autre, mais je pense qu'**il est important que ces stocks soient détruits, parce que dans les pays où la situation politique est instable, ces stocks peuvent être volés, peuvent disparaître, peuvent traverser les frontières et se retrouver un jour sur le terrain**. La destruction des stocks est une action de déminage préventive et de protection des populations civiles, mais surtout de déminage préventive.

Les obligations **générales** de la Convention doivent être respectées. Les ONG et le CICR ne peuvent pas être les seuls gardiens de la Convention. C'est un appel que je lance à l'ensemble des États parties. Oui, nous avons joué ce rôle jusqu'à présent et nous continuerons à le faire, mais on ne peut pas être le seul gardien de la Convention. C'est la responsabilité des États parties de mettre en place les systèmes pour le faire.

Un point sur les financements, pour terminer. Je pense que l'intervention d'Antoine GOUZEE de HARVEN, de la Commission européenne, était tout à fait juste. Il est important d'**intégrer les lignes « mines » dans le développement**. Cela ne doit pas signifier moins d'argent, cela doit signifier plus d'argent, mieux dépensé. Il y a aussi une responsabilité des donateurs, y compris des pays membres de l'Union, de savoir comment cet argent est dépensé, et dans leurs relations bilatérales avec les États affectés, de faire en sorte que ces États gardent le déminage, et pas seulement des mines mais de l'ensemble des explosifs et débris de guerre, à l'agenda, à leur juste place. Nous savons tous que c'est une priorité parmi tant d'autres, mais ce ne sont plus les communautés affectées qui vont

---

<sup>29</sup> NAMSA : *NATO Maintenance and Supply Agency*, ou Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement. Fondée en 1958, la NAMSA est la principale agence de gestion du soutien logistique de l'OTAN.



## Renforcer la mise en œuvre de la convention d'Ottawa

---

pouvoir réclamer le déminage si les gouvernements ne le réclament pas pour elles. On connaît tous les limites de ce système. C'est important que tous les acteurs de la communauté de lutte contre les mines gardent cela en tête, lorsque l'on parle d'intégration des lignes budgétaires « mines » dans l'ensemble de la nébuleuse du développement.

Cornelio SOMMARUGA

Merci beaucoup, Sylvie. Comme d'habitude, un exposé très riche. Ceci me donne l'occasion d'exprimer à ICBL mon admiration pour tout ce qui a été fait depuis le début des années 90. Surtout avec la double fonction d'être techniquement toujours au point pour pouvoir fournir les données nécessaires pour faire bouger les gouvernements, et en même temps, le message direct aux opinions publiques parce que, sans les opinions publiques, les gouvernements n'auraient pas bougé dans la direction du processus d'Ottawa. C'est vrai que le CICR, exceptionnellement, a décidé en 1995 de faire une campagne publique d'information avec l'aide de spécialistes, mais ICBL était toujours à l'avant-garde dans ce sens. Mes félicitations donc que j'exprime volontiers en public, afin de faire mentir les rumeurs persistantes qui veulent qu'une tension existe entre le CICR et ICBL. Ce n'est pas du tout le cas, on a travaillé de façon convergente, chacun dans son propre domaine. Pour le CICR, l'important était d'avoir les 170 et quelques sociétés nationales de Croix-Rouge et Croissant Rouge qui étaient, naturellement, toujours liées à toute cette dynamique.

Le CICR n'est pas une ONG tout simplement parce qu'il a un mandat de droit international dans les conventions de Genève, qui lui demandent de jouer un rôle précis. La force du CICR, c'est qu'il n'y a pas d'organe international qui le contrôle directement et qui lui impose une certaine direction. La force, c'est l'interprétation du mandat international par l'organisation elle-même.

Ayant dit cela, je pense que c'est le moment de demander à l'Ambassadeur Papa Omar N'DIAYE, du Sénégal, qui dirige le Centre de lutte antimine, de prendre lui-même la parole sur ce sujet : comment consolider la mise en œuvre de la Convention ?

- **Discussion, Papa Omar N'DIAYE**, Ambassadeur, Directeur du Centre National d'Action Antimines, Sénégal (CNAMS)

Nous avons évoqué l'universalité de la Convention et de sa consolidation. Le Professeur GUILHAUDIS se posait la question de savoir si cela devait se mesurer à l'aune du nombre d'États parties, j'ajouterais peut-être aux surfaces dépolluées, à la réduction du nombre de pays affectés, à l'accroissement des financements ou bien du nombre de donateurs. Je serais tenté de répondre par la négative à cette interrogation. Aussi longtemps que la mise en œuvre de la convention d'Ottawa sera bancale, elle ne sera pas universelle, elle ne sera pas consolidée. A quoi assistons-nous aujourd'hui ? Nous avons une convention qui a cinq composantes, l'action antimine a cinq piliers. Nous avons un **pilier hypertrophié qui est la dépollution** avec des indicateurs précis, des dates limites. Nous avons peut-être la destruction des stocks qui a également des indicateurs, mais à part cela, plus rien. Un pays peut dépolluer, ne faire aucune éducation, aucune sensibilisation, aucun plaidoyer, aucune assistance aux victimes et l'on considère que ce pays met correctement en œuvre la Convention.

Cela doit changer. On comprend que le déminage et la destruction des stocks demandent beaucoup d'argent et qu'il faille leur accorder une grande importance, mais cela ne doit pas se faire au détriment des autres piliers non moins importants comme l'éducation aux

dangers, l'assistance aux victimes, le plaidoyer, par exemple. Il s'y ajoute que si on n'y prend garde, on risque, en faisant disparaître les germes d'un conflit, d'en créer un autre. Si nous dépolluons, nous n'assistons pas les victimes, nous n'aidons pas les victimes à se réinsérer, nous ne prenons pas en compte la réinsertion des anciens combattants, qu'est-ce qui va leur rester ? La terre. Est-ce qu'un conflit ne va pas naître justement de la distribution, de l'allocation de cette terre ? Dans certains pays, cela s'est déjà vu. Des populations reviennent, mais puisque la plupart des terres ont été minées, le peu de terre qui reste génère des conflits. Je sais qu'il y a beaucoup d'argent dépensé dans le cadre du déminage, mais il faudrait essayer d'équilibrer les autres piliers de l'action antimine.

Je voudrais également attirer l'attention sur le fait qu'au moment où l'on se félicite de l'accroissement du nombre d'États parties à la Convention, on oublie qu'il y a de **nouveaux pays affectés**. Aujourd'hui, en Afrique, le Mali et le Niger sont malheureusement, depuis cette année, inscrits au nombre des pays affectés par les mines parce qu'il y a des conflits qui se déroulent actuellement et dans lesquels des mines sont utilisées. Chaque fois que nous avons un nouveau pays affecté par les mines, c'est un recul par rapport à l'universalité de la Convention. D'où l'importance qu'il convient de donner au **plaidoyer**, pas seulement dans les pays affectés, mais il faut aller également vers une sensibilisation des pays qui, jusqu'à présent, n'ont pas connu ce fléau.

On a parlé de **lien entre action antimine et développement**. Je vois là deux aspects. Le premier est que l'action antimine doit être, dans nos pays déjà, avec nos maigres budgets, une **action transversale**. En règle générale, on crée une structure à qui on donne un budget et c'est cette structure qui s'occupe de tout. Or, de mon point de vue, il faudrait que dans l'ensemble des budgets des différents ministères et des différents secteurs de nos pays, il y ait une composante antimine. Parce que, à quoi sert-il d'avoir un programme de construction de salles de classe en Casamance si on ne prend pas le soin de voir si les terrains sur lesquels ces salles de classe sont construites ne sont pas minés ? Donc, il y a nécessité que, dans chaque ministère, en élaborant le budget, on puisse intégrer cette dimension action antimine qui est une question transversale.

De la même manière, je me réjouis d'une **expérience que je tente, chez moi au Sénégal**. Quand je me suis retrouvé à la tête du Centre de lutte antimine, on m'a dit : « vous êtes un centre national ». J'ai répondu : « qu'est-ce que ça veut dire ? Je suis un « centre national », je vais m'installer dans une région où il y a un gouverneur qui a une compétence régionale, est-ce que cela veut dire que je ne suis pas sous le contrôle du gouverneur ? ». On me dit « non, vous n'êtes pas sous le contrôle du gouverneur, vous dépendez du ministre ». Je suis allé, puisque je suis sur le territoire du gouverneur, me mettre sous son parapluie, en lui disant que « je ne veux pas et ne peux pas travailler en vase clos. Ce n'est pas prévu par le texte qui m'a nommé, ce n'est pas prévu par le texte qui a créé mon centre, mais je voudrais qu'on puisse instituer, sous votre autorité, un **comité de coordination de l'ensemble des acteurs**, qu'ils soient étatiques ou non étatiques, intéressés peu ou prou par la question du déminage de la Casamance. » Cela nous a permis de travailler ensemble, de mieux nous connaître, de mieux nous apprécier et de donner une cohérence à l'action de développement qui est menée sur le terrain. Et cela nous permet, à nous, centre d'action antimine, qui avons la tâche de coordonner cette action, d'avoir quelque chose de plus aisé à mener. Dans ce comité, quand nous voulons faire, par exemple, une priorisation des actions de déminage, nous le faisons en tenant compte des plans qui sont élaborés par chacun des opérateurs. Celui-là nous dira : « moi, je veux construire cela ici », etc. Et c'est ensemble que nous avançons, en tenant compte des programmes de développement.

## Renforcer la mise en œuvre de la convention d'Ottawa

---

Ce matin, on a évoqué la question de **l'implication des militaires dans le déminage humanitaire**. Cela rime bien, n'est-ce pas ? Je crois qu'il faudrait quand même faire un peu attention. Je l'ai dit tout à l'heure, le déminage coûte cher. Et puisque ça coûte cher, les maigres moyens que nous avons doivent être rentabilisés. Or, vous prenez une ONG internationale de déminage, il y en a qui font très bien le travail, mais parce qu'il y a beaucoup d'expatriés qui sont engagés, cela coûte deux fois ou trois fois plus cher de faire travailler des locaux qu'une ONG internationale. Je ne jette pas pour autant l'anathème sur les ONG internationales qui font du bon boulot et que je remercie au passage. Mais, si vous prenez par exemple des militaires, vous ne payez pas de salaires, ils sont en mission. Il suffit simplement de mettre à leur disposition les équipements nécessaires, et de les motiver pour qu'ils fassent le travail. D'autant qu'ils le font déjà dans le cadre de leur mission de sécurisation, en tout cas, chez moi, ils le font. Je crois que ce qu'il faudrait, c'est ne pas aller à l'extrême pour écarter entièrement les militaires. Il faudrait **permettre à l'armée de déminer là où l'armée peut déminer**, c'est-à-dire dans les zones qui ne revêtent pas d'importance stratégique majeure pour l'une ou l'autre des parties. Au Sénégal, il y a beaucoup plus de personnes qui sont mortes dans des attaques isolées que de militaires tués à l'occasion d'accidents. Il y en a eu deux, déjà, et c'était malheureusement l'année dernière avec l'intervention des Marocains. Mais depuis je ne sais combien d'années, l'armée ouvre des pistes, fait du déminage opérationnel, il n'y a pas eu de problème. Mais ce qui s'est passé en 2006 et que nous regrettons tous, c'est que les combattants rebelles ont eu une mauvaise information. On leur a dit que les Marocains qui venaient aider l'armée sénégalaise n'étaient pas des démineurs, mais plutôt des spécialistes de la guérilla qui étaient venus aider l'armée à démanteler leurs bases et c'est pourquoi, malheureusement, il y a eu les incidents que l'on connaît. Il faut essayer de savoir raison garder. Chaque fois que l'on peut utiliser les militaires qui coûtent moins cher, qu'on les utilise.

Je voudrais parler du *portefeuille*<sup>30</sup>. D'abord, cela nous permet de générer des ressources mais ça a été l'occasion également de permettre à tous les acteurs de travailler ensemble, de mieux se connaître, de s'apprécier. Cela facilite d'une certaine manière le travail.

Je terminerai par une note de provocation. Je vais tout simplement vous lire un extrait d'une résolution du Parlement européen, en 2004, dans la préparation de la conférence d'examen à Nairobi : « Le Parlement européen demande aux États-Unis d'Amérique de revenir sur leurs intentions annoncées de ne pas adhérer à la Convention ainsi que sur leur décision de conserver leurs 8,8 millions de mines antipersonnel, type « intelligentes » (munies de mécanismes d'autodestruction) et de ne mettre un terme à l'utilisation de mines terrestres, antipersonnel et antivéhicule, classiques, qu'après 2010 soit quatre ans après la date butoir précédemment appelée ». Ce que les Européens ont dit aux Américains en 2004, je voudrais le dire aux Européens en 2007 en ce qui concerne les sous-munitions.

