

Le contrôle du respect des normes humanitaires par les acteurs armés non étatiques : un aperçu des mécanismes internationaux et l'Acte d'engagement de l'Appel de Genève

Pascal Bongard et Jonathan Somer*

Pascal Bongard est conseiller politique et directeur du programme Afrique au sein de l'Appel de Genève.

Jonathan Somer est conseiller juridique et coordonnateur du programme Enfants et Acteurs armés non étatiques au sein de l'Appel de Genève.

Résumé

Alors que la plupart des conflits armés d'aujourd'hui impliquent des acteurs armés non étatiques, le droit international comprend peu de mécanismes permettant de garantir que ces acteurs respectent les normes humanitaires qui leur sont applicables. Rares, en particulier, sont les traités multilatéraux qui

* Les auteurs remercient Chris Rush, qui a rédigé l'étude de cas 2, ainsi que Yvette Issar et Elvina Pothelet pour leurs contributions à cet article. Leur gratitude va aussi à d'autres collègues de l'Appel de Genève, ainsi qu'à Kerry Brinkert, Toni Pfanner et Sandesh Sivakumaran, pour leurs précieux commentaires et suggestions sur des versions antérieures du texte. Toutefois, les points de vue exprimés dans cet article n'engagent que ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de l'Appel de Genève. La version originale en anglais est publiée sous le titre « Monitoring armed non-state actor compliance with humanitarian norms : a look at international mechanisms and the Geneva Call *Deed of Commitment* », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 883, septembre 2011, pp. 673-706.

contiennent des mécanismes de contrôle et de vérification du comportement des acteurs armés non étatiques. Lorsque tel est le cas, ces mécanismes sont faibles et ne sont pas appliqués dans la pratique. Au cours des années récentes, un certain nombre de mécanismes parallèles ont été mis au point pour mieux contrôler le respect des normes humanitaires dans les conflits armés internes et vérifier les allégations de violations. Le présent article examine la valeur de ces divers mécanismes, pour se concentrer ensuite sur l'Acte d'engagement, un instrument novateur conçu par l'Appel de Genève, organisation non gouvernementale sise en Suisse, afin d'amener les acteurs armés non étatiques à répondre de leurs actes. L'expérience acquise dans le cadre de l'Acte d'engagement en matière d'interdiction des mines antipersonnel montre que ces mécanismes alternatifs peuvent être efficaces pour assurer un meilleur respect du droit international humanitaire, tout au moins certaines de ses normes.

: : : : : :

La guerre provoque un tel ébranlement de l'ordre juridique qu'en recourant à des moyens de défense du droit trop vulnérables, on risque de compromettre l'autorité même du droit¹.
(Jean Pictet)

Les normes humanitaires² applicables aux acteurs non étatiques armés (ANEA)³ ont beaucoup évolué au cours de la période récente. Traditionnellement, seule la reconnaissance de la belligérance par l'État adverse créait des droits et des obligations pour les ANEA au regard du droit de la guerre. L'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 fut la première disposition conventionnelle de droit international humanitaire (DIH) applicable aux parties non étatiques à un conflit ; elle fut développée par la suite dans le Protocole additionnel II de 1977⁴. Selon l'étude sur le DIH coutumier réalisée par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le comportement des ANEA était régi en 2005 par

1 Jean Pictet (éd.), *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire, I: La Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Genève, 1952, p. 424.

2 L'expression « normes humanitaires » renvoie au droit international humanitaire et aux normes pertinentes du droit international des droits de l'homme.

3 Il n'existe pas de définition universellement admise de la notion d'« acteur armé non étatique ». L'Appel de Genève emploie cette expression, à des fins opérationnelles, pour désigner des entités armées motivées au premier chef par des objectifs politiques, qui opèrent en échappant à l'autorité effective de l'État et qui n'ont pas la capacité juridique de devenir partie aux traités internationaux pertinents. Cette catégorie englobe les groupes armés, des autorités exerçant le pouvoir *de facto*, les mouvements de libération nationale et les États non reconnus ou partiellement reconnus par la communauté internationale.

