

Mise en œuvre de la Convention d'Ottawa : continuité et changement dans le rôle des ONG

David C. Atwood

Le 1^{er} mars 1999, la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction¹ est entrée en vigueur, soit quinze mois après que 122 États l'eurent signée à Ottawa en décembre 1997, marquant l'apogée de la première phase d'un processus remarquable. Parti, au début des années 90, d'un drame perçu et compris par peu de gens, le processus d'Ottawa a conduit à la conclusion, en 1997, d'un accord à part entière pour l'élimination de toute une classe d'armes, puis à l'entrée en vigueur de ce traité et enfin à la première Assemblée des États parties à la Convention en 1999.

Même si la controverse se poursuit concernant l'importance des organisations non gouvernementales (ONG) dans l'aboutissement du processus, il ne fait aucun doute qu'elles ont joué dans ce processus un rôle déterminant aux côtés des gouvernements et des organisations internationales – de la sensibilisation des opinions au fléau des mines antipersonnel jusqu'à l'aboutissement d'une véritable interdiction globale. Avec l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction des mines, la volonté politique des gouvernements à éliminer les mines et leurs effets est mise à l'épreuve. Dans cette phase critique d'application de la Convention, les ONG ont encore un rôle décisif à jouer. Cet article examine les différents rôles qu'elles pourraient tenir. Dans quel sens la contribution des ONG dans cette phase sera-t-elle analogue à ce qu'elle a été jusqu'à présent ? Comment pourra-t-elle être différente ? Quels facteurs pourraient influencer le rôle des ONG dans l'action permanente vers un monde sans mines² ?

Différents points concernant l'application du Traité d'interdiction des mines

Maintenant qu'il est en vigueur, le traité d'interdiction des mines est le principal instrument pour lutter contre les mines antipersonnel de la planète et venir à bout des effets insidieux que leur prolifération a entraînés aux quatre coins du monde. Si elle est réussie, l'application des dispositions du Traité d'interdiction des mines jouera un rôle décisif dans la réalisation de ces objectifs. Avant de nous pencher sur le rôle des ONG en tant que partenaires dans la phase d'application du traité, il serait utile de revoir brièvement les principales intentions de cette nouvelle convention et ses points majeurs puisqu'ils définissent le cadre de la mission qui nous attend.

Le Traité d'interdiction des mines ne vise rien moins qu'à éliminer les armes de guerre et de terreur que sont les mines antipersonnel. En vertu des « obligations générales » stipulées dans l'article

David C. Atwood est représentant associé pour le désarmement et la paix au Bureau Quaker auprès des Nations Unies, Genève. Les vues exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Bureau Quaker auprès des Nations Unies.

1 de la Convention, chaque État partie s'engage « à ne jamais, en aucune circonstance : a) employer de mines antipersonnel; b) mettre au point, produire, acquérir de quelque autre manière, stocker, conserver ou transférer à quiconque, directement ou indirectement, de mines antipersonnel; c) assister, encourager ou inciter, de quelque manière, quiconque à s'engager dans toute activité interdite [...] en vertu de la présente Convention » (art. 1, par. 1). Comme l'a fait remarquer le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) « En ratifiant le traité d'Ottawa, les États acceptent que, désormais, les mines antipersonnel ne soient plus des armes licites pouvant être employées en temps de paix ou en temps de guerre. Cette règle ne souffre aucune exception³. »

Le Préambule de la Convention souligne également la détermination des États parties « à s'employer énergiquement à promouvoir son universalisation » et se fonde fermement sur le principe du droit international humanitaire selon lequel « le droit des parties à un conflit armé de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité ». Bien qu'il définisse les dispositions attendues concernant la possibilité pour un État de se retirer de la Convention, l'article 20 fixe de sérieuses limites au retrait. Le libellé du traité précise aussi explicitement que le retrait d'un État partie « n'affecte en aucune manière le devoir des États de continuer à remplir leurs obligations en vertu des règles pertinentes du droit international ». L'article 20 instaure la Convention pour une durée illimitée. Les États qui souhaitent adhérer à la Convention ne peuvent le faire qu'inconditionnellement, l'article 19 n'autorisant aucune réserve.

Chaque État partie à la Convention s'engage à détruire ses stocks de mines antipersonnel au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de la Convention pour cet États partie (art. 4). La Convention prévoit toutefois la possibilité de conserver un certain nombre de mines antipersonnel qui « ne doit toutefois pas excéder le minimum absolument nécessaire » pour la « mise au point de techniques de détection des mines, de déminage ou de destruction des mines, et pour la formation à ces techniques » (art. 3, par. 1). La seule autre exception prévue par la Convention est celle qui autorise le « transfert des mines antipersonnel aux fins de destruction » (art. 3, par. 2). La Convention oblige également chaque État partie « à détruire toutes les mines antipersonnel dans les zones minées sous sa juridiction ou son contrôle, ou à veiller à leur destruction » au plus tard dix ans après l'entrée en vigueur de la Convention (art. 5, par. 1).

Les articles 7 à 13 de la Convention prévoient toute une série de mécanismes destinés à favoriser le respect des dispositions du traité : mesures de transparence, aide et éclaircissements, règlement

Au lieu de procédures intrusives de vérification, le traité repose fortement sur la stigmatisation des mines antipersonnel et sur des mécanismes propres à favoriser la coopération.

des différends, assemblées des États parties, conférences d'examen et amendements à la Convention. Au lieu de procédures intrusives de vérification, le traité repose fortement sur la stigmatisation des mines antipersonnel et sur des mécanismes propres à favoriser la coopération. L'article 9 oblige chaque État partie à prendre « toutes les mesures législatives, réglementaires et autres, qui sont appropriées, y compris l'imposition de sanctions pénales, pour prévenir et réprimer toute activité interdite à un État partie en vertu de la présente Convention, qui serait menée par des personnes, ou sur un territoire, sous sa juridiction ou son contrôle. »

Enfin, la Convention admet explicitement que le respect de ses interdictions de production, de stockage, de transfert et d'emploi des mines antipersonnel ne suffira pas à enrayer ce fléau. L'article 6 définit l'engagement et l'assistance nécessaires pour un déminage efficace, les programmes de sensibilisation aux dangers des mines, les soins aux victimes des mines et leur réadaptation ainsi que leur réintégration sociale et économique.

La Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres ou le rôle clef des organisations non gouvernementales

Ces éléments constituent l'engagement pour une action antimines efficace qu'avaient pris près de 135 États et qui, à la mi-septembre 1999, était entré en vigueur pour 86 pays après un processus national de ratification. Les ONG ont contribué à définir les points qui s'imposaient pour cette lutte contre les mines. La Convention reconnaît cette contribution dans le passage suivant du Préambule : « Soulignant le rôle de la conscience publique dans l'avancement des principes humanitaires comme en atteste l'appel à une interdiction totale des mines antipersonnel et reconnaissant les efforts déployés à cette fin par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Campagne internationale contre les mines terrestres et de nombreuses autres organisations non gouvernementales du monde entier ». Les ONG joueront également un rôle important pour s'assurer que ces obligations internationales seront respectées. Chose rare pour une convention internationale, le Traité d'interdiction des mines reconnaît le rôle important que doivent jouer les ONG dans l'application du traité en tant que partenaires des gouvernements, des organismes des Nations Unies, des organisations internationales ou régionales et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. À ce propos, il est fait mention dans la Convention du rôle des ONG dans les programmes pour les soins aux victimes, leur réadaptation et leur réintégration sociale et économique, les programmes de sensibilisation aux dangers des mines et les programmes de déminage et des activités connexes (art. 6, par. 2, 3 et 7).

La Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL) a joué un rôle déterminant dans la mobilisation des ONG pour le mouvement international en faveur d'une interdiction globale des mines. Bien qu'une analyse détaillée de l'évolution de la campagne et de son rôle à ce jour ne soit pas l'objet de cet article, il convient de rappeler un certain nombre de facteurs à son sujet. Les ONG locales, nationales et internationales, qu'elles fassent officiellement partie ou non d'ICBL, seront des acteurs qui interviendront pour une application réussie du Traité d'interdiction des mines. Dans un avenir prévisible, ICBL, en tant qu'acteur à part entière, continuera de représenter, pour l'opinion, les gouvernements et les organisations internationales, l'image de la société civile dans la lutte contre les mines terrestres. Dans la mesure où les facteurs présentés dans cet article restent valables, ils auront une incidence, positive ou négative, sur l'action globale des ONG dans la phase d'application.

Premièrement, la compétence et l'expérience de certaines organisations clefs en matière de mines terrestres et de leurs effets ont été déterminantes dans l'influence exercée par ICBL. Pour tout ce qui a trait au déminage civil et à l'assistance aux victimes, les ONG, fortes de longues années d'expérience sur le terrain, sont très souvent considérées comme les véritables experts. La crédibilité et la force de la campagne s'en sont ainsi trouvées renforcées aux yeux de l'opinion et des gouvernements. Deuxièmement, avec six ONG fondatrices, la campagne est devenue une coalition internationale qui regroupe, dans plus de 75 pays, plus d'un millier d'organisations impliquées dans les droits de l'homme, les questions humanitaires, la paix, les handicapés, la médecine, le déminage, la maîtrise des armements, la religion, l'environnement, le développement et les femmes. L'efficacité d'ICBL repose sur sa capacité à tirer avantage de la variété des contributions de membres aussi divers et, partant, à être créative et innovatrice aussi bien dans son message que dans son action. Troisièmement, malgré la diversité et la nature relativement décentralisée et limitée de sa structure en tant qu'entité, la campagne a maintenu l'axe de son action et fait front sur les questions ayant trait aux mines terrestres. En outre, les membres de cette importante coalition ont, dans l'ensemble, accordé à ceux qui la dirigent au niveau international, le droit de parler au nom de l'ensemble des membres de la campagne. Cette attitude s'est révélée très importante : elle a favorisé la forte présence d'ICBL aux conférences et réunions internationales et en a fait une force sur laquelle il faut compter

dans les négociations. La campagne parlait, dans une large mesure, d'une seule et même voix. Les représentants des gouvernements savaient ainsi à qui ils s'adressaient et de quoi ils traitaient. Cette situation fut d'ailleurs décisive et a contribué à faire admettre les ONG dans les processus politiques informels et officiels qui ont conduit à la conclusion du traité d'interdiction des mines. En réalité, malgré le nombre impressionnant d'organisations membres et la tranche de l'opinion publique internationale que représente ICBL, les personnes qui agissent en son nom au niveau international sont relativement peu nombreuses. Tout cela a facilité la forme unique de collaboration qui s'est instaurée entre les gouvernements clés et ICBL lors des phases cruciales de l'élaboration du traité d'interdiction des mines.

Enfin, la campagne est largement parvenue, à ce jour, à agir en tant que « prophète » et « pragmatiste » dans la bataille contre les mines terrestres. ICBL et le CICR ont cherché, par leurs différentes activités, à maintenir les victimes des mines terrestres au centre des débats politiques. Ils représentaient la conscience de cette future convention, examinant l'efficacité éventuelle de chaque proposition pour réduire le nombre des pertes civiles. Ils ont ainsi apporté de nouveaux arguments aux gouvernements qui subissaient une forte pression pour saper la convention. Bien qu'elle soutienne l'application intégrale des dispositions du Traité d'interdiction des mines, la campagne n'est pas satisfaite avec certains éléments de la Convention et continue de s'exprimer à ce propos. Elle est ainsi parvenue, en tant que « prophète », à préserver le rôle crucial de défenseur indépendant que doivent jouer les ONG dans le changement social. Les personnes qui étaient à la tête de la campagne avaient un sens politique suffisamment aigu pour savoir quelles étaient les concessions à faire si elles souhaitaient obtenir la norme considérable qu'instaurerait un traité d'interdiction. En tant que « pragmatique », la campagne a, par exemple, cédé sur certains points en acceptant des dispositions concernant la vérification et le respect du traité moins fermes que ce qu'elle aurait souhaité et en abandonnant la question des dispositifs antimanipulation des mines antichars. Ces concessions étaient nécessaires si elle souhaitait qu'un maximum d'États soient disposés à adhérer au traité dès le départ⁴. Bien que certains estiment, au sein même de la campagne, qu'elle a trahi ses principes, elle n'aurait probablement jamais abouti à la conclusion du traité d'interdiction des mines si elle n'avait pas fait preuve de pragmatisme.