Cornelio SOMMARUGA

Je remercie l'Ambassadeur N'DIAYE pour son exposé qui fait état de l'expérience qu'il a surtout au Sénégal, pays affecté, en Casamance, par les mines et dans son environnement, les pays de la région.

---

<sup>30</sup> Le *Portfolio* édité chaque année par l'UNMAS [cf. note p.24]

Agnès MARCAILLOU

J'aimerais revenir brièvement sur le thème **déminage et développement**. Quelques-uns d'entre nous y ont fait référence ce matin. Ce que je n'avais pas eu le temps de dire, c'est que, dans le cadre des objectifs stratégiques des Nations Unies, il est de notre intention de remettre à plat l'action des Nations Unies au niveau des structures des centres auxquels vous vous êtes référé, Monsieur l'Ambassadeur, et de prendre en compte ce que vous et nous savons bien : **les structures des centres ne seront plus adaptées à cette nouvelle politique d'intégration des perspectives de mines dans les budgets de développement**. En ce qui concerne l'action sur le terrain, nous avons des activités qui consistent à aider les autorités nationales à accroître leurs ressources et à modifier leurs plans-cadres de développement de façon à intégrer ces besoins de développement. Je pense que le tournant a été pris : maintenant, nous avons tous compris que le lien entre développement / sécurité et développement / déminage est établi, et qu'il faudra ajuster nos structures, nos budgets, nos lignes budgétaires et la rédaction de nos projets.

L'autre aspect que vous avez mentionné est **l'éducation aux risques**. Nous avons une agence, **l'UNICEF** qui a des années d'expérience, une crédibilité, une légitimité, une expertise, qui est présente dans tous les pays du monde, mais qui ne reçoit pas suffisamment d'argent pour l'éducation aux mines. En ce moment, quand vous regardez le Sud-Liban, l'Afghanistan, tout ce que nous voyons à la télévision, finalement, c'est le drapeau de l'ONU et généralement les sacs à dos de l'UNICEF que vous voyez. Il faut absolument les aider.

Papa Omar N'DIAYE

Je voudrais apporter une précision quant au lien entre développement et action antimine. La prise en compte doit être générale mais ne pas dissoudre les obligations liées à la convention d'Ottawa dans l'aide publique au développement.

Agnès MARCAILLOU

Non, mais nous avons entendu ce matin que le plus gros contributeur au monde, qui est l'Europe, a adapté sa structure de façon à contribuer aux activités antimine de façon différente du passé.

Michel RATHQUEBER

Je suis au CNDH, Centre national de déminage humanitaire d'Angers. Quant à la différence entre le déminage et la lutte antimine, il est nécessaire de souligner que les programmes les concernant l'un ou l'autre sont distincts. Vous avez plusieurs ONG qui sont très actives sur le terrain et qui, pour l'essentiel, ne travaillent que sur des programmes de déminage, c'est-à-dire retirer du sol une mine, un engin pyrotechnique, qui donne la mort. En revanche, vous avez des ONG, comme Handicap International mais également beaucoup d'autres, qui intègrent dans la lutte antimine tous les facteurs que citait tout à l'heure Monsieur l'Ambassadeur, qu'il faut toujours prendre en compte : les problèmes de sensibilisation, les problèmes de tout ce qui est appareillage, d'accueil, de gestion des problèmes sociaux, d'éducation, etc.

Cela fait presque vingt-cinq ans que je suis dans le déminage, j'ai déminé dans le monde entier. Je rentre de RDC où j'étais chef d'opérations pour Handicap Belgique. Un

## Renforcer la mise en œuvre de la convention d'Ottawa

---

problème qui se pose pour les pays qui n'ont pas trop d'aides, c'est que ces pays-là ne peuvent pas intégrer des MAC<sup>31</sup> tout de suite parce qu'ils ont un problème politique, un problème de guerre dans leur pays. On ne leur donne pas les moyens de construire, ou le gouvernement ne peut pas donner tout de suite les moyens d'éradiquer la problématique de ces engins de mort. L'ONU prend donc le relais, crée des zones MAC et fait ensuite des appels d'offre.

Sur le terrain, on voit arriver des ONG, des entreprises, etc. Le problème qui se pose, c'est que les gens prennent les secteurs, se les répartissent entre eux et font un peu ce qu'ils veulent dessus. Il y a des grands programmes avec des gens honnêtes qui font des programmes de lutte antimine, et là, Handicap en RDC fait un très bon travail parce qu'il intègre tout son programme de lutte antimine, que ce soit dans l'accompagnement, que ce soit dans l'appareillage ou que ce soit dans le déminage. Il faut bien dire que **le déminage ne représente qu'une toute petite partie de la lutte antimine**. Ce n'est pas le but suprême de faire du déminage, la lutte antimine comprend bien tous les cinq facteurs.

Robert BEECROFT

Évidemment, le déminage n'est qu'une partie de la chose. C'est nécessaire, mais ce n'est pas suffisant. Les problèmes, vous les avez cités vous-même : il y a les moyens qui ne sont pas suffisants, il y a le terrain qui est différent partout. Le problème en Bosnie, et c'est pour cela qu'il reste encore 600 000 mines, est qu'on ne sait pas où sont ces mines. On n'a pas laissé de cartes. La plupart de ces mines étaient posées par des individus, pas par des militaires. Et même les militaires qui l'ont fait n'ont pas laissé de plans parce que c'étaient des insurgés, des gens qui luttaient les uns contre les autres. Ça va coûter et ça va durer. Je ne vois aucun pays ni aucun organisme international qui ait les moyens de faire face à ce défi.

Antoine GOUZEE de HARVEN

Par rapport à l'intégration des projets antimine dans la coopération pour le développement, je pense qu'il faut effectivement rappeler, comme l'a fait Monsieur l'Ambassadeur, que la convention d'Ottawa a aussi un objectif de désarmement – l'interdiction totale des mines –, qui est un objectif sécuritaire, même si elle est née d'aspirations humanitaires. Comme je l'ai annoncé ce matin, dans le cadre de l'Union Européenne, la Commission, au nom de la communauté européenne, cherche désormais à intégrer plus encore ses actions dans le domaine des mines dans le cadre de sa coopération pour le développement et de sa coopération économique et financière, qui constituent son mandat. Son objectif n'est donc pas le désarmement comme une fin en soi puisque celui-ci relève du deuxième pilier – intergouvernemental – de l'Union européenne, mais comme une pré-condition au développement.

Mais l'Union européenne n'est pas constituée uniquement de la Commission européenne agissant dans le cadre du premier pilier communautaire et supranational, il y a aussi les États membres qui agissent individuellement et conjointement dans le cadre des deux autres piliers. Ce sont les États membres qui se sont engagés dans le cadre de la convention d'Ottawa, c'est donc aussi une part de leur responsabilité. Il faut donc agir de façon concertée, les différentes institutions européennes ainsi que nous-même, la Commission

---

<sup>31</sup> *Mine Action Centers* : Centres d'action contre les mines

européenne, pour à la fois réussir à accomplir des résultats intrinsèquement liés dans le domaine du développement mais aussi du désarmement.

J'aimerais d'autre part poser une question. Dans la perspective d'une non-adhésion à la convention d'Ottawa de la Russie, de la Chine et de nombreux autres États, est-ce que l'on peut se satisfaire du protocole II relatif aux mines, pièges et autres dispositifs, ou du protocole V relatif aux restes explosifs de guerre de la convention sur certaines armes classiques, ou est-ce qu'il ne serait pas nécessaire d'en améliorer ? J'aimerais bien avoir votre point de vue d'expert là-dessus.

Sylvie BRIGOT

Est-ce qu'on peut se satisfaire pour faire quoi ? Quels sont les objectifs ? C'est toute la question aussi de l'universalisation : 156 États dans la convention d'Ottawa, la grande majorité des anciens producteurs, plus d'exportations, deux pays seulement qui les utilisent, un emploi dans huit États par des groupes non étatiques. Quand je parle de l'objectif humanitaire à l'origine de la convention d'Ottawa qui lui enjoignait d'avoir un impact sur le terrain, de changer la vie des communautés qui étaient affectées maintenant ou dans le futur, je dis qu'on est en train de remplir nos objectifs, avec ou sans la Russie, la Chine, le Pakistan, l'Inde, etc. Maintenant, si on a d'autres objectifs politiques derrière, je ne m'en occupe pas. Pour ce qui est des objectifs précis de la Convention au départ qui étaient de **répondre à une crise humanitaire majeure à la fin des années 90**, je pense que nous sommes vraiment en train de remplir nos objectifs.

Cornelio SOMMARUGA

Je ne crois pas, Monsieur GOUZEE DE HARVEN, qu'on puisse maintenant songer à approfondir ici les deux protocoles que vous avez mentionnés, deux des cinq de la convention sur les armes classiques parce qu'on voit absolument les limites qui existent par rapport à l'efficacité de la convention d'Ottawa. En outre, elle est beaucoup plus universelle que ce que l'on a réussi à faire dans le cadre du désarmement et de la CCW. Mais il y a une priorité. Maintenant, nous devons voir ce qui va se passer dans le domaine des bombes à dispersion et puis, éventuellement, s'il y a là une dynamique nouvelle. Moi, je ne le crois pas, toujours à cause du consensus.

Elisabeth DECREY WARNER

J'ai une question qui fait suite à ce qu'a déjà mentionné l'Ambassadeur DOBELLE. Il a ouvert la discussion sur l'article 8, qui est la question du non respect, et je trouve extrêmement intéressant que ces questions viennent enfin sur la table. L'Ambassadeur Papa Omar N'DIAYE a poursuivi le débat en s'interrogeant sur les deux axes établissant des dates limites claires : destruction des stocks après quatre ans, déminage après dix ans. Quant aux autres obligations, c'est le brouillard, il n'y a pas de délai de mise en œuvre, comme par exemple pour l'établissement de programmes de « *mine risk education* » ou de marquages. On connaît des pays qui n'ont pas commencé à marquer les champs minés, alors que ce sont des pays qui ont signé la Convention il y a plusieurs années. Je trouve intéressant que cette question soit posée.

Je vais aller plus loin en posant une question à l'Ambassadeur Papa Omar N'DIAYE : Que suggère-t-il ? Il assiste en tant que représentant de son pays aux réunions des États

## Renforcer la mise en œuvre de la convention d'Ottawa

---

membres. Que pense-t-il pouvoir proposer pour venir pallier les faiblesses de la Convention quand les échéances ou les mises en œuvre ne seront pas respectées ? D'autre part, et pour terminer, j'aimerais lui demander s'il partage l'idée que le déminage par des militaires, dans les zones où il y a des groupes armés, doit être absolument évité.

Papa Omar N'DIAYE

Si j'avais été à la conférence d'examen en 2004, j'aurais proposé qu'il y ait des indicateurs sur chacun des pays. Parce que je crois que, **tant que l'on n'a pas d'indicateurs, on n'a pas de repères**. Et sans repères, on est perdu. Il faut se donner les moyens de mettre des indicateurs pour mesurer le respect ou non de la mise en œuvre dans chacun des pays. Maintenant, autre problème, je citerai par exemple le cas de l'Union européenne, que je remercie au passage. Ils ont eu la gentillesse de nous allouer une somme importante, dont je tairai le montant, dans le cadre du déminage, mais en nous liant les mains, en nous disant : cet argent, c'est pour faire des opérations de déminage. Cela pose un problème.

Qu'on nous laisse **plus de souplesse** ! Moi, on m'aurait laissé avec cet argent, j'aurais pris peut-être 50% pour développer des opérations de déminage, 25% pour l'assistance aux victimes et 25% pour l'éducation aux dangers. Mais si on me dit que c'est pour des opérations de déminage, c'est pour des opérations de déminage. Je ne peux pas courir le risque d'utiliser différemment cet argent. Les donateurs sont très généreux, mais quand ils donnent, qu'ils s'abstiennent de nous dire : je donne pour du déminage. Qu'ils donnent pour l'action antimine en aménageant les mesures de transparence pour être sûrs. Par exemple, pour notre programme, nous avons dit : nous ne faisons pas, nous faisons faire par les opérateurs, par les autres acteurs (ONG, ...), même l'éducation. Si on veut, on nous laisse la liberté de répartir les sommes et à ce moment, nous ferons un plan, avec eux, en toute transparence. Nous allons financer des ONG qui vont faire des projets pour faire de l'éducation aux victimes, de l'assistance, ...