4 Toutefois, le Protocole additionnel II ne concerne que des conflits qui remplissent certains critères, à savoir ceux « qui se déroulent sur le territoire d'une Haute Partie contractante entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le présent Protocole ». Voir Protocole additionnel II, Art. 1(1).

au moins 140 règles⁵. Qui plus est, plusieurs juristes estiment que certaines normes de droit relatif aux droits de l'homme pourraient lier les ANEA⁶, tandis que quelques-uns des traités des droits de l'homme internationaux et régionaux les plus récents abordent la conduite des ANEA, même si leur libellé ne semble pas créer des obligations directes⁷.

Ainsi, maintenant qu'il est admis – tout au moins pour ce qui est du DIH – que la plupart des normes s'appliquent à la fois aux ANEA et aux États⁸, que peut-on dire des mécanismes destinés à garantir le respect de ces normes ? De fait, l'ébranlement provoqué par la guerre – pour reprendre l'exergue de Jean Pictet cité en épigraphe au présent article – est encore plus violent dans les conflits armés internes, où les autorités de l'État sont souvent confrontées à une menace surgie de l'intérieur qui remet en cause leur existence même. Dans un discours prononcé récemment à l'occasion du soixantième anniversaire des Conventions de Genève, le président du CICR a déploré les faiblesses des mécanismes destinés à assurer le respect du DIH, notant qu'ils n'étaient pas obligatoires et qu'ils dépendaient du consentement des parties une fois le conflit déclenché. Il a ensuite souligné que « s'il est certain que le non-respect du droit par les groupes armés non étatiques est un problème très sérieux auquel nous devons nous efforcer de remédier, c'est aux États qu'il incombe de renforcer les règles du droit international et les mécanismes de contrôle »⁹. Si le président du CICR a indubitablement raison d'affirmer que les États sont responsables de la mise au point des mécanismes de droit international sur le plan formel, le présent article montre que, en termes concrets, les ANEA peuvent contribuer non seulement à l'amélioration du respect des normes humanitaires, mais aussi au renforcement et au fonctionnement efficace des mécanismes destinés à en assurer le respect. Sans cette participation, le risque est d'autant plus grand

5 Il existe huit règles supplémentaires dont les auteurs de l'étude considèrent qu'elles pourraient être considérées comme applicables aussi aux conflits armés non internationaux. Voir Jean-Marie Henckaerts, « Étude sur le droit international humanitaire coutumier. Une contribution à la compréhension et au respect du droit des conflits armés », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 87, Sélection française 2005, pp. 315-330.

6 Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-state Actors*, Oxford University Press, Oxford, 2006 ; Christian Tomuschat, « The applicability of human rights law to insurgent movements », dans H. Fischer, U. Froissart, W. Heintchel von Heinegg et C. Raap (éd.), *Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Management and Humanitarian Protection: Festschrift für Dieter Fleck*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 2004, pp. 586-587.

7 Ainsi, le mot « devrait », appliqué aux groupes armés, apparaît dans l'Art. 4(1) du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés. De même, l'art. 7(5) de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique commence par les mots : « Il est interdit aux membres des groupes armés de : », pour énumérer ensuite plusieurs actes prohibés.

8 Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), affaire N° IT-94-1-AR72, *Le Procureur c. Duško Tadić, alias 'Dule'*, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, Chambre d'appel, 2 octobre 1995, para. 96-126, et en particulier les para. 113, 119 et 126.

9 Jakob Kellenberger, « Faire respecter le droit international humanitaire dans un environnement en mutation – Le rôle des Nations Unies », 60^e anniversaire des Conventions de Genève – Réunion de travail ministérielle, 26 septembre 2009 (souligné par nous), disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/statement/geneva-conventions-statement-260909.htm> (dernière consultation le 12 mars 2012).

qu'ils perçoivent ces mécanismes comme biaisés en faveur des États.

Il existe divers types de mécanismes destinés à assurer le respect des normes humanitaires ; le présent article traite du rôle des mécanismes de contrôle, de rapport et de vérification (CRV)¹⁰ qui s'appliquent à la conduite des ANEA. Certains d'entre eux sont ancrés dans des traités multilatéraux, d'autres dans des accords humanitaires, d'autres encore dans des institutions des Nations Unies. Tous font appel à des États ou à des organisations régionales ou internationales. Il existe cependant aussi des exemples de mécanismes de CRV indépendants de toute participation des États. L'un d'eux – qui fait l'objet de la partie centrale du présent article – a sa source dans l'Acte d'engagement de l'Appel de Genève, une organisation non gouvernementale (ONG) suisse qui, depuis 2000, engage les ANEA à respecter les normes humanitaires, initialement la norme d'interdiction des mines antipersonnel¹¹.