Le rôle des ONG dans l'application du Traité d'interdiction des mines

ŒUVRER POUR L'UNIVERSALISATION DE LA CONVENTION

L'une des critiques récurrentes à l'égard du Traité d'interdiction des mines est le fait qu'un grand nombre d'États n'ont pas signé la Convention et ne le feront probablement pas dans un avenir proche. Il s'agit notamment de pays comme les États-Unis, la Fédération de Russie, la Chine, l'Inde et le Pakistan. Les pays du Moyen-Orient, par exemple, restent pour la plupart étrangers à cette convention. D'aucuns soutiennent que la Convention restera un instrument faible tant que les États clés et qu'un nombre aussi important d'États n'adhéreront pas à cet instrument.

Il est bien évident que plus grand sera le nombre de pays ayant adhéré à la Convention et respectant ses dispositions, plus vite les principes qu'elle consacre seront considérés comme des règles de droit international coutumier. Des actions concrètes pourront alors être prises pour déminer les zones infestées de mines et répondre aux besoins des personnes victimes des mines. N'oublions pas toutefois qu'aujourd'hui le verre est plus qu'à moitié plein. Nous avons déjà mentionné le grand nombre d'États ayant signé ou ratifié la Convention. Cet instrument est non seulement entré en vigueur beaucoup plus vite que n'importe quelle autre convention internationale majeure, mais la

force de cette nouvelle règle internationale se fait déjà sentir même dans le comportement d'États n'ayant pas adhéré à la Convention. Comme l'indique le premier rapport annuel de l'Observatoire des Mines, les États récalcitrants les plus importants ont indiqué leur accord général avec l'objectif d'élimination des mines terrestres, le nombre de nouvelles mines déployées semble avoir chuté tout comme le nombre de pays producteurs de mines antipersonnel et l'exportation de mines a virtuellement cessé⁵. Si l'heure n'est pas au triomphalisme, nous ne devons pas oublier, comme l'a souligné Richard Price dans son étude importante, que « les mesures adoptées même par de nombreux États réfractaires prouvent que la société civile transnationale a accéléré et répandu l'acceptation de la légitimité d'une nouvelle règle⁶. »

L'on peut s'attendre à ce que les ONG, au cours des mois et des années à venir, poursuivent leur action en faveur de l'universalisation du traité d'interdiction des mines. Pour ce faire, elles procéderont comme elles l'ont fait par le passé : par des réunions destinées à examiner les préoccupations et les besoins propres à une région ou un pays; par le développement de nouvelles campagnes ou le renforcement des campagnes existantes dans des pays qui ne sont, pour l'heure, pas parties à la Convention; par des séminaires régionaux, comme ceux parrainés par le CICR, pour examiner la question de l'utilité militaire des mines antipersonnel; et par des activités visant à inciter les États signataires à ratifier la Convention dans les meilleurs délais. Les ONG devraient continuer à soutenir une adhésion universelle *de facto* aux principes de la Convention en condamnant publiquement et en stigmatisant toute violation de la Convention par tout acteur, étatique ou non étatique, qu'il soit ou non partie à la Convention.

Il faut s'attendre à ce qu'ICBL s'oppose à toute tentative susceptible d'entamer cette tendance mondiale à l'universalisation *de jure* et *de facto* du Traité d'interdiction des mines. Elle s'oppose d'ailleurs aux arguments de certains États parties influents qui soutiennent que la négociation d'une interdiction du transfert des mines antipersonnel au sein de la Conférence du désarmement serait une voie à poursuivre pour amener les États, qui se montrent pour l'heure réticents, à adhérer aux principes d'interdiction totale de la Convention. Comme l'a souligné ICBL, il ne faut pas s'attendre à ce que les gouvernements, ou les acteurs non étatiques, admettent que les mines antipersonnel sont inacceptables s'ils ont le choix parmi toute une série d'options⁷.

S'ASSURER DU RESPECT DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION

La façon dont les États parties et les États non parties respecteront, dans les faits, l'interdiction d'emploi, de mise au point, de production, de stockage et de transfert des mines antipersonnel aura une incidence décisive sur l'efficacité du traité. Une première indication sera donnée par la rapidité avec laquelle les États agiront pour mettre effectivement en œuvre les actions que leur impose la Convention, comme la destruction des stocks et le déminage des zones infestées, la soumission de rapports dans le cadre des mesures de transparence et l'adoption de mesures d'application nationales. L'incidence, sur le plan humanitaire, du Traité d'interdiction des mines sera également déterminée par la façon dont les États parties respecteront l'obligation qui leur incombe, en vertu de l'article 6, de fournir une assistance aux États qui en ont besoin pour s'acquitter de leurs propres obligations et notamment des engagements qu'ils ont pris pour le déminage et les programmes de sensibilisation aux dangers des mines et d'assistance aux victimes. Les mesures de transparence (art. 7), l'aide et les éclaircissements au sujet du respect des dispositions (art. 8), le règlement des différends (art. 10), les réunions régulières des États parties (art. 11) et les conférences d'examen (art. 12) prévus par la Convention visent à favoriser le respect des dispositions du traité. Les rédacteurs du traité ont estimé, en raison de la nature des mines terrestres, qu'il était difficile de prévoir des procédures de vérification extrêmement intrusives, qui coûteraient d'ailleurs probablement trop cher et ne seraient pas acceptables

au niveau politique. En conséquence, le mécanisme plus modeste prévu par la Convention pour vérifier le respect des dispositions, qui met l'accent sur la transparence et les mesures de confiance plutôt que sur des mécanismes plus intrusifs, est une faiblesse potentielle du traité. (Voir, dans ce numéro, l'article de T. Findlay sur la vérification.)