Susan B. WALKER

Je veux seulement remercier tous les interlocuteurs. J'ai plusieurs points de clarification mais je vais poser une question : comme l'Ambassadeur Papa Omar N'DIAYE l'a dit, il a terminé avec une note de provocation. Moi, j'ai une question de provocation pour mon concitoyen, l'Ambassadeur BEECROFT. Vous avez déclaré partager les mêmes buts que les États parties à la Convention. Je suis d'accord au sujet du déminage, l'assistance pour les victimes, etc. Mais, comment peut-on dire ça avec le mauvais exemple que donnent les États-Unis, quand on se réserve le droit de ne pas suivre l'interdiction et que l'on choisit seulement comme obligation celle de ne pas utiliser les mines antipersonnel ? Le gouvernement des États-Unis est en train d'envisager de produire à nouveau des mines antipersonnel. Ils ne l'ont pas fait depuis 1991, je crois, et recommencent en 2007 ! Je me souviens que, lors de la CCW, les États-Unis avaient annoncé qu'ils allaient continuer à accumuler des stocks, si bien qu'un gros pays du Moyen-Orient, l'Arabie Saoudite, et deux autres m'avaient dit : « Susan, j'essaye chez moi de pousser mon gouvernement, mais comment puis-je faire ça après le discours des États-Unis ? » Personnellement, je n'ai pas envie que les États-Unis adhèrent dès à présent, sauf à s'engager sérieusement et à présenter des garanties crédibles d'une bonne application de la Convention.

Cornelio SOMMARUGA

C'est une des raisons que les États-Unis ont invoquée pour ne pas signer la Convention.

Robert BEECROFT

Heureusement, je ne peux pas répondre pour les États-Unis, mais je peux dire que les États ne pensent pas très souvent à l'exemple qu'ils donnent. Et je pense que tous ceux qui sont citoyens ici de n'importe quel pays peuvent évoquer des exemples de comportement qui ne sont peut-être pas de bons exemples mais, pour des raisons d'État ou des raisons perçues comme des raisons d'État, ils font autre chose. Les exemples, c'est bien mais la politique est ce qu'elle est. C'est réaliste, c'est la raison et non pas le cœur, mais c'est un fait. En ce qui concerne la politique des États-Unis en terme de production, tout ce que je peux vous dire pour le moment, c'est qu'il y a une élection dans un an. Merci.

\*  
\*       \*

### **Un “modèle d'Ottawa” est-il applicable dans d'autres domaines ?**

**Modérateur : Serge SUR**, Directeur, Centre Thucydide, Professeur à l'Université Paris II (Panthéon-Assas)

Nous enchaînons avec notre dernière séquence qui comporte un thème unique sur l'existence ou non d'un modèle d'Ottawa et sur les possibilités de sa transposition ou de son imitation dans d'autres domaines.

Si vous le permettez, je voudrais faire une ou deux observations initiales et commencer par rappeler que lorsque la CNEMA a demandé au Centre Thucydide d'organiser ce colloque du 10<sup>ème</sup> anniversaire, j'ai bien précisé qu'il s'agirait d'un colloque académique, et non militant, c'est-à-dire un colloque où l'on pourrait exprimer des analyses, des opinions contradictoires, et où on le ferait sans langue de bois et sans auto-satisfaction, sans militantisme, sans nous transformer en société d'admiration mutuelle. Je me félicite que ce principe ait presque toujours été respecté.

Une des différences qu'il y a entre un colloque académique et un colloque militant, c'est que dans un colloque académique on ne craint pas la contradiction, au contraire, on la suscite, on cherche le débat, la discussion. Ce qui est important, au fond, c'est le dissensus, alors que dans des colloques militants ou des manifestations diplomatiques on cherche le consensus. Le consensus, c'est très bien mais c'est aussi légèrement soporifique. Alors je crois qu'il faut que nous mettions l'accent autant sur ce qui peut nous diviser dans l'analyse de la Convention que sur ce qui peut nous réunir dans l'éloge que l'on en fait. C'est pourquoi je voudrais me demander s'il y a un modèle d'Ottawa. Est-ce que, à l'inverse, Ottawa n'est pas **un anti-modèle** ?

Je crois qu'il faudrait que l'on revienne à Ottawa. On nous a parlé des cinq piliers, mais je voudrais quand même rappeler que **la convention d'Ottawa c'est l'élimination des mines**, article 1 : le déminage et la destruction des stocks.

Lorsqu'on y ajoute des objectifs supplémentaires, on enrichit peut-être ce projet mais en même temps on l'affadit. Je trouve pour ma part regrettable que l'essentiel de l'argent disponible ne soit pas utilisé purement et simplement pour enlever les mines. Parce que ce



## Un «modèle d'Ottawa» est-il applicable dans d'autres domaines ?

---

qui cause les dommages, ce qui cause les destructions, ce qui pollue l'environnement, ce qui tue, ce qui blesse, ce sont les mines. C'est la condition nécessaire, peut-être pas suffisante, mais c'est le point de départ incontournable. Lorsqu'il y a un euro, un dollar des contributions des pays ou des organisations internationales qui sont détournés de cet objectif de détruire les mines, on ne respecte pas, à mon avis, les objectifs de la convention d'Ottawa.

Nous avons entendu ce matin des chiffres qui ont été cités, des sommes en jeu qui sont, en définitive, considérables surtout par rapport au nombre de victimes. On a parlé de quelques milliers de victimes par an, c'est évidemment extrêmement regrettable et chacun de nous souhaiterait qu'il n'y ait aucune victime, mais par rapport aux sommes qui sont engagées, c'est un nombre qui est relativement peu élevé. Il serait très utile qu'il y ait une transparence sur l'utilisation de cet argent : que devient cet argent, où va-t-il ? Qu'est-ce qui est effectivement affecté à enlever les mines, et où va le reste ? Je respecte complètement les campagnes contre les mines, et toutes les actions latérales ou collatérales, mais enfin elles ne sont pas l'essentiel. Il serait très bien que les ONG, dont nous saluons le rôle, n'oublie pas non plus de dire d'où vient leur financement et à quoi sert leur financement. Voilà une observation que je voudrais faire d'abord.

Sur cette notion d'antimodèle, je voudrais maintenant comparer très brièvement le « modèle d'Ottawa » et le modèle classique « maîtrise des armements ».

Évidemment, le **modèle classique de la maîtrise des armements** s'applique aux armes de destruction massive ; il passe par des coopérations, des négociations et par des mises en œuvre interétatiques. Mais il a deux caractéristiques qui, je crois, sont très positives. D'une part, il repose sur une logique stratégique, c'est-à-dire qu'il envisage les questions de paix et de sécurité dans toute leur ampleur, dans leur ampleur vraiment conflictuelle ; il s'efforce de **réduire la menace** que font peser les armes de destruction massive et, d'autre part, il comporte des mesures de **vérification**, qui sont extrêmement intrusives, j'ai pu citer ce matin la convention sur les armes chimiques de 1993, qui est un modèle du genre en la matière. Nous avons affaire à un **multilatéralisme** qui est de type **stratégique** et qui repose sur la **vérification**.

Avec le « **modèle d'Ottawa** » nous avons une autre logique : nous avons un **désarmement qui n'est pas de type stratégique mais plutôt de type compassionnel**. Nous pouvons parfaitement accepter cette idée. Elle est même tout à fait satisfaisante, mais elle n'est pas de même nature, elle n'a pas la même importance du point de vue de la paix et de la sécurité internationales. Cela est une question de priorités à définir. Dans cette logique compassionnelle, on s'intéresse beaucoup moins à la vérification. Ce qui est très frappant, c'est que l'article 8, l'Ambassadeur Jean-François DOBELLE en a parlé ce matin, est extrêmement long mais en même temps relativement vide, c'est-à-dire qu'il ne contient pas de véritables procédures de vérification. Cela est un recul par rapport à la maîtrise des armements classiques.

On ne peut pas se contenter de faire l'éloge de la convention d'Ottawa. Il faut aussi souligner ses faiblesses. D'abord, elle a été un peu trop facilement détournée de son objectif essentiel qui est l'enlèvement des mines. On l'a un peu trop enlisée dans des considérations latérales. Ensuite, en dépit de tous ses avantages, elle n'est pas assortie de mécanismes de vérification qui permettraient d'en assurer le respect d'une façon satisfaisante. Je ne reviens pas sur les autres éléments qui ont été indiqués, comme l'universalité ou l'absence d'universalité, le retard mis à son application. Je crois que pour

le bénéfice de notre discussion, il n'est pas mauvais de souligner tous les éléments qui ne sont pas forcément positifs dans cette convention.

**Intervention** : Stein TØNNESSON, Directeur, PRIO, International Peace Research Institute, Oslo

Merci aux organisateurs d'avoir invité l'Institut international de recherche sur la paix à Oslo.

Je ne vais pas discuter des mérites du « modèle d'Ottawa », puisque je pars du principe que cela a été un succès. Ce dont je voudrais discuter est **la question de savoir si l'on peut répéter ce succès**. Je voudrais poser deux questions.

D'abord à quel type d'objet est-il possible d'appliquer le modèle d'Ottawa, ensuite dans quel contexte politique est-il possible de l'appliquer avec succès ? La réponse à cette première question est que le but à atteindre pour avoir un succès du style Ottawa doit être très précis, concret, réalisable et fondé sur une argumentation solide et humanitaire.

Deuxième question : *la conjoncture politique internationale doit permettre une interaction constructive entre la diplomatie officielle de quelques gouvernements intéressés, des militants des ONG et des journalistes des grands médias*. Pas une coordination, pas une complète compréhension entre les différentes parties mais une bienveillance qui permet un dynamisme dans cette interaction. Pour la première fois dans l'Histoire, la convention d'Ottawa a effectivement interdit une arme qui était beaucoup utilisée au temps où elle a été signée. Dans la première moitié des années 90, plusieurs puissances considéraient les mines antipersonnel comme une arme légitime en temps de guerre. Pourtant, un grand nombre de pays ont signé la Convention et aujourd'hui, dix ans plus tard, seuls trente-sept pays n'y ont pas adhéré. C'est une réalisation remarquable, bien plus si l'on compte le nombre de pays que si l'on compte le nombre de citoyens des pays qui n'ont pas signé.

Mais un aspect significatif du processus menant à Ottawa est que le but était très bien défini. **L'élimination des mines est un but très précis qui a pu rassembler l'enthousiasme de beaucoup de gens, à la fois dans les gouvernements et dans les ONG à l'époque**. Quand l'objet d'une campagne est plus complexe, comme réduire ou éliminer l'exportation d'armes légères vers les pays en conflit interne, il est beaucoup plus difficile d'obtenir une coopération efficace entre les gouvernements, les ONG et les médias. Il est difficile de mobiliser une opinion pour un but qui n'est que partiellement réalisable parce qu'il est difficile d'établir des critères précis de succès ou de victoire. Il s'agit de quelque chose que nous avons noté au sein de l'Institut de recherche sur la paix, parce que nous avons essayé de faire un peu la même chose avec notre action pour réduire l'accès aux **armes légères**. Ce travail – jusqu'à maintenant – n'a pas pu mener à un résultat identique, même si une réduction de l'accès aux armes légères pouvait sauver énormément de vies. On a eu beaucoup de conférences, beaucoup de travaux très utiles, mais on n'a jamais pu déclarer victoire. En outre, **tout s'est mélangé avec la thématique générale du développement** car, en l'absence de buts très précis et réalisables, beaucoup ont voulu parler de « *mainstreaming* », c'est-à-dire inclure la question des armes légères dans les stratégies générales d'aide au développement. Cette expérience, et celles dans quelques autres domaines, a créé une certaine frustration ou déception et une idée que peut-être nous ne pourrions pas répéter le succès d'Ottawa dans d'autres domaines jusqu'au moment où nous avons compris qu'**il faut vraiment choisir une chose très comparable à la cause**

## Un “modèle d’Ottawa” est-il applicable dans d’autres domaines ?

---

**antimine** qui a dominé les années 90. Il s’agit des bombes à sous-munitions ou à fragmentation<sup>32</sup>.

Concernant le contexte, la conjoncture internationale : au moment où la convention d’Ottawa a été signée, nous étions au début d’un long débat sur la **mondialisation**. Nous sommes aujourd’hui un peu fatigués de ce débat. A l’époque, les deux camps de la guerre froide venaient de fusionner dans un monde beaucoup plus ouvert aux échanges de tout genre. Tout cela a inspiré une discussion très large, marquée par des points de vue très différents sur le nouvel ordre mondial. L’idée a pris force que l’ère de l’État-Nation était dépassée et que la mondialisation allait ouvrir de nouveaux champs d’action aux organisations et mouvements non gouvernementaux, qui allaient **former une société civile au niveau mondial**. A l’époque, cette idée de société civile était nouvelle pour la plupart des pays. Même en français, ce mot avait une signification tout autre que celle que nous lui avons donnée plus tard sous l’influence de l’anglais.