Examiner les mécanismes de CRV relatifs au comportement des ANEA est intéressant à plus d'un titre. Premièrement et avant tout, ces acteurs sont présents dans la grande majorité des conflits armés actuels¹². Deuxièmement, bien que les ANEA aient des obligations de respecter les normes humanitaires (comme indiqué plus haut), ils sont – en pratique, voire en droit – exclus de la supervision des mécanismes de CRV inscrits dans des traités multilatéraux¹³. Troisièmement, un grand nombre des mécanismes de CRV qui ne sont pas fondés sur des traités multilatéraux et qui concernent les ANEA sont nouveaux¹⁴ ou n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse comparative¹⁵. On connaît mal ces mécanismes, leur application et leur impact sur le respect par les ANEA des normes humanitaires.

Le présent article a pour objet de faire connaître l'expérience de CRV acquise par l'Appel de Genève dans le cadre de l'Acte d'engagement pour l'adhésion à une interdiction totale des mines antipersonnel et à une coopération dans l'action contre les mines (ci-après l'Acte d'engagement contre les mines antipersonnel). Nous espérons que cette contribution encourage d'autres organisations à s'inspirer de ce

10 Aux fins du présent article, nous entendons par « contrôle » le recueil, l'analyse et l'utilisation systématiques d'informations afin de surveiller le respect des normes humanitaires ; les termes « vérification » et « établissement des faits » désignent le travail d'enquête sur les allégations de violations ou d'incidents qui se sont produits dans une situation donnée ; enfin, « rapport » désigne le traitement de l'information au moyen de rapports oraux ou écrits. Ces définitions sont inspirées de : Program on Humanitarian Policy and Conflict Research (HPCR), *Monitoring, Reporting and Fact-finding Mechanisms: A Mapping and Assessment of Contemporary Efforts*, HPCR, Harvard University, novembre 2010, et Amnesty International et Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, *Ukweli: Manuel relatif à la surveillance et à la documentation des violations des droits humains en Afrique*, CODESRIA, Dakar, 2001.

11 Voir plus bas, pp. 270-275.

12 En 2010, selon l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm (SIPRI), tous les grands conflits armés dans le monde étaient des conflits internes. Pendant la décennie 2001-2010, seuls deux des 29 grands conflits armés recensés par le SIPRI opposaient des États entre eux. Voir SIPRI, *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

13 Voir plus bas, pp. 264-265, au sujet de la procédure d'enquête et de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits (CIHEF).

14 Par exemple l'Acte d'engagement de l'Appel de Genève ; voir plus loin, pp. 271-274.

15 Tel est généralement le cas pour les accords humanitaires ; voir plus loin, p. 265-266.

travail et à décrire d'autres exemples de mécanismes de CRV traitant de la conduite des ANEA. L'article propose d'abord un tour d'horizon succinct des mécanismes de CRV prévus par le DIH, par le droit des droits de l'homme et par les traités relatifs aux armes, afin de dégager les tendances générales concernant leurs points forts et leurs faiblesses. Il examine ensuite de manière plus détaillée les mécanismes de CRV – inscrits dans des traités ou non – qui concernent les ANEA. Cet examen se limite pour l'essentiel aux mécanismes en tant que tels, sans évaluer leur efficacité. Dans le corps de l'article, nous abordons ensuite l'expérience particulière de l'Appel de Genève en matière de contrôle et de vérification du respect par les ANEA de l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel*. Nous présentons les activités de cette organisation, ainsi que sa démarche novatrice, articulée autour de l'instrument que constitue l'*Acte d'engagement*. La section suivante décrit les mécanismes de CRV prévus par l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel*, en faisant ressortir les similarités et les différences avec la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Convention d'Ottawa). La mise en œuvre concrète de ces mécanismes est aussi examinée, en insistant plus particulièrement sur l'*Acte d'engagement*. Pour conclure, l'article analyse certains des points forts et des limites des mécanismes de CRV de l'*Acte d'engagement*, et passe en revue les enseignements tirés, ainsi que les domaines potentiels d'amélioration dans la manière dont ces mécanismes s'appliquent au comportement des ANEA.