La « société civile » aura donc un rôle important à jouer pour s'assurer que les États parties respectent effectivement les dispositions de la Convention, bien qu'aucun rôle officiel n'ait été attribué aux ONG pour déclencher la « demande d'éclaircissements » prévue par les dispositions de la Convention. Nous avons déjà mentionné le rôle indépendant que jouent les ONG pour renforcer la norme internationale d'interdiction des mines terrestres. Les mesures de « dénonciation » et d'évaluation du respect des dispositions du traité seront les contributions importantes des ONG pour s'assurer que les États respectent les intentions du Traité d'interdiction des mines. C'est dans ce contexte que le projet de l'Observatoire des Mines d'ICBL prend toute sa valeur. Les rapports annuels de l'Observatoire fourniront, pour chaque pays, des renseignements concernant le respect de l'interdiction d'emploi, de mise au point, de production, de transfert et de stockage des mines antipersonnel; le degré de destruction des stocks; l'adoption par les États parties de mesures législatives nationales pour l'application des dispositions de la Convention et l'évaluation de ces mesures; le niveau de financement de l'action humanitaire contre les mines; une évaluation des besoins d'action antimines humanitaire et d'assistance aux survivants ainsi qu'une évaluation des programmes entrepris. Comme l'ont souligné Vines et Thompson « L'instauration d'un réseau de contrôle qui repose sur la société civile est un fait sans précédent pour un accord international. Si les ONG et les instituts de recherche ont, pendant des années, vérifié, de façon individuelle et non officielle, le respect des traités, c'est la première fois qu'un réseau mondial d'ONG est instauré pour le contrôler de façon systématique⁸ ». Le premier rapport de l'Observatoire des Mines, qui comprend 1 100 pages, a été présenté aux délégués présents lors de la première Assemblée des États parties à Maputo en mai comme un premier signe de ce que l'on peut attendre des ONG dans ce rôle de vérification pour les années à venir.

SOUTENIR DES PROGRAMMES EFFICACES DE DÉMINAGE, DE SENSIBILISATION AUX DANGERS DES MINES ET D'ASSISTANCE AUX VICTIMES

L'efficacité des programmes instaurés pour éliminer les millions de mines déjà déployées, protéger les populations civiles des mines existantes et répondre aux besoins des personnes et des zones affectées par l'emploi des mines en temps de guerre sera tout aussi importante pour le succès des dispositions d'interdiction. La Convention est unique dans le sens où elle tient compte, de façon globale et explicite, de l'importance d'associer une telle action à l'interdiction des armes.

Ce sont essentiellement les organisations fortes d'une longue expérience dans le domaine de l'action antimines, aussi bien dans ses dimensions humanitaires que dans le déminage, qui ont lancé l'initiative internationale pour l'interdiction des mines terrestres. C'est dans les domaines du déminage, de la sensibilisation aux dangers des mines et de l'assistance aux victimes, que les ONG trouveront probablement le plus grand rôle à jouer dans la phase de mise en œuvre. En tant qu'acteurs majeurs de ces programmes, les ONG continueront d'être touchées par les décisions concernant l'affectation des ressources par les gouvernements et les organisations internationales. C'est précisément dans ces domaines que les ONG peuvent jouer un rôle normatif déterminant et influencer sur la politique suivie grâce à leurs liens et partenariats avec les gouvernements et les organismes des Nations Unies qui traitent du problème des mines, et influencer la nature et le niveau des financements accordés.

Cette phase de mise en œuvre du Traité d'interdiction des mines n'en est qu'à ses débuts. Elle offre de nombreuses possibilités, mais comporte aussi certains risques. Par exemple, lors de la Conférence d'Ottawa en décembre 1997, les gouvernements se sont engagés à consacrer 500 millions de dollars à l'action antimines. Il est préoccupant de savoir que la nature des ressources disponibles et la concurrence qu'elle implique – dans un domaine actuellement en vogue – pourraient fausser la nature de l'action menée et finir par négliger ou entraver l'évolution ou l'application d'objectifs de principe plus larges qui apparaissent pour l'action antimines. Il est devenu extrêmement important de vérifier l'affectation réelle de ces ressources et d'obtenir des acteurs internationaux qu'ils s'engagent à les fournir aussi longtemps qu'il le faudra pour mener à bien cette action.

Le rôle normatif des ONG revêt une importance particulière. Ainsi, redoutant un mauvais emploi des ressources de déminage, trois des principales ONG de déminage – Handicap International, Mines Advisory Group et Norwegian Peoples Aid – ont formulé une déclaration de principes commune qui devrait guider la prise de décision en matière de déminage (voir l'article de Bill Howell dans la section Tribune libre). Ces principes comprennent entre autres : « la nécessité de l'analyse objective des besoins des communautés affectées et l'élaboration et la direction d'opérations tendant à la satisfaction des besoins identifiés »; « la prise en compte des sensibilités culturelles »; « la nécessité d'éviter des "solutions bricolées" peu réalistes »; et « un engagement vers un développement durable des méthodes existantes et une amélioration continue de la qualité⁹ ». Dans une tentative analogue d'approche globale des programmes d'assistance aux victimes, le groupe de travail d'ICBL sur l'assistance aux victimes a récemment établi des directives pour les soins et la réadaptation des survivants¹⁰. Le contrôle de l'affectation des ressources et des programmes des gouvernements et des organisations internationales que peuvent assurer les ONG grâce au rapport annuel de l'Observatoire des Mines sera également une contribution essentielle des ONG pour les années à venir.

De nouvelles opportunités d'engagement direct des ONG et de partenariats avec les institutions officielles apparaissent en raison notamment de la persévérance des ONG elles-mêmes. Par exemple, l'insistance avec laquelle les ONG dotées d'une grande expérience du déminage ont rappelé l'exigence fondamentale de disposer de données exactes sur la réalité du problème de la pollution des mines terrestres a favorisé l'instauration d'un partenariat important entre les ONG, le Service d'action antimines de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et les donateurs. Comme l'indique une récente publication de l'ONU, le Programme d'enquête globale sur les mines antipersonnel est l'exemple le plus récent qui illustre les efforts de l'ONU et des ONG pour parvenir, dans un esprit de confiance et de respect mutuel, à une étroite collaboration. Par une initiative unique de coopération, les ONG, le Service d'action antimines de l'ONU et des donateurs clefs ont instauré un mécanisme institutionnel spécifique, conçu pour faciliter la coordination des ressources et des compétences techniques nécessaires pour appliquer les enquêtes de niveau 1 dans le monde entier¹¹. ICBL fait maintenant partie du Comité directeur pour l'action antimines de l'ONU, qui cherche à faciliter la coordination et l'intégration de l'action antimines effectuée par les organismes des Nations Unies. Le Centre international de déminage humanitaire de Genève, créé récemment sur une initiative suisse, offrira une vaste gamme de services utiles pour l'action antimines à venir, y compris pour le programme de travail intersessions du traité. Le Centre a, par ailleurs, établi récemment une commission consultative composée d'experts venus du monde des ONG impliquées dans l'action internationale de déminage humanitaire.