Dans le domaine humanitaire, on voyait un **rapprochement entre le système militaire et les organisations humanitaires** travaillant ensemble pour construire la paix dans des pays dévastés par les guerres civiles, parce qu’on avait découvert à cette époque qu’il ne s’agissait pas de guerres idéologiques et globales, mais essentiellement de guerres locales et civiles et, ces deux dernières années, il n’y a eu que des conflits internes dans le monde, pas de conflits inter-étatiques. Aujourd’hui, il y a peut-être toujours un danger de voir d’autres guerres, comme celle entre l’Érythrée et l’Éthiopie qui était un conflit classique, mais **ce sont vraiment les guerres civiles qui caractérisent notre époque**. Mondialisation, guerres civiles, intervention humanitaire ont créé un champ de débats qui a contribué à permettre cette coopération entre militaires et humanitaires et un climat favorable au processus d’Ottawa.

Il existe également une **raison négative : l’obstruction du Congrès américain dans les années 90 au multilatéralisme** des Nations Unies, ce qui a réduit l’efficacité des Nations Unies et a contraint les gouvernements et les ONG à chercher le soutien de la société civile internationale, au lieu de faire confiance à un processus plus traditionnel au sein du système des Nations Unies. Un système de **contournement des grandes puissances** a été trouvé permettant de les conduire, plus tard, à adhérer aux acquis. Si cette obstruction à l’égard de l’ONU continue, je pense que le besoin de tels processus va être encore plus important.

Après le succès d’Ottawa, les protagonistes ont avancé quelques arguments généraux et intéressants pour l’inclusion d’organisations non gouvernementales dans la diplomatie humanitaire. Cela a créé toute une **argumentation en faveur des ONG et aussi des campagnes**, comme la campagne antimine, **dans cet environnement mondialisé**. Je vois trois avantages que présentent les ONG dans cet environnement :

- Les ONG possèdent souvent **une connaissance de première main des conditions humanitaires locales** et disposent d’un accès immédiat aux personnes qui peuvent fournir les informations essentielles aux gouvernements. Les ONG sont en contact direct avec les populations affectées. Elles ont donc la capacité de pouvoir définir et préciser la nature exacte du problème humanitaire.
- Les ONG humanitaires peuvent renforcer la légitimité d’une campagne ou d’une réforme, car elles sont souvent considérées comme des **représentants non officiels**

---

<sup>32</sup> La bombe à sous-munitions (BASM) contient plusieurs autres bombes, de taille plus réduite, dites « sous-munitions ». Elle diffère de la bombe à fragmentation, qui projette des éclats non explosifs.

**des populations.** Les ONG ont aussi la capacité de communiquer les résultats de la négociation directement aux populations concernées, même dans les pays où l'État ne le fera pas.

- Les ONG peuvent percevoir des problèmes, concevoir des idées et **agir plus vite que les gouvernements.**

Ce sont les trois caractéristiques des ONG que j'ai voulu souligner quand j'ai préparé cette intervention. Mais ce matin, on en a donné **deux supplémentaires**, qui sont peut-être encore plus importantes. C'est d'abord Elisabeth DECREY WARNER qui a parlé du fait que **les gouvernements ne peuvent pas engager des accords juridiquement contraignants avec des groupes armés dans les guerres civiles**, tandis que les ONG peuvent le faire. C'est pour la même raison que le CICR a assumé un rôle particulier dans le contrôle des conventions de Genève pour les guerres civiles. Cela me paraît extrêmement important. La cinquième caractéristique a été donnée par l'Ambassadeur DOBELLE qui a parlé du **rôle des ONG comme « procureurs généraux » vigilants au niveau mondial**, qui contrôlent et critiquent les gouvernements.

Donc, cinq raisons pour donner aux ONG, qui forment cette société civile, un rôle capital.

Je terminerai en énumérant quelques observations sur la situation actuelle et les possibilités d'aboutir à un succès identique dans la lutte pour un accord ou une convention **sur les armes à sous-munitions**. Quelles sont les **conditions pour un nouveau succès diplomatique, selon le modèle d'Ottawa ?**

- Il est essentiel de **définir un but tangible et réalisable**, comme une convention sur l'interdiction des bombes à sous-munitions, fondée sur une définition très précise de ce que l'on considère comme relevant de ce type d'armement. Je ne pense pas que l'on soit encore arrivé à une définition qui soit partagée par un nombre suffisant de gouvernements.
- Beaucoup d'armées considèrent les bombes à sous-munitions comme une partie vitale de leur arsenal et nous avons entendu ce matin des arguments de ce genre d'un point de vue stratégique. Les ONG ont donc besoin d'amener les officiers et leurs gouvernements à réviser cette perception en apportant des preuves irréfutables des effets désastreux de ce genre de bombes dans des combats récents, comme au Liban ou dans des scénarios de combats réalistes, afin de démontrer que les bombes à sous-munitions ne sont pas des armes précises. Le succès ou la défaite d'une campagne humanitaire peuvent dépendre de **la capacité des ONG d'établir une documentation solide sur les effets humanitaires de ces bombes**. Je pense qu'il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine.
- La campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel est une organisation très importante, qui a beaucoup d'expérience dans ce domaine. Je suis heureux d'avoir appris que la campagne avait décidé de s'engager dans ce nouveau combat également.
- Les ONG doivent chercher à convaincre les gouvernements, tout en évitant les tentatives de ces derniers de les instrumentaliser dans leur diplomatie traditionnelle. Il est essentiel pour les ONG de **maintenir leur indépendance** pour utiliser ces cinq avantages que je viens d'énumérer.
- La coalition de gouvernements de même sensibilité, qui travaille avec les ONG, doit inclure des pays dans toutes les régions du monde. Le problème est d'**assurer**

## Un “modèle d’Ottawa” est-il applicable dans d’autres domaines ?

---

### **un rôle pour les ONG dans les États qui se méfient d’une société civile indépendante.**

- Il importe de chercher un accord bien établi entre tous les partenaires sur l’**objectif à atteindre** : comment définir les BASM ? Quelle catégorie d’armes doit-on inclure sous cette appellation ? Faut-il arriver à une convention le plus vite possible, comme le gouvernement norvégien a déclaré comme étant son but de le faire à l’automne prochain ? Doit-on se contenter d’un texte de principe, ou est-il préférable de rédiger un texte plus long pour obtenir un traité fort et précis ? Combien de gouvernements faut-il convaincre avant de réunir une autre conférence ?
- La **construction d’une société civile à l’échelle mondiale**, englobant les habitants de toutes les nations de la planète peut être vue comme l’idéal ou la vision générale de l’effort que font les ONG et les gouvernements de concert pour réformer et renforcer le droit international. Nous avons besoin d’une vision du monde que nous sommes en train de créer pour alimenter cet effort. Ces campagnes sont susceptibles **de créer le sentiment, parmi les militants, d’appartenir à une humanité mondiale.**

En conclusion, même si le modèle d’Ottawa ne peut pas être utilisé dans toutes les parties de l’ordre du jour humanitaire, il doit être éminemment reproductible dans la lutte pour obtenir une interdiction des BASM, un objectif très semblable à celui atteint à Ottawa. S’il est vrai que la conjoncture de la politique mondiale, sous l’influence de la tragédie iraquienne, est en train de revenir à la fois à un réalisme modéré au plan diplomatique et à un humanisme civil remplaçant l’activisme militaire de l’après 11 septembre 2001, les conditions d’un autre succès de type Ottawa peuvent actuellement être réunies. Si je pense que les élections présidentielles aux États-Unis sont importantes, j’ai également l’impression qu’on est aujourd’hui à un tournant vers le réalisme dans la politique étrangère des États-Unis, mais je ne suis pas certain que l’idée humanitaire va être également perdue dans ce tournant. Il faut espérer un tournant vers un réalisme combiné avec un multilatéralisme constructif.

Je salue le modèle d’Ottawa, en exprimant mon souhait de le voir bientôt reproduit, et en m’excusant d’avoir été peut-être un peu trop engagé et pas assez académique dans cette intervention.

Serge SUR

Au contraire, vous avez donné des arguments, vous avez parfaitement joué le jeu, je reconnais parfaitement la qualité de cette position. Simplement, je me situerai sur le terrain des faits : je me demande si ce type de multilatéralisme, peut-être d’ailleurs le multilatéralisme en général, mais ce type-là en particulier, ne connaît pas un certain essoufflement voire un certain épuisement. Parce que les exemples que l’on peut citer sont Kyoto, Ottawa, Rome, la Cour pénale internationale négociée et conclue sous la pression des ONG. Nous avons le sentiment qu’il y avait une conjonction très forte entre des campagnes internationales et des gouvernements qui soit relayaient, soit accompagnaient, soit subissaient, mais au fond acceptaient cette dynamique.

Aujourd’hui, je ne vois pas cette dynamique : Kyoto, tout le monde reconnaît désormais ses insuffisances. La CPI n’a pas rempli véritablement les vœux de ses fondateurs ; elle ne fonctionne pas vraiment ; elle coûte beaucoup d’argent. La convention d’Ottawa comporte

un certain nombre de limites et d'hypothèses de non-application. Encore une fois, je ne fais pas état ici de ma position personnelle, mais je crois qu'il faut que l'on entende les différents points de vue et non que nous soyons ici dans une grand-messe de la convention d'Ottawa.

Jean-François DOBELLE

Ce que je vais dire cet après-midi sera peut-être moins consensuel que ce que j'ai indiqué ce matin.

Une observation très rapide sur un sujet qui a été effleuré ce matin : celui des mines antivéhicules ou « mines autres que les mines antipersonnel »<sup>33</sup>, et quelques considérations un peu plus longues sur les sous-munitions et sur la transposition du modèle d'Ottawa aux sous-munitions.

Sur le premier point, à savoir **les mines autres que les mines antipersonnel**, je voudrais rappeler que nous-mêmes et d'autres pays nous étions prononcés en faveur de l'adoption d'un protocole spécifique sur ce type de mines dans le cadre de la CCW et que, malheureusement, la conférence d'examen de novembre 2006 n'a pas permis un consensus qui aurait été susceptible de déboucher sur l'adoption d'un tel protocole, principalement en raison de l'opposition de la Russie et du Pakistan. Néanmoins, je souhaiterais souligner qu'à cette occasion une quinzaine de pays, dont la France, le Royaume Uni et les États-Unis, ont décidé de mettre en œuvre de manière anticipée et sur une base volontaire la plupart des dispositions qui figuraient dans ce protocole, et qui correspondent à une norme humanitaire exigeante.

Je tenais à le souligner, sachant que, comme je l'ai indiqué ce matin, nous ne pouvons certainement pas souscrire à une interprétation très audacieuse, de type finaliste ou téléologique, qui balaierait l'interprétation textuelle consacrée par la convention de Vienne<sup>34</sup>, et qui consisterait à dire que le champ d'application d'Ottawa couvre ce type de mines, du moins quand elles sont munies d'allumeurs sensibles. Ce n'est certainement pas notre position, même si, comme je l'ai déjà dit, nous avons souscrit de façon unilatérale à des engagements précis dans ce domaine en 2006, faute de pouvoir aller plus loin.

Quelques mots maintenant sur **les sous-munitions**. Là encore je veux être très clair : nous participons depuis le début et activement au processus d'Oslo, c'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'étais à Vienne la semaine dernière. Nous avons souscrit à la déclaration d'Oslo et nous sommes favorables à la conclusion, d'ici fin 2008, d'un instrument juridiquement contraignant qui interdirait les armes à sous-munitions causant des dommages inacceptables aux civils. Cette précision est importante puisque là où il y a une divergence entre nous et certains représentants d'ONG présents dans cette salle et peut-être quelques États, c'est qu'eux estiment qu'à partir du moment où nous sommes en présence d'une arme à sous-munitions, celle-ci cause nécessairement des dommages inacceptables aux civils et doit donc être interdite immédiatement. Nous pensons qu'il y a plusieurs catégories d'armes à sous-munitions, certaines causant des dommages inacceptables aux civils, et devant être interdites, tandis que d'autres n'entrent pas dans cette catégorie.