Analyse des mécanismes internationaux de CRV

Il serait superflu de reproduire ici une étude des mécanismes internationaux de CRV¹⁶ pertinents dans les situations de conflit armé¹⁷. Nous nous attachons plutôt à décrire les mécanismes qui concernent les ANEA, en insistant sur les éléments correspondant aux critères suivants : a) qui effectue le contrôle (est-il interne ou externe) ; b) qu'est-ce qui déclenche le mécanisme, dans quelle mesure le consentement est-il requis et si oui, des sanctions sont-elles prévues

16 Par « mécanisme international », on entend ici des mécanismes qui concernent officiellement des États ou des organisations régionales ou internationales.

17 Voir Sylvain Vité, *Les procédures internationales d'établissement des faits dans la mise en œuvre du droit international humanitaire*, Bruylant, Bruxelles, 1999 ; CICR, *Améliorer le respect du droit international humanitaire - Séminaires d'experts du CICR*, CICR, Genève, 2003 ; Eric David, *Principes de droit des conflits armés*, Bruylant, Bruxelles, 2008 ; Théo Boutruche, « Credible fact-finding and allegations of international humanitarian law violations : challenges in theory and practice », dans *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 16, N° 1, janvier 2011, pp. 105-140 ; Toni Pfanner, « Mécanismes et méthodes visant à mettre en œuvre le droit international humanitaire et apporter protection et assistance aux victimes de la guerre », paru en anglais dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 874, juin 2009, pp. 279-328 ; version française disponible en ligne sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review/review-874-p279.htm> (dernière consultation le 12 mars 2012) ; Patricia Watts, « Monitoring human rights treaties », dans *Verification Yearbook 2004*, Verification Research, Training and Information Centre (VERTIC), Londres, 2004, pp. 213-232 ; CICR et Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse, *60 ans des Conventions de Genève et les décennies à venir (Genève, 9-10 novembre 2009)*, Merkur Druck, Berne, 2010.

en cas de non-coopération ; c) le mécanisme est-il transparent. Nous examinons, dans tous les cas, si les ANEA sont traités différemment des États.

Avant d'en arriver là, il convient de dire quelques mots, en termes généraux, au sujet des mécanismes de CRV dans le droit international humanitaire, dans le droit des droits de l'homme et dans les traités relatifs aux armes¹⁸. Dans un monde idéal, ces mécanismes concerneraient toutes les parties au conflit (pour ce qui est des dispositions touchant les conflits armés), ils engloberaient aussi bien les rapports rédigés par les parties elles-mêmes (autodéclaration) que le CRV externe, ils seraient obligatoires – avec des sanctions en cas de non-coopération – et ils seraient parfaitement transparents. Or, nous ne vivons pas dans un monde idéal.

Aperçu des mécanismes de CRV dans le DIH, dans les droits de l'homme et dans les traités relatifs aux armes

Les traités de DIH tels que les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels ne contiennent pas de mécanismes d'autodéclaration. Nombreux, en revanche, sont les traités internationaux de droits de l'homme qui obligent les États à présenter des rapports périodiques¹⁹. On trouve aussi ces dispositions dans plusieurs traités de désarmement, où ils sont parfois désignés comme « mesures de confiance » ou comme rapports établis au titre de « mesures de transparence »²⁰. Dans le cadre des traités relatifs aux droits de l'homme, les rapports des États font généralement l'objet d'un examen et de recommandations par les organes institués par les traités. Ce processus n'est pas aussi systématique en ce qui concerne les traités relatifs aux armements²¹.

Alors que les traités de DIH contiennent, dans certains cas, des méca-

18 Les traités relatifs aux armes sont considérés séparément des traités de DIH pour faciliter l'analyse. Les instruments considérés sont les suivants : Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (Convention sur les armes biologiques) ; Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (Convention sur les armes chimiques) ; Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (Convention sur certaines armes classiques) ; Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Convention d'Ottawa) ; Convention sur les armes à sous-munitions (Convention d'Oslo). Les traités relatifs aux armes nucléaires ne sont pas abordés dans le présent article.

19 Les États parties doivent présenter un rapport tous les quatre ans en application de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention relative aux droits de l'enfant.