À ce stade, il convient de ne pas surestimer le degré de coordination et de partenariat entre les acteurs de l'action antimines ni sous-estimer la difficile gageure que cela représente. Cela vaut aussi bien au sein du système des Nations Unies et entre les ONG qu'entre les ONG et les institutions officielles. Les exemples précédents ne font qu'illustrer les directions et les possibilités qui s'offrent aux ONG en matière de déminage, de sensibilisation aux dangers des mines et d'assistance aux victimes. L'une des perspectives les plus importantes reste peut-être le programme de travail

intersessions établi par la première Assemblée des États parties au Traité d'interdiction des mines, que nous allons maintenant examiner.

LA CONTRIBUTION DE MAPUTO

Le processus d'Ottawa s'est montré très innovateur quant à l'implication des ONG dans ce processus international de négociation sur des armes. Les gouvernements qui dirigeaient le processus ont, activement et délibérément, impliqué ICBL et le CICR dans les étapes stratégiques qui ont conduit aux négociations d'Oslo en septembre 1997. Les délégations d'ICBL et du CICR ont participé à la Conférence d'Oslo en qualité d'observateurs. Ce partenariat essentiel s'est poursuivi jusqu'à l'entrée en vigueur du traité le 1^{er} mars 1999 et lors de la préparation de la première Assemblée des États parties à Maputo en mai 1999.

À Maputo, le rôle clef que semblaient devoir jouer les ONG dans le succès du respect des dispositions du Traité d'interdiction des mines était intégré dans la structure même de l'assemblée. Les ONG avaient été incitées à participer et étaient largement représentées. Cette rencontre, qui était une assemblée des États parties, était fidèle aux principes du paragraphe 4 de l'article 11 de la

Cette rencontre reflétait ce qui avait été essentiel dans le mouvement vers l'interdiction – le partenariat créatif entre les gouvernements, les organisations internationales et les ONG. Elle montrait ainsi que cette « triade » d'acteurs restait un modèle pertinent pour que l'application du Traité d'interdiction des mines soit un succès.

Convention, qui prévoit que : « Les États non parties à la présente Convention, de même que les Nations Unies, d'autres organisations ou institutions internationales pertinentes, des organisations régionales, le Comité international de la Croix-Rouge et les organisations non gouvernementales pertinentes peuvent être invités à assister à ces assemblées en qualité d'observateurs [...] ». Cette rencontre reflétait ce qui avait été essentiel dans le mouvement vers l'interdiction – le partenariat créatif entre les gouvernements, les organisations internationales et les

ONG. Elle montrait ainsi que cette « triade » d'acteurs restait un modèle pertinent pour que l'application du Traité d'interdiction des mines soit un succès.

L'un des résultats importants de la première Assemblée des États parties fut la réitération et la reconnaissance, par le biais de la « Déclaration de Maputo », de l'objet et des principes du Traité d'interdiction des mines. Le tout premier paragraphe de cette déclaration réaffirme le sentiment de la triade d'acteurs essentielle pour lutter contre les mines : « Nous, États parties à la Convention [...] sommes réunis de concert avec les États signataires à Maputo (Mozambique), où se sont jointes à nous des organisations et institutions internationales ainsi que des organisations non gouvernementales, pour réaffirmer notre attachement constant à la cause de l'élimination totale de ce moyen de guerre et de terreur insidieux que sont les mines antipersonnel¹². »

Concrètement, le résultat le plus important de la conférence de Maputo fut la création d'un programme de travail intersessions. Pour citer à nouveau la déclaration, « Ceci nous permettra de cibler nos efforts touchant les mines, d'avancer dans ce domaine et de mesurer les progrès réalisés pour atteindre nos objectifs. Cette tâche sera fondée sur notre tradition d'ouverture, de partenariat, de dialogue, de franchise et de coopération pratique. Nous invitons tous les gouvernements, organisations et institutions internationales et organisations non gouvernementales intéressés à la mener avec nous¹³ ». Le mandat du mécanisme intersessions prévoit de faciliter et soutenir le fonctionnement efficace de la Convention en tant qu'instrument de lutte contre les mines par des travaux concrets de haut niveau, l'accent étant mis tout particulièrement sur la coopération internationale entre les gouvernements, les organisations internationales et les ONG¹⁴.

La création de ce mécanisme intersessions est une tentative astucieuse et nouvelle pour inciter les États à respecter les engagements qu'ils ont pris aux termes du Traité d'interdiction des mines. Le groupe d'États qui est à l'origine de ce mécanisme est le même que celui qui a lancé le processus d'Ottawa. Le dialogue qui s'était instauré entre les gouvernements et les ONG avant la rencontre a également contribué à encourager cette idée.

Le mécanisme intersessions est composé de cinq comités permanents d'experts qui couvrent les thèmes clés de l'action antimines : le déminage; l'assistance aux victimes et leur réintégration sociale et économique et la sensibilisation aux dangers des mines; la destruction des stocks; les techniques de déminage; et l'état et le fonctionnement de la Convention. Ces comités se réuniront officiellement à deux reprises avant la prochaine assemblée des États parties avec probablement quelques réunions informelles comme celles qui, jusqu'à présent, ont eu lieu régulièrement. Comme le précise la déclaration, « Ce travail intersessions nous aidera notamment à dresser, avec l'Organisation des Nations Unies, un tableau global des priorités en fonction des obligations et délais énoncés dans la Convention, notamment en ce qui concerne la coopération et l'assistance internationales¹⁵. »

Il s'agit d'une initiative innovatrice. Le processus intersessions offre le potentiel pour renforcer la relation trilatérale positive entre les ONG, les gouvernements et les organismes des Nations Unies au niveau de l'action antimines. S'il est géré de façon créative par tous les États parties, ce potentiel positif pourrait donner une impulsion considérable au renforcement de l'interdiction globale des mines et à l'élaboration de programmes d'action antimines conformes à certains principes. Il s'agit d'un nouveau processus et les ONG ont, pour l'instant, la possibilité d'être impliquées dès le début. L'accent mis sur l'ouverture offre aux ONG la chance incroyable de participer à l'orientation de l'agenda pour l'action antimines internationale et d'accélérer ce mouvement. Quant à sa tradition de franchise, elle permet aux ONG nationales et locales de tenir pour responsables leurs propres gouvernements.