Je voudrais maintenant, si vous me le permettez, faire état de quelques réflexions, qui justifient qu'à nos yeux, **on ne puisse pas transposer purement et simplement la logique d'Ottawa aux armes à sous-munitions**. On peut certes partiellement la transposer, mais

---

<sup>33</sup> *MAMAP*, en jargon de spécialiste, *MOTAPM* en anglais (*Mines Other Than Anti-Personnel Mines*)

<sup>34</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 avril 1969

## Un “modèle d’Ottawa” est-il applicable dans d’autres domaines ?

---

pas totalement. Bien sûr les armes à sous-munitions, ou du moins certaines catégories de ces armes, causent des dommages inacceptables aux populations civiles comme les mines antipersonnel. C’est évident, notamment lorsque ces sous-munitions deviennent des restes explosifs de guerre. En même temps un certain nombre de considérations expliquent qu’à nos yeux, il serait hasardeux de procéder à un amalgame pur et simple. La problématique n’est quand même pas exactement la même. Il existe des différences non négligeables :

- **Le concept d’armes à sous-munitions nous paraît nettement plus complexe que celui des mines antipersonnel**, parce que recouvrant des réalités fort différentes. Les armes à sous-munitions qui sont susceptibles de causer de graves dommages humanitaires sont les armes à sous-munitions **en grappe**, les « *cluster munitions* » en anglais, c’est-à-dire les armes qui visent à saturer une zone ou qui visent à traiter un très grand nombre de cibles avec peu d’armes. Mais il ne faut pas oublier qu’il existe d’autres catégories d’armes à sous-munitions extrêmement perfectionnées sur le plan technologique, qui ne comportent d’ailleurs qu’un petit nombre de sous-munitions et qui visent une cible précise. Ces armes ont un effet ponctuel et ne causent pas du tout le même type de dommage humanitaire. Donc, il y a **un problème de terminologie**, de définition, qui doit absolument être traité de manière approfondie si l’on veut être sérieux dans l’appréhension de la question.
- Deuxième différence, en terme d’emploi : il ne faut pas oublier que les armes à sous-munitions sont **employées au profit de troupes qui sont au contact d’un adversaire**, et comme cela a été dit ce matin il est difficile de les exclure de la planification de façon générale et absolue, sauf à prendre le risque de se retrouver sur le terrain en situation d’infériorité face à l’adversaire. Cela explique aussi les incidences délicates en terme d’interopérabilité : dans le cas des sous-munitions, il sera difficile d’obtenir l’assurance absolue de nos partenaires appartenant à une même alliance ou coalition, et qui ne seraient pas parties au futur instrument, que jamais ils ne recourront à ce type d’armes en cas d’affrontements. A l’inverse, l’emploi des mines antipersonnel est tout à fait prévisible à l’avance et d’ailleurs bon nombre de ces mines ont été posées en temps de paix. **Alors que l’on planifie l’usage des mines, il est beaucoup plus difficile de faire de même avec celui des sous-munitions** qui, encore une fois, dans certaines circonstances précises, peuvent assurer un avantage militaire décisif.
- En termes de **dépollution**, les zones où se trouvent les mines antipersonnel peuvent être aisément circonscrites, même si ces zones portent sur de vastes superficies. Dans le cas des armes à sous-munitions visant à saturer les zones et donc, et qui peuvent se trouver dispersées de manière aléatoire sur d’immenses étendues, le ratissage complet de toutes ces zones demandera beaucoup de temps. Les opérations de dépollution risquent donc d’être d’une toute autre ampleur que celles des mines antipersonnel. Il n’est pas certain que la transposition des délais prévus par la convention d’Ottawa soit réaliste. Cela avait d’ailleurs été souligné à Vienne, et longuement, par le représentant du Laos.
- Le contexte de la négociation n’est pas exactement le même. Quand la négociation de la convention d’Ottawa a commencé, tous les États participant à celle-ci avaient déjà accepté le principe de l’abandon à brève échéance de la totalité des mines antipersonnel et le Protocole II amendé sur les mines et les pièges avait déjà été conclu. Là, nous sommes dans une situation très différente. Bon nombre de ces mêmes pays qui étaient prêts à abandonner la totalité des mines antipersonnel disent qu’ils doivent conserver, à tout le moins pendant une certaine durée,

certaines catégories d'armes à sous-munitions pour des raisons militaires, et qu'ils ne peuvent envisager immédiatement un abandon total.

Dans ces conditions, il me paraît extrêmement important de **tenir compte des critères techniques mis en avant par le CICR lui-même** à Vienne ; ce sont d'ailleurs des critères cumulatifs et qui portent à la fois sur le degré de précision, de fiabilité de ces armes et sur le nombre de sous-munitions qu'elles contiennent.

En étant un peu provocant, puisqu'on a beaucoup cité Pascal, j'ai en tête une phrase célèbre de ses *Pensées* : « *l'homme n'est ni ange ni bête et qui veut faire l'ange fait la bête* ».

Philippe CHABASSE

Monsieur l'Ambassadeur, vos propos me donnent une vraie possibilité d'interpeller le gouvernement français.

Mais avant cela et pour répondre à Serge SUR, je pense que son raisonnement sur la non-répliquabilité du processus d'Ottawa est construit sur une fausse base, dans la mesure où la plupart des traités de désarmement touchent à des armes stratégiques ; or les mines sont des armes tactiques et cela change largement le contexte.

Deuxième remarque sur la transparence des fonds. Nous avons d'ailleurs déjà eu des échanges un peu acides sur le sujet lorsque j'étais encore membre de la CNEMA. Je pense important de rappeler que la CNEMA publie tous les ans un document sur les financements des activités liées aux mines. Dans le rapport 2005, on trouve en particulier tous les montants et les sources de financements sur les activités de déminage d'Handicap International.

Mon point sur la prospective maintenant.

Notre première réunion publique sur la question des mines antipersonnel a eu lieu en 1992, ici même au Sénat. A cette occasion, Mario BETTATI m'avait dit « votre combat est justifié, mais vous n'y arriverez jamais parce que le droit international avance à vitesse géologique. » Il m'a dit tout à l'heure qu'il était content de s'être trompé.

J'ai eu la chance, depuis cette date, de suivre le processus d'interdiction et, au-delà du fait qu'il est passionnant de se retrouver ici quinze ans après, je pense que des comparaisons peuvent être utilement faites entre l'interdiction des mines et celle, en cours, des sous-munitions.

Pour moi, la diplomatie française a joué un rôle important dans le succès de la négociation d'Oslo en 1997 et donc du traité d'Ottawa. A Oslo, pendant la négociation, la France a fait preuve d'une détermination et d'une position rigoureuses. Ce qui fait la force du traité d'Ottawa, c'est qu'il s'agit d'un traité sans exceptions, sans trous, sans compromis, sans délais. Aujourd'hui, ce traité n'est peut-être pas contraignant juridiquement pour tous les États, mais il l'est politiquement. Je crois que le droit coutumier aujourd'hui c'est l'interdiction des mines. « *No exemptions, no loopholes* », **c'est cela la force du traité.**

C'est pourquoi je ne comprends pas aujourd'hui la position de la France. Il ne s'agit pas d'un discours de diplomate, c'est un discours technique de militaire. J'ai l'impression en vous écoutant de me retrouver à Ottawa en septembre 1996, où la position française par rapport aux mines était exactement celle-là, où le représentant français s'était fait interpeller par quelqu'un dans la salle : « c'est très bien ce que fait la France, vous voulez



## Un “modèle d’Ottawa” est-il applicable dans d’autres domaines ?

---

interdire toutes les mines, sauf celles dont vous avez besoin ». C’est exactement, Monsieur l’Ambassadeur, le discours que vous venez de tenir.

Qu’est-ce qu’une ambition politique sinon **la force d’entraînement d’une position de principe forte**. C’est cela qui a fait la différence entre les négociations techniques des groupes d’experts de la CCW et la dynamique originale du processus d’Ottawa. Si cet effet d’entraînement a eu lieu à Ottawa c’est que certains pays défendaient des positions de principe fortes. C’est cela qui manque dans la position française aujourd’hui.

Si l’objectif de la négociation est de gagner ensemble, chaque partie, chaque pays doit être capable de lâcher un petit peu chacun de son côté. J’espère que l’ambition diplomatique française va l’emporter sur les contraintes techniques dictées par les militaires, que j’entends bien, mais qui étaient exactement les mêmes en 1996. Notre ambition, notre objectif, est bien celui d’un traité sans compromis qui sera signé, non pas par tous mais par un nombre significatif de pays.

Jean-François DOBELLE

Je ne vais pas me lancer dans une longue polémique, mais je souhaite quand même faire valoir deux ou trois points :

Sur la défense et la diplomatie d’abord, il est du devoir des diplomates de prendre en compte tous les paramètres, y compris ceux de défense et de sécurité. Cela a été dit ce matin : nous ne pouvons nous permettre d’opter immédiatement pour une solution qui pourrait, dans certaines circonstances extrêmes, déboucher sur une défaite de soldats français. Je ne peux pas envisager sérieusement cette possibilité.

Ensuite, il faut aussi dans cette affaire **tenir compte des conditions d’utilisation et d’emploi**. Je voudrais rappeler que la doctrine d’emploi de telles armes en France est extrêmement restrictive et que nous n’aurions jamais fait l’usage inconsidéré que l’on a déploré au Liban. Dans ce pays, le problème vient aussi du fait qu’un certain nombre de règles fondamentales de droit humanitaire, qui existent depuis fort longtemps, n’ont pas été respectées. Et ceci ce n’est pas seulement moi qui le dis ; un pays comme le Brésil, par exemple, vous dirait exactement la même chose.

Enfin, les types de considérations que j’ai exprimées ne sont pas des considérations propres à la France, mais à de nombreux pays membres de l’Union européenne. Il faut trouver dans cette affaire, pour laquelle il est légitime de nourrir des objectifs ambitieux à condition de rester crédible et réaliste, **un équilibre entre des considérations d’ordre humanitaire, qui sont tout à fait louables, et des considérations de défense qui ont aussi leur légitimité**. C’est la clé du succès. Nous tenons ce même discours dans les deux enceintes où une négociation s’est ou va s’engager : le processus d’Oslo auquel nous participons activement et la CCW à laquelle nous entendons participer activement également.

Papa Omar N’DIAYE

Je ne reviens pas sur les sous-munitions, parce qu’après ce qui a été dit, je crois que même l’Ambassadeur DOBELLE, dans sa réponse, a donné raison à Philippe. Je voudrais juste dire, Monsieur le Professeur, que nous disons la même chose. Le problème, c’est que vous avez fait de la Convention une **lecture académique**. Dans les pays affectés, nous en faisons une **lecture militante**. Pour vous, la finalité de la Convention, c’est d’enlever les mines, **pour nous, la finalité, c’est l’homme, son épanouissement, c’est la restitution**

**des terres aux populations.** Et, dans cette croisade, nous ne pouvons pas laisser celui qui souffre de côté pour lui dire : nous travaillons à éviter que quelqu'un ne souffre demain. Dans la même dynamique, nous prenons ceux qui souffrent aujourd'hui et ceux qui risquent de souffrir demain.

Serge SUR

C'est un point qui appellerait de longs développements et je ne veux pas prolonger trop longtemps ces débats. Mais nous avons eu des discussions un peu du même type au sein de la CNEMA lorsqu'on se demandait quel était le meilleur usage des fonds. Le problème, c'est que les fonds ne sont pas illimités et qu'il faut travailler avec des fonds limités. Je prendrai comme exemple la question du droit à l'indemnisation des victimes et l'idée de créer un fonds pour indemniser les victimes. L'objectif est parfaitement noble et respectable, et l'on ne peut que souhaiter qu'on y aboutisse. Mais on va nécessairement utiliser de l'argent du déminage pour indemniser les victimes. Autrement dit, on va faire une deuxième victime avec les mines qu'on n'aura pas enlevées avec l'argent qu'on aura utilisé pour indemniser la première victime. Et la deuxième victime ne pourra pas être indemnisée parce qu'on aura utilisé l'argent. C'est pourquoi je pense que la priorité est vraiment d'enlever les mines et qu'il faut bien sûr porter ensuite assistance aux victimes. Mais s'il y a vraiment une **priorité absolue**, c'est celle de **déminer**.

Elisabeth DECREY WARNER

Je voulais revenir sur la question du déminage. Vous avez réaffirmé ce que vous savez au début de votre intervention tout à l'heure, et je me demandais si c'était de la provocation ou quelque chose que vous pensiez vraiment. Si je comprends bien, vous dites que tout l'argent doit être donné au déminage. Vous mettez en opposition des besoins et des nécessités, vous les mettez en compétition. L'argent que l'on donne à une victime, on l'enlève au déminage. A mon avis, c'est une position que j'appelle « sparadrap », c'est-à-dire, il faut aller déminer parce qu'on a miné des terres. En même temps, on sait que les programmes d'éducation aux risques font que le nombre de victimes diminue et en même temps, on dit qu'il faut, il y a tout un travail de lobby, qu'on arrête de produire des mines et qu'on obtienne que plus de pays interdisent les mines. Et c'est tout aussi nécessaire que déminer. Vous pouvez déminer encore deux cents ans si vous laissez des pays continuer à produire des mines, à les utiliser, à les poser et si vous n'informez pas les populations des dangers des mines. Je ne comprends pas cette opposition que vous faites en disant que tout l'argent doit être mis au déminage, le reste c'est beaucoup moins important. C'est **la position « sparadrap » : on va réparer les dégâts mais on n'essaye pas d'empêcher qu'il y ait de nouveaux dégâts.**

Serge SUR

Quand je parle de déminage, je vise aussi bien l'interdiction de la production, la destruction des stocks. C'est « enlever les mines » au sens large du terme.