20 En 1986, la deuxième conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques a introduit des mesures de confiance ; voir <http://www.unog.ch/bwc/cbms> (dernière consultation le 12 mars 2012). L'art. 7 de la Convention d'Ottawa est un exemple de rapports établis à titre de mesures de transparence dans un traité relatif aux armes, tandis que l'art. 13(4) du Protocole II à la Convention sur certaines armes classiques, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996, prévoit la présentation de rapports annuels par les Hautes Parties contractantes.

21 La Convention sur les armes biologiques et la Convention sur les armes chimiques instituent des organes chargés de veiller à l'application des dispositions, mais qui ne fonctionnent pas de la même manière que les organes des traités des droits de l'homme. Les Conventions d'Ottawa et d'Oslo ne comportent pas d'organe de ce type. Voir plus bas, pp. 276-280.

nismes de CRV externes soumis à l'approbation des parties, les traités des droits de l'homme ainsi que la plupart des traités relatifs aux armes sont généralement peu exigeants en matière de contrôle externe, surtout en matière d'établissement des faits et de vérifications sur place²². S'agissant des traités de droits de l'homme qui prévoient un contrôle externe, on y trouve des clauses de participation²³ ou d'exemption²⁴, et le consentement est généralement requis pour les visites sur place²⁵. Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture prévoit un mécanisme particulièrement solide, au titre duquel le Sous-comité pour la prévention effectue des inspections régulières obligatoires des lieux où séjournent des personnes privées de liberté²⁶. Dans le domaine de l'armement, la Convention sur les armes chimiques fait exception à la règle, car elle est dotée d'un mécanisme de vérification solide, dont certains éléments sont obligatoires²⁷.

Les mécanismes externes de CRV, lorsqu'ils sont prévus par les traités internationaux, peuvent être le fait de divers acteurs, y inclus les organes institués par les traités, les Puissances protectrices²⁸, le CICR ou d'autres organisations humanitaires²⁹, ou encore des ONG³⁰. Certains mécanismes prévus par les traités des droits de l'homme sont déclenchés par des plaintes individuelles, mais dans ce cas, les voies de recours nationales doivent d'abord avoir été épu-

22 Voir plus bas, pp. 280-284, en ce qui concerne la Convention d'Ottawa.

23 Voir Convention contre la torture, art. 22(1), et Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 31(1). Dans certains cas, les Protocoles facultatifs font office de mécanisme de participation: voir l'article premier du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que les articles premier et 2 du Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

24 Lorsqu'un traité prévoit un mécanisme d'enquête ou d'établissement des faits plus contraignant, les États peuvent généralement choisir d'en être exemptés. Voir l'art. 8 du Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, l'art. 20 de la Convention contre la torture et l'art. 6 du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, qui prévoient tous des mécanismes d'enquête, tandis que l'art. 10, l'art. 28 et l'art. 8, respectivement, de ces trois traités permettent aux États d'en être exemptés.

25 Par exemple: art. 8(2) du Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; art. 20(3) de la Convention contre la torture; art. 6(2) du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

26 Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, art. 2 et 4. Relevons que, en février 2012, la Convention comptait 150 États parties (dont 10 avaient invoqué l'art. 28 pour être exemptés de la disposition prévue à l'art. 20 sur les enquêtes obligatoires), tandis que le Protocole facultatif, qui prévoit un mécanisme beaucoup plus strict, ne compte que 62 États parties. Ces chiffres sont peut-être indicatifs de la réticence qu'éprouvent les États à s'engager dans le cadre de mécanismes de CRV plus contraignants.

27 Voir la troisième partie de l'Annexe sur la vérification à la Convention sur les armes chimiques.

28 Le système des « Puissances protectrices » était l'un des principaux mécanismes de contrôle du respect du DIH dans les conflits armés internationaux avant la Seconde Guerre mondiale. Bien que le mécanisme fût incorporé dans les quatre Conventions de Genève, « le système des Puissances protectrices a été peu souvent invoqué. Seuls exemples: l'affaire de Suez (1956), Goa (1961), le différend franco-tunisien sur Bizerte (1961), la guerre indo-pakistanaise (1971) et dans une certaine mesure la guerre des Malouines entre l'Argentine et le Royaume-Uni (1982). Le peu de cas montre que les États sont généralement réticents à désigner des Puissances protectrices dans les conflits armés internationaux ». (CICR et Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse, *op. cit.*, note 17, p. 34.)