ICBL dispose, depuis février 1998, de groupes de travail sur le déminage, l'assistance aux victimes et le Traité d'interdiction des mines. Ces groupes de travail examinent les mêmes thèmes que les comités permanents d'experts. Afin d'engager le processus intersessions de façon efficace et être impliquée au maximum, ICBL a créé, lors de sa réunion générale après la première Assemblée des États parties à Maputo, un nouveau poste pour assurer la liaison avec les comités permanents d'experts. ICBL a également établi un groupe consultatif comprenant les présidents de ces groupes de travail, la personne occupant le nouveau poste et un contact pour Genève (les rencontres des comités permanents d'experts devant se tenir dans cette ville). ICBL espère que cela s'avérera efficace et permettra à ses organisations membres et à d'autres d'engager directement le processus des comités permanents d'experts. Pour le faire de façon efficace, la campagne devra non seulement faire un effort encore plus grand pour interagir avec les structures internationales officielles, mais elle devra aussi multiplier le nombre de personnes impliquées dans ce travail. Une partie de cette mission consistera à attirer l'attention de tous les membres d'ICBL sur cette possibilité de renforcer leur propre travail et les inciter ainsi à intensifier leur engagement à son égard.

Difficultés supplémentaires

Nous devons également mentionner certains points qui seront déterminants dans la lutte contre les mines terrestres et influenceront sur l'action permanente des ONG.

AUCUN TRAITÉ INTERNATIONAL NE PEUT FAIRE L'UNANIMITÉ

Le traité d'interdiction des mines ne fait pas exception à cette règle. Il est également le fruit de compromis et comporte certaines faiblesses. Les négociations sont parvenues à supprimer le mot « principalement », qui figurait dans la définition des mines terrestres antipersonnel du Protocole II modifié de la Convention sur certaines armes classiques, éliminant ainsi l'ambiguïté que pouvait laisser planer ce mot. L'ambiguïté a cependant été réintroduite dans la définition par cette phrase : « Les mines conçues pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'un véhicule et non d'une personne, qui sont équipées de dispositifs antimanipulation, ne sont pas considérées comme des mines antipersonnel du fait de la présence de ce dispositif » (art. 2, par. 1), ce qui peut soulever deux problèmes.

Premièrement, la Convention ne précise pas ce qu'il faut entendre par « véhicule », ce qui crée, d'une part, la possibilité de voir des mines conçues pour être utilisées contre des véhicules légers et ayant un comportement très proche de celui des mines antipersonnel, ne pas être expressément interdites par la Convention et, d'autre part, le risque que des mines considérées actuellement comme des mines antipersonnel et dotées de capacités anti-véhicules soient classées dans la catégorie des mines anti-véhicules et ne soient plus visées par les interdictions de la Convention.

Deuxièmement, bien que le dispositif antimanipulation soit défini par la Convention comme « un dispositif destiné à protéger une mine et qui fait partie de celle-ci, est relié à celle-ci, attaché à celle-ci ou placé sous celle-ci, et qui se déclenche en cas de tentative de manipulation ou autre dérangement intentionnel de la mine » (art. 2, par. 3, accentuation personnelle), d'aucuns soutiennent

D'aucuns estiment cependant que la décision d'inclure des définitions qui reposent sur la conception plutôt que sur la fonction, instaure une échappatoire juridique inquiétante.

que cette définition n'est pas suffisamment précise pour calmer les craintes de voir d'autres civils innocents pâtir de la présence d'engins de ce type. Les représentants d'ICBL, qui avaient participé en qualité d'observateurs aux négociations d'Oslo, pensaient que la concession qu'ils avaient arrachée et qui avait été consignée dans le document officiel de la conférence, signifiait que, de l'avis général, tout dispositif explosif qui se comporte comme une mine antipersonnel est une mine antipersonnel et est donc interdit par la Convention. D'aucuns estiment cependant que la décision d'inclure des définitions qui reposent sur la conception plutôt que sur la fonction, instaure une échappatoire juridique inquiétante¹⁶.

Maintenant que le Traité d'interdiction des mines est entré en vigueur, nous pouvons nous attendre à ce que ces questions reviennent au premier plan des activités d'ICBL (ainsi que dans les débats internes de la campagne) et à ce que les ONG les évoquent dans leurs activités de campagne et dans le rapport annuel de l'Observatoire des Mines, et dans le cadre du comité permanent d'experts sur l'état et le fonctionnement de la Convention, lors des réunions annuelles des États parties et lors de la première conférence d'examen qui aura lieu en 2004.

ICBL a exprimé d'autres craintes concernant les ambiguïtés ou le manque de précision du Traité d'interdiction des mines, qui pourraient conduire à des violations, sinon de la lettre, du moins de l'esprit du traité. L'une de ces préoccupations porte sur la nécessité d'une plus grande précision concernant les types de mines et les dispositifs antimanipulation et les méthodes de déploiement qui sont permises ou non, et sur l'emploi, pour les mines anti-véhicules, de tiges inclinées, de fils de butée, de fils-pièges ou de détonateurs à fonctionnement magnétique, qui peuvent provoquer une explosion à cause d'un acte innocent. ICBL a également soulevé des questions concernant la participation des États parties à des opérations militaires conjointes avec un pays non signataire continuant d'utiliser des mines antipersonnel; le stockage et le transit de mines antipersonnel d'États

non signataires sur le territoire d'États signataires; et la possibilité de conserver, en vertu de l'article 3 du Traité d'interdiction des mines, un certain nombre de mines antipersonnel à des fins de formation. ICBL accentuera certainement sa position sur ces différents points dans les mois à venir¹⁷.

LES MUNITIONS NON EXPLOSÉES

La campagne a volontairement fait l'impasse sur la question des munitions non explosées que soulève l'emploi de bombes en grappes. Bien qu'elles se comportent de la même façon que les mines antipersonnel lorsqu'on met le pied dessus et qu'elles engendrent les mêmes problèmes, la stratégie qui a consisté à les laisser de côté jusqu'à présent a été une bonne décision. C'est toutefois un problème qui méritera une plus grande attention comme l'a démontré l'emploi récent de bombes en grappe durant la guerre du Kosovo et le problème de munitions non explosées qu'il a provoqué. ICBL, qui s'est jusqu'à présent mobilisée autour d'un fléau, va devoir trancher sur l'attitude à adopter face à l'appel qui se fait croissant pour une action sur la question des munitions non explosées.