Agnès MARCAILLOU

J'hésite maintenant à parler parce que j'avais l'impression que j'avais mis le doigt sur le problème. Vous connaissant bien, je ne peux pas imaginer que les considérations

## Un “modèle d’Ottawa” est-il applicable dans d’autres domaines ?

---

humanitaires soient si loin de votre cœur. Est-ce qu’on n’est pas, ici, en train de mélanger la lecture juridique de l’application d’un traité, qui est un instrument juridique de droit à force contraignante, ce qui serait probablement votre approche, avec ce que nous appelons, nous, *l’action contre les mines*. L’action contre les mines des Nations Unies, pour parler de ce que je connais, s’inscrit certes dans le cadre d’Ottawa, mais elle va au-delà. Nous avons des réunions, nous avons un groupe de donateurs dans lequel siègent les États-Unis, la Chine. Le plus gros contributeur au fonds d’affectation spécial pour l’Afghanistan sont les États-Unis d’Amérique, qui ne sont pas partie à la convention d’Ottawa. Il n’en est pas moins vrai que la communauté internationale intervient dans l’action contre les mines. Les piliers dont nous avons parlé, **le développement, l’éducation, les enfants, l’assistance aux victimes, sont des composantes de l’action contre les mines.**

Serge SUR

Les États-Unis achètent le droit de ne pas déminer et moi, je suis un intégriste de la convention d’Ottawa.

Agnès MARCAILLOU

Monsieur le Professeur, je me permettrai de considérer que l’action contre les mines est un complément nécessaire à l’application du traité de la convention d’Ottawa.

Serge SUR

Complément, nous sommes tout à fait d’accord, mais pas substitut.

Agnès MARCAILLOU

Je pense que nous ne sommes pas en contradiction puisque nous poursuivons de façon intelligente l’application d’un traité qui, sinon, reviendrait à un investissement à fonds perdus.

Serge SUR

Et aussi à sa non-application par les États non parties. Ce en quoi vous avez raison.

Agnès MARCAILLOU

Je ne serai certainement pas partisan, dans cette communauté internationale dont nous savons qu’elle a des ressources limitées mais tout de même énormes, je ne pense pas que nous soyons, ici, dans un pays riche et développé, confrontés au dilemme de la poire ou du fromage. Je pense qu’on peut avoir les deux.

Serge SUR

Je pense que, malheureusement, nous devons arrêter là cette discussion, non pas qu’elle ne soit pas intéressante et il est tout à fait légitime que nous ayons des positions divergentes.

Stein TØNNESSON

Je ne veux pas entrer dans la discussion sur les détails des définitions, mais je suis en complet accord sur la nécessité d'une définition précise. Là où j'ai été un peu anxieux quand je vous ai écouté, Monsieur l'Ambassadeur, c'est sur le but de la définition. Parce que **le but de la définition doit être de définir exactement le genre d'armes qu'on va interdire pour pouvoir obtenir des résultats humanitaires durables et pour pouvoir être sûr qu'on peut réaliser et vérifier cela ensuite. Le but ne doit pas être d'exclure certaines armes qui pourraient être utiles pour une armée dans l'avenir, dans un combat éventuel.** Cela, c'est une argumentation qui peut permettre de rejeter toute réforme progressive. D'autre part, quand on établit la définition, si on a quelques armes dont les effets ne sont pas nécessairement aussi graves que pour les autres mais où il est difficile de discerner entre les deux, il vaut mieux les inclure que les exclure. Parce que si on les exclut, ça peut aussi exclure des armes qui ont des effets néfastes. Mais si la différence est facile à faire, vous avez un bon argument.

Serge SUR

Nous revenons à certains débats que nous avons pu avoir et que nous avons toujours au sein de la CNEMA, qui sont des débats parfois vifs, mais c'est ce qui fait aussi son intérêt. Nous allons peut-être pouvoir en avoir un témoignage direct à travers l'expérience à laquelle fera référence Madame la Sénatrice Hélène LUC qui a été pendant de longues années membre de cette commission.

\*

\*      \*

**La CNEMA, une expérience originale vue par un de ses membres, Hélène LUC,**  
Sénatrice honoraire

Mesdames et Messieurs les Présidents, mes chers amis,

Je suis heureuse que nous ayons tenu ce colloque au Sénat. Je l'avais proposé et c'est notre maison commune. Je trouve, personnellement, que c'est une date qui marquera le 10<sup>ème</sup> anniversaire.

Au terme de cette journée passionnée, je crois qu'il faut faire un autre colloque, Messieurs les deux ambassadeurs de notre CNEMA. Avant que les conclusions en soient dressées, j'ai souhaité apporter une contribution personnelle destinée à illustrer ce qui est peut être une manière bien française d'appliquer un texte international.

J'ai eu le privilège de siéger quelques années à la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, comme sénatrice désignée par le président Poncelet.

La France est, certes, l'un de ces pays où la culture démocratique stimule l'imagination en créant des comités, des commissions, des groupes de travail, etc., ce qui est parfois perçu comme une manière de s'abstraire des réalités. Mais c'est aussi **le propre même d'une démocratie vivante d'inventer des formes nouvelles de consultation et de confrontation entre les expériences des uns et des autres.** Je crois que la CNEMA l'illustre bien.

## Un “modèle d’Ottawa” est-il applicable dans d’autres domaines ?

---

C’est pourquoi je voulais mettre en relief une expérience très positive. La CNEMA réunit en effet, comme l’a voulu le législateur, des personnalités venues d’horizons très variés : des représentants des principaux ministres concernés par l’application de la convention d’Ottawa (Affaires étrangères, Défense, Coopération, Droits de l’Homme, Anciens Combattants, Justice, Finances) ; des parlementaires (deux députés, deux sénateurs, et je vous fais remarquer, de groupes politiques très différents, et c’est très bien ainsi) ; des représentants d’associations de solidarité (Croix-Rouge française), des ONG telles que Handicap International, la Campagne internationale pour l’interdiction des mines antipersonnel, l’Observatoire des transferts d’armements ; des représentants d’organisations de salariés et d’employeurs (MEDEF et CGT en l’occurrence) ; des personnalités qualifiées, notamment des universitaires et d’autres professionnels de haut niveau. J’en profite pour remercier très vivement le Professeur Serge SUR pour l’organisation de ce colloque.

Cette composition hétéroclite garantit des échanges vivants, selon les époques, animés, diversifiés quant à leurs thèmes, car le sujet est plus vaste qu’on pourrait le croire. Comme toute institution, comme le diraient certains classiques, la CNEMA a connu ses balbutiements. Je crois qu’elle est parvenue à une certaine forme de maturité puisque nos échanges y sont plus consensuels que par le passé dans la mesure où ils reposent sur une confiance désormais bien établie, ce qui n’empêche pas les discussions, on l’a vu aujourd’hui. La base même de cette tendance au consensus, c’est **notre conviction que nos travaux sont en phase avec des réalités qui affectent la vie de populations ayant à souffrir des vicissitudes de la guerre.**

L’un des thèmes récurrents de nos travaux est en effet le suivi de la manière dont la France s’acquitte des obligations de solidarité découlant de l’article 6. J’ai un souhait ardent à formuler, c’est que la contribution financière de la France à l’action contre les mines augmente car elle est inférieure à celle de ses grands partenaires occidentaux, notamment européens. Le Général BEZACIER l’a souligné. Il y a là matière à réflexion et je retire de mon mandat à la CNEMA la conviction très forte que cette Commission doit inlassablement faire passer ce message auprès du gouvernement malgré les difficultés financières que nous connaissons, auprès du Quai d’Orsay, mais aussi auprès de mes anciens collègues du Parlement qui votent les budgets qui sous-tendent l’action de l’État. Je veux aussi saluer le rôle que joue la société civile, les associations et les ONG, parce que, je le dis sincèrement, sans l’appui des ONG, sans l’appui de la société civile nous ne serions pas arrivés à faire ce que nous avons fait.

Mais il y a aussi, s’agissant de projets concrets, **une capacité au sein de la CNEMA de rechercher des formules originales par lesquelles la France pourrait davantage être présente sur le front de l’action antimine.** Ainsi ai-je pu assister au cours des derniers mois à la recherche de relais nouveaux destinés à stimuler la contribution des Français dans ce secteur. Ainsi avons-nous tenu le mois dernier à Angers, accueillies par l’École supérieure et d’application du génie (ESAG), les premières « **Assises des acteurs français de l’action durable contre les mines** ». Nous ne manquons pas en effet d’expertise en France, mais nous devons mieux apprendre à la valoriser et lui donner des occasions plus fréquentes de porter hors de nos frontières le flambeau de nos compétences et de notre savoir-faire, et cela a fortiori lorsqu’il s’agit d’un domaine aux implications humanitaires, d’un domaine où il est aussi question de désarmement, de paix, de stabilité et de sécurité.

Si je souligne ce dernier point, c’est aussi parce qu’il s’agit, en ce qui me concerne, d’un combat auquel je crois et auquel j’ai consacré de nombreuses années et que je continuerai à mener. Les travaux de la CNEMA illustrent bien la difficulté d’un tel combat pour qui est

soucieux de la sécurité de la France, de l'Europe et du monde. Je ne trahirai pas de secret, car cela ressort de nos débats publiés chaque année dans le rapport de la CNEMA, en indiquant qu'entre les aspirations des représentants de la société civile, y compris les membres du Parlement, et les positions des représentants de l'administration, il y a parfois un hiatus, mais je crois que chacun est dans son rôle. Après tout, n'avons-nous pas, en tant que citoyens ou responsables d'association ou bien membres du Parlement, n'avons-nous pas un devoir d'imagination et de projection dans l'avenir qui nous pousse à bousculer les certitudes établies ? De son côté, l'administration est certes dans une tâche toute d'exécution, et je comprends la difficulté qu'il peut y avoir pour un fonctionnaire à dialoguer avec des « pouvoirs parallèles ».

C'est ainsi que plusieurs échanges ont eu lieu sur les dégâts causés par les bombes à sous-munitions et la nécessité d'en venir à leur interdiction. Déjà quatre-vingt pays ont donné leur accord. Je tiens à souligner que la France a joué un rôle très positif et que, à Oslo, il y avait seulement dix-huit pays qui avaient donné leur accord. Quand la France a donné son accord, d'autres pays ont suivi. Je pense donc que la France joue un rôle très important d'entraînement pour une cause noble. Mais le Président de la CNEMA nous a rappelé que ce n'est pas là le rôle de la CNEMA, et vous avez raison, parce que nous avons été créés pour les mines antipersonnel. Mais cela n'empêche pas que nous nous servions de l'expérience de la CNEMA pour aller vers autre chose.

A côté de bien des satisfactions et de la certitude qu'une institution telle que la CNEMA conserve toute sa valeur et peut encore jouer un rôle dix ans après la signature de la convention d'Ottawa, ma principale frustration, c'est la difficulté qu'il y a toujours à relier nos travaux à des réalités bien concrètes, à la nécessité de franchir une autre étape. En tant que parlementaire, je m'efforce de garder un lien direct avec le terrain et de me rendre compte par moi-même de la manière dont vivent les gens et de l'impact concret qu'a l'action de la France sur les réalités du monde.

C'est ainsi que me rendant en Algérie pour un colloque avec les victimes des essais nucléaires à Reggane au Sahara, j'ai été interpellée par une association créée pour l'élimination des mines antipersonnel. J'ai, à mon tour, interpellé la Ministre de la Défense, Madame ALLIOT-MARIE. Il y a quelques semaines, le Général GEORGELIN, Chef d'État-major des armées françaises est allé remettre à Alger la carte des mines antipersonnel. Je m'en félicite, mais je voudrais dire que je regrette qu'il ait fallu attendre tant d'années pour ce dépôt. Mais je pense que les deux pays ont leurs responsabilités. Il me semble que la France aurait pu le faire plus tôt, si l'Algérie l'avait demandé avec plus de fermeté.

Si nous nous préoccupons des souffrances des populations, des violences qu'elles ont à subir, je souhaite souligner combien je suis en phase avec l'acceptation la plus généralement admise pour ce que l'on appelle « l'action contre les mines ». Il s'agit bien de tout ce qui contribue à alléger et si possible à supprimer les souffrances des populations, partout où des situations de conflit ont laissé des mines, mais aussi toutes sortes d'explosifs, se transformer en engins de mort et de mutilation. Partout où nous luttons contre les mines, en respectant scrupuleusement les obligations de la convention d'Ottawa, les équipes de déminage, que je veux saluer, éliminent tous les explosifs rencontrés sur le terrain, les secouristes assistent tous les blessés, les équipes de sensibilisation aux risques ne peuvent se montrer sélectives. Et j'ai pu voir, en Afghanistan, ce qui a beaucoup renforcé ma volonté de lutter pour l'élimination des mines antipersonnel, d'abord, nous avons beaucoup discuté avec l'armée française. Je peux vous dire que j'étais fière de ce que faisait l'armée

## Un “modèle d’Ottawa” est-il applicable dans d’autres domaines ?

---

française parce que les Afghans nous ont dit : l’armée française est celle qui fait le mieux son travail en matière de déminage et qui aide les victimes.