29 Voir articles 10/10/10/11 des quatre Conventions de Genève de 1949 et l'art. 5 du Protocole additionnel I.

30 Voir plus bas, p. 267. Les ONG sont, dans de nombreux cas, autorisées à soumettre des informations aux organes créés en vertu des traités.

sées³¹. D'autres peuvent être déclenchés par des informations fiables indiquant des violations massives ou systématiques³², ou encore par d'autres États parties³³. En ce qui concerne la transparence, les mécanismes prévus par les traités des droits de l'homme sont très divers. L'autodéclaration (les rapports présentés par les États eux-mêmes) est une pratique largement transparente, tandis que le contrôle externe tend à être confidentiel dans la plupart des régimes des organes de traités qui autorisent le CRV externe, à l'exception des rapports parallèles émanant d'ONG³⁴. Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture utilise la transparence à titre de sanction en cas de non-coopération avec le mécanisme de CRV. Si l'État partie refuse de coopérer avec le Sous-comité au sujet de ses fonctions de CRV, le Comité contre la torture peut faire une déclaration publique ou publier le rapport du Sous-comité³⁵.

Les mécanismes internationaux qui concernent les ANEA

Puisque les ANEA sont partie prenante à la plupart des conflits armés actuels, il est crucial que les mécanismes de CRV régissent leur comportement. Aux fins de notre analyse, nous examinerons les quatre sources suivantes pour identifier les mécanismes qui concernent les ANEA : les traités multilatéraux, les accords humanitaires, les commissions spéciales des Nations Unies et les mécanismes de suivi thématiques du Conseil de sécurité. Ces mécanismes seront évalués à l'aune des trois critères évoqués plus haut³⁶.

Les traités multilatéraux

La majorité des traités de DIH, des droits de l'homme sur les armes ne portent que sur le comportement des États. Ni le Protocole additionnel II, ni l'article 3 commun – les deux principaux textes conventionnels de DIH qui abordent

31 La majorité des mécanismes des droits de l'homme qui prévoient la possibilité de plaintes individuelles exigent que soient d'abord épuisées les voies de recours nationales. Voir par exemple l'art. 22(4)(b) de la Convention contre la torture, l'art. 31(2)(d) de la Convention contre les disparitions forcées, l'art. 4(1) du Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, l'art. 14(7)(a) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, l'art. 2(d) du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées et l'art. 2 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

32 Par exemple l'art. 20(1) de la Convention contre la torture, l'art. 8(1) du Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et l'art. 6(1) du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

33 Voir par exemple l'art. 8 de la Convention d'Ottawa et l'art. 8 de la Convention d'Oslo.

34 L'art. 45(a) de la Convention relative aux droits de l'enfant prévoit la possibilité de présenter officiellement de tels rapports. D'autres organes créés en vertu des traités peuvent recevoir à titre officieux des rapports émanant d'ONG. Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), *Travailler avec le programme des Nations Unies en matière de droits de l'homme : un Manuel pour la société civile*, HCDH, New York et Genève, 2008, pp. 33, 41, 49 et 50.

35 Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, art. 16(4).

36 Il existe d'autres sources de mécanismes internationaux de CRV, comme les procédures spéciales, mais elles sortent du cadre de la présente analyse.

la conduite des ANEA – ne contiennent de disposition de CRV. Ceci dit, la procédure d'enquête commune aux Conventions de Genève pourrait être interprétée comme s'appliquant aux situations de conflit armé non international couvertes par l'article 3 commun³⁷, et la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits (CIHEF) instituée par le Protocole additionnel I a jugé que son mandat s'étendait à ces conflits à condition que toutes les parties y consentent³⁸. Ces mécanismes seront donc inclus dans l'analyse ci-dessous, sans préjuger de leur applicabilité au comportement des ANEA³⁹.

Les accords humanitaires

Ces accords peuvent être conclus en application de l'article 3 commun aux Conventions de Genève – auquel cas ils sont dits « accords spéciaux » – permettant à des parties étatiques et non étatiques de convenir de l'application de tout ou partie des dispositions des Conventions qui sans cela ne seraient applicables qu'aux conflits armés internationaux⁴⁰, ou ils peuvent être plus larges et couvrir aussi des questions relatives aux droits de l'homme. Nous examinerons dans cet article six accords de ce type⁴¹. En outre, nous examinerons un accord bilatéral passé entre une partie tierce, l'ONU et un ANEA, le Mouvement pour

37 Articles 52/53/132/149 des quatre Conventions de Genève. On pourrait considérer que la procédure est applicable en pareil cas parce son champ d'application « concerne toute violation alléguée de la Convention » et parce que le texte utilise le terme « Partie au conflit », comme l'article 3 commun.