UN ENGAGEMENT D'ÉTATS

Le Traité d'interdiction des mines est un engagement pris par des États. Dans le monde d'aujourd'hui, la nature des conflits armés implique de plus en plus ce que nous appelons les « acteurs non étatiques ». Certains de ces groupes utilisent des mines antipersonnel. Comme l'a souligné le groupe de travail d'ICBL sur les acteurs non étatiques dans un récent rapport, les conflits armés dans plus de 30 pays montrent très clairement qu'une interdiction conclue uniquement entre les États est insuffisante pour faire cesser la production, le commerce, le transfert, le stockage et l'emploi des mines terrestres¹⁸. Un travail considérable a déjà été entrepris pour arranger la conclusion d'accords avec des groupes non étatiques dans des situations de conflits. Citons, comme exemple d'accord conclu entre un gouvernement et des forces de guérilla pour mettre un terme à l'emploi de mines terrestres dans un conflit, l'engagement qu'auraient pris, au mois de mars de cette année, le Gouvernement soudanais et l'Armée de libération du peuple soudanais envers le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour les enfants dans les conflits armés¹⁹. Tant que des groupes non étatiques armés continueront d'employer des mines antipersonnel, le processus d'universalisation de l'interdiction des mines sera ralenti et la perspective d'un monde sans mines s'éloignera. Alors que le Traité d'interdiction des mines commence à s'imposer et que ses premiers bienfaits concrets se font sentir, nous pouvons nous attendre à ce que les gouvernements, les organisations internationales et les ONG accordent une plus grande attention encore à ce problème²⁰.

Tant que des groupes non étatiques armés continueront d'employer des mines antipersonnel, le processus d'universalisation de l'interdiction des mines sera ralenti et la perspective d'un monde sans mines s'éloignera.

L'ORGANISATION D'ICBL

La nature du travail qu'il faudra accomplir durant la phase de mise en œuvre impliquera des modifications d'ICBL et de son travail. L'échéance fixée pour la conclusion du traité d'interdiction des mines était un idéal motivant et unificateur lors de la première phase. Aujourd'hui, les objectifs

sont multiples et la plupart ne se prêtent pas à des solutions « accélérées ». Les stratégies nécessaires pour créer le traité d'interdiction des mines et le faire entrer en vigueur étaient assez différentes de ce que doivent accomplir ICBL et les ONG dans cette nouvelle phase. D'autres formes de collaboration et de travail vont probablement s'avérer nécessaires pour atteindre ces objectifs, peut-être même à l'extérieur d'ICBL. Par exemple, le projet de l'Observatoire des Mines, bien qu'il soit officiellement un projet d'ICBL, a été financé de façon indépendante et son travail est effectué par cinq organisations clés au nom de l'ensemble de la campagne. Nous avons déjà mentionné la nouvelle structure qui se met en place pour qu'ICBL soit impliqué dans le programme de travail intersessions du Traité d'interdiction des mines. Afin d'être aussi efficace dans cette phase, ICBL pourrait avoir à procéder à d'autres changements et s'éloigner de sa structure décentralisée et informelle, qui convenait parfaitement à la phase précédant la conclusion du traité. Pour certaines actions, il faudrait peut-être envisager d'intégrer de nouvelles organisations. Par exemple, les ONG qui ont des compétences particulières dans les domaines de la gestion et du règlement des conflits pourraient être très utiles pour les programmes de réintégration s'inscrivant dans le cadre de la consolidation de la paix après des conflits dans les régions touchées par le problème des mines. Alors qu'il reste tant à faire, l'une des principales difficultés pour les ONG est de préserver l'engagement et l'enthousiasme qui caractérisaient ce mouvement mondial dans les années 90 et, tout aussi essentiel, de trouver comment faire pour que les donateurs restent impliqués. Nous avons pu crier victoire pour la première phase, mais n'oublions pas que la deuxième ne fait que commencer. Les talents dont ICBL a fait preuve lors de la première phase, en se montrant créative et en ciblant son action, seront encore plus déterminants dans cette nouvelle phase.

L'ORIGINE DES CONFLITS

Avec du recul, nous voyons plus clairement un facteur contextuel qui, d'une importance mineure avant la conclusion du traité, devra certainement jouer un rôle plus grand pour que la Convention ait effectivement l'impact souhaité. L'emploi des mines terrestres émerge dans un contexte qui n'a que partiellement trait à la disponibilité de cette arme de terreur. L'origine des conflits et des guerres entre les peuples et les États est d'une importance nettement plus grande. L'emploi de cette arme ne pourra vraiment disparaître que lorsque les motifs mêmes des conflits seront vaincus. Comme l'a dit Thomas Gebauer de Medico International, l'une des organisations fondatrices d'ICBL : « La question de savoir comment éliminer les mines terrestres est véritablement une question stratégique. Pour pouvoir y répondre, nous devons nous concentrer sur le contexte des mines, sur la guerre et l'injustice sociale [...]. Nous sommes convaincus qu'il faut éliminer chaque mine, mais en même temps nous savons que les mines ne disparaîtront que lorsque les circonstances qui régissent le monde seront, dans l'ensemble, influencées par la justice sociale, que la santé, l'éducation, l'autodétermination et la liberté ne seront plus de simples phrases rhétoriques²¹ ». S'ils veulent atteindre un jour le seuil zéro des mines terrestres, les gouvernements, les organisations internationales et les ONG devront en tenir davantage compte.