J’observe donc avec intérêt la consolidation du Droit international humanitaire et la juxtaposition des instruments qui le composent.

Vous me permettez, pour terminer, de vous dire combien j’apprécie le rôle joué par nos ambassadeurs, Monsieur LODIOT et Monsieur ZIPPER de FABIANI, pour unifier l’action de tous les participants et je veux les remercier de leur engagement. Je voudrais remercier également les ambassadeurs qui nous ont fait part aujourd’hui de leur expérience. Pour moi, cela restera quelque chose de très fort. Combien aussi j’apprécie le rôle des associations plus particulièrement.

Pour ma part, ces années où j’ai siégé à la CNEMA ont été riches en enseignements et je souhaite que cette commission, selon une formule sans doute adaptée, puisse poursuivre ses travaux alors que, malheureusement, les conflits ne sont pas prêts de s’éteindre et que, nous qui avons le privilège de vivre dans la paix et la prospérité, nous ne pouvons assister passivement aux tragédies humaines qui tendent à se multiplier.

\*

\* \*

### Conclusions

**Henry ZIPPER de FABIANI**

Ambassadeur, Secrétaire général de la CNEMA

Après le message de Madame Hélène LUC, qui nous va droit au cœur et qui caractérise bien une démarche à laquelle nous sommes tous sensibles, ma tâche est d’autant plus ardue et ardue qu’il m’est demandé de proposer des conclusions en un temps record, tout en maintenant intactes les attentes de notre auditoire envers les remarques finales de Monsieur le Doyen Mario BETTATI. Je serai donc bref au risque de schématiser et de simplifier.

En effet, au terme d’une journée d’exposés et de débats denses, parfois animés, il n’est pas aisé de tracer des lignes de force à chaud, surtout si l’on a le souci de respecter la diversité des points de vue exprimés. Il serait réducteur d’essayer d’en tirer une vision univoque. Il serait vain en outre d’avoir la prétention de résumer des présentations de grande qualité, au risque de les dénaturer. La simplicité veut que l’on s’en tienne au fil directeur choisi pour ce colloque, en respectant les quatre volets qui nous ont guidés :

#### **1. L’état des lieux, bien que très encourageant, ne peut être que contrasté :**

Le succès diplomatique de la convention d’Ottawa est largement reconnu, même si la question de son universalisation inachevée reste posée avec insistance : le noyau des réfractaires est par définition de plus en plus résistant ; les groupes non étatiques ne sont pas liés par les accords internationaux en dépit des efforts parfois réussis de certaines ONG pour leur en faire respecter les clauses.

Les effets positifs de la Convention sur le terrain sont également indéniables et la dynamique sur laquelle elle repose paraît bien établie. Les nuances exprimées à cet égard par certains orateurs ne diminuent en rien les mérites de ce traité.

On souligne que le nombre des victimes est en décroissance très nette et devrait passer d'ici peu sous la barre des 5 000 personnes recensées par an dans le monde. Mais le total cumulé des survivants directs s'achemine vers un seuil d'environ un demi-million de personnes à l'échelle de la planète.

Les fonds consacrés à l'action contre les mines plafonnent puisque l'augmentation constatée en 2006 découle largement de la mobilisation suscitée par la guerre du Liban. L'assistance aux victimes n'en mobilise qu'une infime partie : un pour cent suivant certaines sources.

Trois aspects de ce bilan paraissent devoir être soulignés qui, me semble-t-il, se sont dégagés au cours de nos débats :

- D'abord, la nécessité d'une **surveillance** demeure, afin que l'effort ne se relâche pas, tant pour s'assurer que chaque État remplit ses obligations de désarmement stricto sensu que pour faire progresser le projet collectif découlant de la convention d'Ottawa. Cette surveillance s'appuie sur la société civile, décrite et appréciée de diverses manières, mais qui correspond bien à une exigence dérivée de la phase actuelle de la mondialisation, pour mettre en œuvre un traité « de quatrième type » suivant la typologie mise en évidence par le Professeur SUR.
- Ensuite, le **besoin d'assistance** en faveur des pays affectés par les mines restera nécessairement **fort pendant une longue période** et cette assistance devra prendre en compte la question de l'assistance aux victimes, par définition ancrée dans le long terme – dont la portée n'est pas seulement humanitaire mais se rattache aussi aux impératifs du développement.
- Enfin, la nécessité de s'appuyer sur des **indicateurs** a été évoquée : au moment où, à titre national ou dans certaines organisations internationales ou même dans des ONG, les ressources se raréfient et les priorités se multiplient, il faut pouvoir se fixer des feuilles de route, déterminer des stratégies, afficher des résultats à atteindre, se doter de moyens permettant d'apprécier de manière aussi fiable que possible les progrès accomplis.

Face à des modes opératoires complexes, l'appréhension juste du champ concerné est fondamentale. Cela me conduit à une seconde série de remarques :

## **2. Les dimensions de l'action contre les mines sont diverses et complexes : il s'agit autant d'actions pour les hommes que d'opérations contre les mines**

On ne répétera jamais assez que l'action contre les mines englobe plusieurs volets, tous indispensables, et ne se limite aucunement à une série d'opérations purement techniques dans le domaine de la pyrotechnie. Nous avons eu un débat sur le sujet, peut-être l'un des débats les plus « chauds » et, personnellement, j'ai tendance à penser que l'opposition faite entre, d'une part, déminer d'abord, détruire les stocks, détruire des armements et, d'autre part, s'atteler aux autres aspects de l'action contre les mines, est un faux débat. Face à des situations par essence complexes, aucun aspect ne peut être négligé, aucun ne peut être exclusivement privilégié. Que penserait-on d'un pays qui aurait battu des records en kilomètres carrés déminés mais conserverait un taux élevé de victimes ? Mais aussi, un faible taux d'accidents peut parfois ne refléter qu'un gel des surfaces considérées comme à risques et donc un retard dans le retour à la normale : aucun volet ne peut être ignoré.

D'où l'intérêt des rappels qui ont été faits sur les **cinq piliers** que l'on identifie habituellement dans le déminage. Je préférerais les inscrire dans **trois dimensions** :



## Conclusions et clôture du colloque

---

- Une **dimension humaine**, abordée dès le préambule du traité, avec deux facettes : d'une part l'assistance aux victimes y compris leur rééducation et leur réinsertion ; d'autre part la prévention par l'éducation aux dangers présentés par les mines et qui recouvre une dimension de sensibilisation, d'action sur les mentalités ; j'y ajouterai l'indispensable confiance que doit engendrer l'interaction entre populations et opérateurs, tout comme entre les habitants et leur territoire. Tout cela pour rappeler qu'on ne démine pas pour déminer : l'humain est au centre du projet, comme l'a souligné l'ambassadeur N'DIAYE.
- Mais, aussitôt, il convient de souligner l'importance de la **dimension de désarmement**, dont le caractère exigeant a aussi été rappelé, de nature beaucoup plus technique et découlant des articles 4 et 5 de la Convention. Cette composante est fondamentale : sans elle, tout ce que l'on fait par ailleurs n'aurait pas de sens. La Convention impose la destruction des stocks et le déminage humanitaire. Je crois que nous sommes bien d'accord sur le fait que déminer, avec tout ce que cela comporte sur le terrain, et détruire les stocks, c'est supprimer un danger, supprimer le risque que ce danger se propage et se réplique à partir du moment où l'on conserverait des stocks ou bien des mines enfouies susceptibles d'être utilisées par des groupes mal intentionnés. Mais, là encore, on ne peut considérer ces activités comportant une part de haute technicité, comme purement mécaniques : la destruction d'explosifs doit tenir compte de nombreux paramètres de sécurité et de respect de l'environnement ; le déminage humanitaire vise à la restitution de territoires parfois vastes aux populations destinées à les réinvestir. Les procédures de remise à disposition des terres comportent des dimensions sociale, économique, juridique et politique ;
- Enfin, une **dimension politique**, qui recouvre essentiellement le **plaidoyer** et qui suppose une mobilisation non seulement des gouvernements mais aussi de la société civile dont le rôle demeure fondamental comme cela a été souligné à diverses reprises.

Par ailleurs, les intervenants ont à juste titre insisté sur l'importance de la **méthodologie**, de la **coordination** et de la mise en perspective des **priorités**. La complexité de l'action contre les mines requiert une telle rigueur. Celle-ci se traduit notamment sur le terrain de la **gouvernance** : législation, institutions, adoption de politiques et de stratégies, sont indispensables de la part de chaque État concerné.

Vous savez que nous essayons d'accréditer cette notion d'action contre les mines dans le langage, en France, sur ce sujet parce que parler de *déminage* invite à une approche souvent trop réductrice, même s'il est indispensable. La notion de coordination est dans ces conditions essentielle. On a parlé de coordonner, fédérer les énergies, partager les expériences : c'est fondamental. La méthodologie doit aussi faciliter l'établissement des priorités alors que le calendrier est pressant et que, par ailleurs, les populations vivent dans l'espoir exacerbé d'un retour à la normale.

Dans ce contexte, les notions de **vision transversale**, de **stratégie**, également mentionnées, sont essentielles. Dans les pays concernés, cela suppose des capacités de mobilisation et d'organisation, notamment interministérielles, et entre les secteurs public et privé. La communauté internationale doit aussi agir avec méthode et rigueur, cohérence et cohésion. La priorisation (*mainstream*) est gage d'efficacité, à condition de ne pas escamoter le déminage.

Pour ceux qui connaissent le terrain, la **restitution des terres** doit être au cœur de problématiques articulant **déminage et développement** : souvent, les mines sont le symbole d'une difficulté qui se traduit dans le paysage, que ce soit à la frontière ou tout

simplement par la stérilisation de terres agricoles ou par l'interdiction de communications. Il faut pouvoir réinvestir les territoires et, à cette fin, rouvrir les points de passage, à des fins non seulement économiques mais aussi politiques.

Troisième série de remarques :

### **3. La problématique du renforcement de la convention d'Ottawa**

C'est probablement un des aspects les plus complexes de nos travaux d'aujourd'hui. Il ressort de nos débats qu'il n'y a pas de mécanique absolument claire, qui se déroulerait de façon prévisible, de renforcement de la Convention. Nous parvenons sans doute au terme d'une phase qui a été marquée, notamment, par la recherche de l'universalisation. Cela ne veut pas dire que cette phase doive s'arrêter. C'est ainsi qu'une initiative a été prise par l'Union européenne afin de relancer cette dynamique. Par ailleurs, une démarche en direction des acteurs non-étatiques est devenue fondamentale car il y a là une faiblesse pour une convention qui traite d'armes – et ce n'est pas le cas de beaucoup d'armes heureusement – qui peuvent être récupérées ou fabriquées par des populations civiles ou des groupes organisés à un niveau infra-étatique ou trans-étatique, autrement dire hors de tout contrôle légal. Le renforcement de la convention d'Ottawa a été envisagé à juste titre sous deux angles :

- Le premier concerne **l'universalisation** de la Convention. Cet objectif est légitime et se trouve d'ailleurs inscrit dans la Convention. Mais il peut parfois faire illusion, s'il se traduit par l'addition arithmétique d'États dont l'engagement juridique n'entraîne aucun acte positif et d'autres qui sont censés prendre des mesures sans pour autant produire des résultats satisfaisants. On se heurte ainsi de plus en plus à un noyau dur de récalcitrants. Or, même si les préoccupations de sécurité formulées par les États qui restent en dehors de la Convention sont par définition respectables, on peut légitimement se poser la question du fondement d'une norme devenue quasiment universelle alors que sa référence fondamentale se heurte à des obstacles durables. Tant que certains États conserveront des stocks ainsi que la faculté d'utiliser des mines antipersonnel en ne courant pas le risque de violer un engagement qu'ils n'ont pas pris, la Convention restera affectée d'une faiblesse susceptible de miner sa crédibilité. Tant que de grands États qui jouent un rôle fondamental, qui font aussi figure d'exemples, resteront en dehors de cette Convention, elle souffrira d'une faiblesse consubstantielle à l'époque du processus de sa gestation. Les efforts au profit de l'universalisation restent donc une priorité. Les juristes ont raison de considérer que la notion de « quasi-norme » peut être une façon de se voiler la face, de se satisfaire de faux-semblants.
- Les difficultés de la mise en œuvre de la Convention sont souvent de nature beaucoup plus terre à terre. Mais, comme cela a été souligné dans la seconde partie de la table ronde, c'est bien là que réside le nœud du problème : il faut prendre la mesure de l'ampleur des tâches à accomplir dans chacun des pays concernés, pour se poser les vraies questions, notamment quand on considère des objectifs de « zéro mine », « zéro victime ». Le pragmatisme a d'immenses mérites, mais les principes restent fondamentaux pour que l'engagement pris à Ottawa porte tous ses bienfaits : **démminer sans relâche** ne peut s'accommoder d'aucune alternative sérieuse.