38 E. David, *op. cit.*, note 17, p. 670.

39 Comme ces mécanismes n'ont jamais été employés dans des conflits armés internationaux, on est en droit de se demander s'ils seront un jour invoqués dans des conflits impliquant des ANEA. Il existe cependant des indications selon lesquelles la CIHEF allait être saisie en Colombie, juste avant un changement de gouvernement. Voir Frits Kalshoven, « The International Humanitarian Fact-Finding Commission: a sleeping beauty? », dans *Humanitäres Völkerrecht*, Vol. 15, Issue 4, 2002, p. 215.

40 L'alinéa 3 de l'article 3 commun aux Conventions de Genève dispose: « Les Parties au conflit s'efforceront, d'autre part, de mettre en vigueur par voie d'accords spéciaux tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention ».

41 Ces accords sont tirés de la compilation réalisée par Olivier Bangerter, « Collection of agreements on IHL: armed groups and governments or third parties », document non publié, avril 2011 (exemplaire en possession des auteurs). Il s'agit des textes suivants: accord signé le 22 mai 1992 entre les représentants de la présidence de la République de Bosnie-Herzégovine, du Parti démocratique serbe, du Parti de l'action démocratique et de la Communauté démocratique croate (accord de Bosnie-Herzégovine); Déclaration conjointe de la Résistance nationale mozambicaine – RENAMO et du gouvernement du Mozambique sur les principes directeurs de l'assistance humanitaire, 16 juillet 1992 (accord Mozambique-RENAMO); accord global sur le respect des droits de l'homme et le droit international humanitaire, conclu entre le gouvernement de la République des Philippines et le Front national démocratique des Philippines, 16 mars 1998 (accord CARHRIHL); accord sur la composante de protection civile de l'Équipe internationale de suivi entre le gouvernement de la République des Philippines et le Front Moro islamique de libération, 27 octobre 2009 (accord Philippines-FMIL); accord de San José sur les droits de l'homme, conclu entre le gouvernement salvadorien et le *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional*, 26 juillet 1990 (accord de San José); accord entre le gouvernement de la République du Soudan et le Mouvement populaire de libération du Soudan pour protéger les civils non combattants et les biens civils des attaques militaires, 10 mars 2002 (accord Soudan-SPLM). Tous ces documents sont dans le domaine public.

la justice et l'égalité (JEM)⁴².

Les commissions spéciales des Nations Unies

Divers organes des Nations Unies ont la capacité de créer des commissions spéciales, et nombreuses sont les commissions de ce type qui traitent du comportement des ANEA. Nous nous limiterons ici à deux exemples qui ont beaucoup fait parler d'eux : la Commission internationale d'enquête pour le Darfour (Commission pour le Darfour), instituée par la résolution 1564 du Conseil de sécurité, datée du 18 septembre 2004, et la Mission d'établissement des faits de l'ONU sur le conflit de Gaza (Mission Gaza), créée par la résolution S-9/1 du Conseil des droits de l'homme de l'ONU datée du 12 janvier 2009.

Les mécanismes de suivi thématiques du Conseil de sécurité

Le Conseil de sécurité de l'ONU a institué des mécanismes de suivi distincts qui examinent le comportement des ANEA par rapport aux enfants touchés par les conflits armés⁴³ et de la violence sexuelle en période de conflit armé⁴⁴.

La section ci-dessous propose une analyse des mécanismes internationaux de CRV applicables aux parties non étatiques au conflit contenus dans les sources qui viennent d'être évoquées, sans toutefois aborder la question de savoir si leur mise en œuvre a été efficace.

Qui est responsable du CRV ?