Conclusion

Cet article ne présente qu'un aperçu spéculatif. De nombreux points ont été traités bien trop rapidement. Le rôle joué par le CICR est l'un des aspects de la contribution de la société civile que nous n'avons examiné que très brièvement. En effet, nous l'avons exclu, soit parce que nous nous concentrons sur ICBL, soit parce nous l'avons inclus dans la catégorie des ONG en précisant

uniquement de brèves références. Une véritable étude examinant le rôle du CICR dans les deux phases s'impose. Nous espérons, toutefois, avoir démontré que le rôle des ONG dans la phase de mise en œuvre du Traité d'interdiction des mines sera tout aussi important pour l'élimination de cette arme terrible et de ses effets insidieux qu'elle l'a été pour la conclusion du traité lui-même. En fin de compte, ce seront bien évidemment la réduction des incidents dus à l'emploi de mines, la diminution importante du nombre de nouvelles victimes, l'augmentation considérable du nombre de survivants des mines qui bénéficient d'une aide et la multiplication des zones et des communautés affectées ayant retrouvé une santé sociale et économique qui permettront véritablement d'évaluer le succès de la Convention. Les difficultés sont nombreuses, mais les possibilités aussi. La perspective d'un monde sans mines est tellement plus proche et mérite qu'on poursuive la lutte.

Notes

1. Plusieurs expressions sont employées pour se référer à cette convention telles que « Convention d'Ottawa » et « Traité d'interdiction des mines ». Dans cet article, nous avons retenu la seconde et employé aussi la Convention.
2. Bien qu'elles constituent des sujets d'analyse extrêmement intéressants et importants, d'autres questions vont bien au-delà de l'objet de cet article. Citons, par exemple, le fait de savoir si l'action conduite, à ce jour, par les ONG dans la lutte contre les mines terrestres a redéfini ou renforcé le rôle de l'État dans l'élaboration de la politique en matière de sécurité; si l'expérience des mines terrestres a radicalement changé la nature de la coopération entre gouvernements et ONG dans les débats et la prise de décisions en matière de politique de sécurité internationale, et si oui, dans quelle mesure; enfin, s'il serait envisageable d'appliquer à d'autres systèmes d'armes, l'expérience du « processus d'Ottawa ». Nous souhaiterions attirer l'attention du lecteur sur la littérature considérable parue récemment sur ces différentes questions. À ce jour, le recueil le plus important d'articles descriptifs et analytiques est Maxwell A. Cameron, Robert Lawson et Brian W. Tomlin, directeurs de la publication, *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, 1998. Pour une autre étude de la contribution des ONG à la conclusion du traité d'interdiction des mines, voir Nicola Short, « The Role of NGOs in the Ottawa Process to Ban Landmines », qui doit être publié en 1999 dans *International Negotiation*; Richard Price, « Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Landmines », *International Organization*, vol. 52 (été 1998), p. 613 à 644; David C. Atwood, « Banning Landmines: Observations on the Role of Civil Society », publié sous le titre « Die internationale Kampagne zur Ächtung von Landminen — Überlegungen zur Rolle der Zivilgesellschaft », dans Christine M. Merkel, Koord., *Friedenspolitik der Zivilgesellschaft: Zugänge - Erfolge - Ziele*, Münster, Agenda-Verlage, 1998, p. 250 à 256. Pour des analyses plus générales du Traité d'interdiction des mines, voir Nicola Short, « A New Model for Arms Control? The Strengths and Weaknesses of the Ottawa Process and Convention », *Disarmament Diplomacy*, n° 24 (mars 1998), p. 7 à 11; Jozef Goldblat, « Anti-Personnel Mines: From Mere Restrictions to a Total Ban », *Security Dialogue*, n° 30, 1999, p. 19 à 23; Korinna M. Georghiades, « The Ottawa Convention: Meeting the Challenge of Anti-Personnel Mines? », *International Relations*, vol. 14, n° 3, 1998, p. 51 à 70; David C. Atwood, « Tackling the Problem of Anti-Personnel Landmines: Issues and Developments », communication présentée au Zurich Security Forum, du 19 au 21 octobre 1998; et Ken Rutherford, « The Hague and Ottawa Conventions: A Model for Future Weapon Ban Regimes? », *The Nonproliferation Review*, vol. 6 (printemps/été 1999), p. 36 à 50. Voir aussi Alex Vines et Henry Thompson, dans « Beyond the Landmine Ban: Eradicating a Lethal Legacy », *Conflict Studies*, n° 316 (mars 1999).
3. *Interdiction des mines antipersonnel : Le Traité d'Ottawa expliqué aux non-spécialistes*, Comité international de la Croix-Rouge, 1997, p. 7.
4. Ces points sont développés dans Atwood (1998).
5. ICBL, *Rapport 1999 de l'Observatoire des Mines : Vers un Monde sans Mines (résumé)*, Human Rights Watch, Washington DC, 1999, p. 3 à 7.
6. Price, p. 637.
7. « Antipersonnel Landmines and the Conference on Disarmament », ICBL, février 1999, p. 3.
8. Vines et Thompson, p. 22.
9. Voir le *Rapport 1999 de l'Observatoire des Mines : Vers un Monde sans Mines (résumé)*, p. 14.
10. Groupe de travail d'ICBL sur l'assistance aux victimes, « Guidelines for the Care and Rehabilitation of Survivors », 1999.
11. *Landmines: A Review of United Nations Activities in Mine Action*, avril 1999, p. 21.
12. « Déclaration de Maputo », APLC/MSP/1/1999/L.6, 6 mai 1999, p. 1.
13. *Ibid.*, p. 3.

14. « Intersessional Work », APLC/MSP.1/1999/Informal 2, p. 2.
15. APLC/MSP.1/1999/L.6, 3.
16. Pour un exposé des problèmes de définition, voir le document de travail « Definitions and Anti-Handling Devices » établi par l'une des plus grandes organisations de déminage au monde, Mines Advisory Group, 31 août 1997. Voir aussi, Nicola Short, 1998.
17. Pour de plus amples explications sur ces préoccupations, voir le *Rapport 1999 de l'Observatoire des Mines : Vers un Monde sans Mines (résumé)*, p. 9 à 11.
18. « Complementary Process for Non-State Armed Actors », rapport du groupe de travail d'ICBL sur les acteurs non étatiques, 1999, p. 1.
19. Ibid, p. 11.
20. Pour approfondir la question des mesures susceptibles d'amener les acteurs non étatiques à respecter les normes de la Convention, voir Richard Price, « Compliance with International Norms and the Mines Taboo », dans Cameron, Lawson et Tomlin, p. 343 à 345.
21. Cité dans Solomon M. Santos, « Mine Action, Peace-building and Conflict Resolution ». Papier préparé pour la réunion générale d'ICBL, Francfort, février 1998, p. 1.