## Conclusions et clôture du colloque

---

Ceci conduit à une quatrième série de remarques :

#### **4. Existe-t-il ou non un « modèle d'Ottawa » applicable ou transposable dans d'autres domaines ?**

Eriger la convention d'Ottawa en modèle est tentant. Nos débats ont largement confirmé qu'un tel débat a sa place : après tout, le succès d'une formule prouve son bien-fondé. Celle-ci ne se limite pas à la reconnaissance du rôle, certes essentiel, joué par les acteurs de la **société civile**, puisque celle-ci, si vigilante soit-elle, ne représente par définition qu'un aspect de la réalité.

En effet, nous pensons tous au rôle de la société civile. Nous pensons tous aussi au partenariat qui s'est noué entre les sociétés civiles, ou même au sein de la société civile puisqu'une société civile internationale a d'ores et déjà émergé. Ce point a été souligné. Cette dynamique couvre une multiplicité de domaines, comme l'environnement, la santé publique. Le contexte historique a certes son importance et, sans aucun doute, celui de la fin des années 90 a déjà beaucoup évolué. La notion même de conflit et d'intervention hors mission de maintien de la paix, au sens strict telle qu'elle était conçue dans cette décennie, à l'époque de **l'agenda pour la paix** notamment, cette notion est en train d'évoluer.

Mais l'opposition, parfois tentante en ce moment, entre l'homme et l'État, est caricaturale. L'État a vocation à assurer la paix et la sécurité sur son territoire, y compris en assumant ses responsabilités internationales : cela reste sa vocation centrale et ce serait, à terme, affaiblir la sécurité dont ont besoin les populations que d'opposer de façon tranchée la sécurité vue par l'État à la sécurité vue par le citoyen, vue par l'ONG qui, bien sûr, détient un accès direct à certaines situations. Mais des exemples récents ont montré que certaines n'ont pas forcément une vision lucide ni directe des réalités, et que la défense d'un intérêt général requiert une grande rigueur. Il faut garder cela à l'esprit pour davantage explorer cette notion de « modèle d'Ottawa » et en saisir toute la portée.

Ainsi, un autre aspect se dégage de nos débats, qui peut se révéler fort et prometteur : l'importance de **partenariats** dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques répondant à des défis nouveaux. Il ne s'agit pas, en effet d'opposer, les politiques et les humanitaires, les États et les sociétés, les intérêts et les principes, mais de s'assurer de progrès possibles et réalistes correspondant précisément à des préoccupations contradictoires qui sont celles des États et des sociétés dont ils ont la responsabilité, face à des réalités complexes.

Le « modèle d'Ottawa », procède aussi d'une prise de conscience des **insuffisances d'une approche purement technique**. Mais, là encore, il faut raison garder et ne pas récuser purement et simplement le rôle de l'expertise. Comme le démontrent les grands mouvements mobilisateurs, à l'instar de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel (ICBL), l'expertise reste toujours nécessaire, à condition d'être confrontée à des possibilités de contre-expertise.

\*

De cette journée très riche, de la participation d'un public diversifié et motivé, bien d'autres commentaires pourraient être retenus de façon à ne pas simplifier nos débats à l'excès. La mémoire de cette journée sera conservée, car elle n'est pas seulement destinée à marquer le dixième anniversaire de la signature de la convention d'Ottawa, mais elle permet de faire retour sur les différents sujets abordés, sur les arguments échangés, de manière à contribuer au progrès de la Convention et à une meilleure compréhension du droit international humanitaire.

Tournons-nous vers le Professeur Mario BETTATI dont chacun connaît l'autorité en matière de droit international humanitaire. Cette autorité découle non seulement de sa science d'universitaire, qui est vaste, mais aussi de son expérience de proximité avec la sphère politique, avec ceux qui agissent et dont les décisions pèsent sur l'existence de millions de personnes. Nous allons donc l'écouter avec beaucoup d'attention. Monsieur le Professeur, à vous le dernier mot.

\*  
\*       \*

### **Clôture**

**Professeur Mario BETTATI**  
Conseiller auprès de Bernard KOUCHNER,  
Ministre des Affaires étrangères et européennes

Mesdames les Sénatrices,

Messieurs les Ambassadeurs,

Mesdames et Messieurs les Professeurs,

Mesdames et Messieurs,

C'est un vrai bonheur pour moi que d'être aujourd'hui parmi vous pour participer aux conclusions de ce colloque consacré au dixième anniversaire de la signature de la convention d'Ottawa.

Tout d'abord, c'est pour moi l'occasion de prendre la mesure de l'impact d'un combat mené depuis des années, à la fois en tant que professeur de droit et en tant que compagnon et conseiller de Bernard Kouchner, dont je rappelle qu'il fut chargé de l'action humanitaire dans plusieurs gouvernements au cours de la période-clé où les conflits se multiplièrent au sortir de la guerre froide.

Ce combat continue puisque je suis à nouveau auprès de lui depuis qu'il est ministre des affaires étrangères et européennes. Monsieur Kouchner a souhaité que toutes les manifestations du dixième anniversaire d'Ottawa soient placées sous son haut patronage et je suis donc heureux d'être aujourd'hui son représentant et son porte-parole, dans ce colloque organisé par le Centre Thucydide avec la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel.

Cette Commission, la CNEMA, j'en fus le premier président et je me félicite qu'elle continue à symboliser le partenariat par lequel les autorités politiques et la société civile exercent leur vigilance au profit des populations menacées par des situations alarmantes pour leur sécurité, leur santé, leur subsistance, leur identité.

Mesdames et Messieurs,

Au terme de ce colloque, je souhaite vous faire part de quelques réflexions, autour de ce que représente la convention d'Ottawa :

## Conclusions et clôture du colloque

---

### 1. La convention d'Ottawa, c'est d'abord **un progrès majeur du droit international humanitaire**.

Ce progrès se mesure en fonction de divers paramètres évoqués tout au long de cette journée. Je pense à **l'universalisation** d'un texte signé par 122 États et qui compte aujourd'hui 156 États parties. Mais, comme le souligne Handicap International, même les États qui ne l'ont pas signé en respectent presque toutes les principales clauses en s'abstenant de produire, de transférer et d'utiliser des mines antipersonnel. Plus d'une trentaine de groupes non étatiques, grâce à l'action inlassable de l'Appel de Genève, se sont également rapprochés de cette norme internationale.

Le progrès que représente la convention d'Ottawa dans le droit international humanitaire s'inscrit également dans une tendance illustrée fin 2006 par l'entrée en vigueur du **Protocole V** de la convention de Genève de 1980 sur les armes classiques, relatif aux restes explosifs de guerre. Un autre progrès significatif est en gestation dans le cadre du **processus d'Oslo**, en vue d'interdire les bombes à sous-munitions qui entraînent des dommages inacceptables pour les populations civiles.

Le droit international humanitaire reste vivant et évolutif, en demeurant fidèle aux principes de base qui l'inspirent : la différenciation entre populations civiles et militaires ; la proportionnalité entre les fins recherchées et les moyens employés.

### 2. Ma seconde remarque porte sur la dimension de **désarmement** de la convention d'Ottawa.

Cette dimension est fondamentale puisqu'il s'agit de tarir une source de maux insupportables pour les populations civiles. C'est à cela que visent les clauses de destruction des stocks et de déminage des territoires affectés par ces engins de mort, tout comme celles qui interdisent leur production, leur transfert et leur emploi.

D'où le **calendrier** stipulé dans les articles 4 et 5 relatifs respectivement à la destruction des stocks et au déminage proprement dit. Or, le 1<sup>er</sup> mars 2009, bon nombre d'États parviendront à l'échéance de dix ans fixant le calendrier limite de leur obligation de déminer les territoires sous leur contrôle ou leur juridiction. Le Traité prévoit une possibilité de report, mais celle-ci ne doit être utilisée qu'avec rigueur car il ne s'agit pas de laxisme mais de la reconnaissance de la difficulté de certaines situations auxquelles sont confrontés certains États déjà durement éprouvés.

Il est en outre certain qu'un tout petit nombre d'États ne pourra satisfaire à la destruction de ses stocks dans les quatre ans requis par le Traité. Cette situation est préoccupante. Aucun report n'est prévu par le traité.

Toujours au titre du désarmement, je rappelle que les interdictions énoncées par la convention d'Ottawa comportent un volet de droit intérieur **pénal** et que tous les États parties doivent mettre en œuvre cette dimension. Enfin, les forces armées desdits États doivent intégrer des dispositions conformes à l'engagement pris à Ottawa.

La France s'acquitte de toutes ces obligations, mais les difficultés d'autres États ne lui sont pas indifférentes : il en va de la **crédibilité du traité d'Ottawa** tout comme de la sécurité des **populations** concernées.

### 3. De fait, ma troisième remarque porte sur **l'assistance aux États les plus touchés** par les mines antipersonnel.

L'article 6 de la convention d'Ottawa fait un devoir aux États parties d'assister ceux qui le demandent afin de remplir leurs obligations. C'est une clause essentielle. Elle comporte

deux versants au moins : d'une part, il s'agit tout simplement d'unir nos forces afin que la Convention soit appliquée dans les meilleures conditions possibles ; d'autre part, cette clause de solidarité va au-delà des relations d'État à État puisqu'elle profite en fin de compte aux **populations** qui ont à souffrir ou qui pourraient souffrir de l'impact des mines antipersonnel.

C'est une disposition essentielle. Par l'article 6 en effet, la convention d'Ottawa représente bien plus que l'addition des engagements contractés par les États parties : elle sous-tend un **projet collectif de la communauté internationale**. C'est si vrai que même quelques grands États non-signataires ont à cœur d'apporter une contribution substantielle à l'action contre les mines.

À travers son article 6, la convention d'Ottawa s'inscrit dans une approche beaucoup plus large qui contribue à l'apaisement des tensions, à la reconstruction, à la reprise des activités normales dans tous les pays touchés, à la reprise du développement, d'un **développement durable**.

4. Dans le même ordre d'idée, et c'est ma quatrième remarque, l'assistance doit particulièrement se préoccuper des **victimes**, des soins qui leur sont apportés, de leur réinsertion et de leur subsistance ainsi que de leurs familles et de leurs communautés qui pâtissent de leur handicap ou de leur disparition.

Alors que les Nations Unies ont adopté voilà un an une convention sur les droits des personnes **handicapées**, la convention d'Ottawa apparaît comme l'un des grands précurseurs de ce mouvement de **solidarité**, chez nous comme au-delà de nos frontières, envers ces personnes qui aspirent à une vie normale, dans la dignité et la responsabilité.

La convention d'Ottawa représente ainsi un jalon essentiel dans la recherche de dignité qui doit être la nôtre, qui doit animer un pays comme la France.

5. Enfin, Mesdames et Messieurs, votre assemblée est particulièrement bien choisie pour y souligner le rôle irremplaçable tenu par **la société civile** dans la mise en œuvre de la convention d'Ottawa.

Je pense au tissu associatif qui forme un **réseau** transcendant les frontières et que symbolise particulièrement la campagne internationale pour l'abolition des mines antipersonnel. En recevant voilà deux mois Mme Jody WILLIAMS, prix Nobel de la Paix (1997), Bernard KOUCHNER a voulu rendre hommage au militantisme de ces citoyens qui, de par le monde, démontrent chaque jour qu'il est possible de changer le cours des événements à condition de choisir un bon combat, d'unir ses forces et de persévérer.

Ce réseau continue de se mobiliser afin de rassembler toutes les données possibles sur l'état de l'application de la Convention, contribuant ainsi de manière originale à la **transparence**, à la **surveillance** et à la **confiance**.

## Conclusions et clôture du colloque

---

Mesdames et Messieurs,

Au-delà de ces quelques réflexions que m'inspirent vos travaux, je souhaite exprimer ma satisfaction devant la qualité et la diversité des personnalités y ayant contribué : des acteurs de terrain, des politiques, des diplomates, des militaires, des universitaires, des étudiants. Je me félicite que mon collègue et ami, le Professeur Serge SUR, en collaboration avec la CNEMA, ait pu réunir des talents aussi divers, venus également d'Afrique, tout comme de Bruxelles, de Genève et de New York. Comme je ne peux tous les énumérer, je me contenterai de mentionner mon vieil ami Cornelio SOMMARUGA, président du CIDHG et qui, à la tête du CICR, fut une des grandes figures du combat d'Ottawa.

Le bilan que vous avez dressé de l'application de la convention d'Ottawa contribuera à une réflexion nécessaire sur la meilleure façon de continuer à mettre en œuvre ce pilier du droit international humanitaire, y compris dans un contexte plus large où d'autres instruments le complètent ou le compléteront.