De toute évidence, les mécanismes de CRV qui se limitent aux rapports présentés par les États eux-mêmes sont insuffisants. « Se fier, mais vérifier », dit un proverbe russe rendu célèbre par le président des États-Unis Ronald Reagan au sujet du contrôle des armements. On aurait tort, cependant, de nier les vertus du système d'autodéclaration⁴⁵. Il peut en effet renforcer l'adhésion au processus de mise en œuvre – particulièrement important pour les ANEA, généralement exclus de la création de normes – tandis que le processus de réflexion

42 Memorandum of Understanding between the Justice and Equality Movement (JEM) and the United Nations regarding the Protection of Children in Darfur, 21 juillet 2010 (accord JEM-ONU), disponible sur : http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3864EE07BF38473C852577670066EA08-Full_Report.pdf (dernière consultation le 12 mars 2012).

43 Résolution 1612 du Conseil de sécurité des Nations Unies, Doc. Nations Unies S/RES/1612, 26 juillet 2005, para. 3.

44 Résolution 1960 du Conseil de sécurité des Nations Unies, Doc. Nations Unies S/RES/1960, 16 décembre 2010, para. 3 et 4. Comme ce processus est encore en cours d'élaboration, il n'en sera pas question dans le présent article.

45 « Les avis sur la valeur du système vont d'un extrême à l'autre, du point de vue selon lequel il s'agit d'un rituel diplomatique vide qu'il faudrait supprimer jusqu'au point de vue opposé, selon lequel le système n'est pas parfait mais constitue un outil précieux pour assurer la mise en œuvre ». P. Watts, *op. cit.*, note 17, p. 221 [notre traduction]. Sur les mérites de l'autodéclaration, voir plus loin, pp. 276-279.

autocritique peut aboutir à des mesures nouvelles de renforcement du respect des obligations substantielles.

Autocontrôle: les accords humanitaires sont les seuls mécanismes internationaux de CRV portant sur les ANEA qui contiennent des dispositions d'auto-CRV. Tel est le cas dans trois des sept accords analysés⁴⁶. Le JEM s'engage à réaliser un contrôle périodique, mais l'accord ne prévoit aucun calendrier⁴⁷.

Contrôle externe: en ce qui concerne les traités multilatéraux, l'article 90 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève institue la CIHEF, composée de 15 membres «de haute moralité et d'une impartialité reconnue», tandis que la procédure d'enquête laisse aux parties le soin de fixer les modalités⁴⁸. Dans les traités qui abordent la conduite des ANEA, et dont les mécanismes prévoient un contrôle officiel ou officieux par des ONG, le comportement des ANEA peut faire l'objet d'un contrôle externe par des rapports parallèles d'ONG. Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, en est un exemple. Dans d'autres mécanismes, tels que les accords humanitaires, les exercices de CRV externes sont réalisés par les Nations Unies⁴⁹, par des «médiateurs»⁵⁰, par une équipe de contrôle internationale⁵¹ ou par du personnel de mission sélectionné par les États-Unis et les partenaires financiers⁵². Les mécanismes thématiques du Conseil de sécurité permettent aussi aux ONG de contribuer au mécanisme de surveillance et de communication de l'information; toutefois, toutes les informations figurant dans les rapports doivent être vérifiées par les Nations Unies⁵³. Le contrôle par les ONG est aussi essentiel pour l'accord Philippines-FMIL⁵⁴.

Le seul mécanisme international qui envisage à la fois un CRV interne et externe est l'accord JEM-ONU, bien que le CRV «externe» relève de la responsabilité de l'ONU, partie à l'accord mais pas au conflit⁵⁵.

46 Accord de Bosnie-Herzégovine, art. 5(2); accord CARHRIHL, Partie V; accord JEM-ONU, art. 1(2).

47 Accord JEM-ONU, art. 1(2).

48 Articles 52/53/132/149 des Conventions de Genève.

49 Accord de San José, art. X.

50 Accord Mozambique-RENAMO, art. V.

51 Accord Philippines-FMIL, art. 2.

52 Accord Soudan-SPLM, art. 2(2)(e). Les parties doivent donner leur accord sur la sélection, mais cet accord ne doit pas être refusé sans raison valable.

53 Bureau du Représentant spécial du secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, *MRM Field Manual: Monitoring and Reporting Mechanism (MRM) on Grave Violations Against Children in Situations of Armed Conflict*, Section F.3.1 («Basics of verification for MRM»), août 2010, p. 22.

54 L'art. 2 de l'accord Philippines-FMIL dispose que «les Parties désignent des organisations humanitaires et des organisations non gouvernementales, internationales et nationales, ayant clairement démontré leur impartialité, leur neutralité et leur indépendance, afin d'assurer les fonctions de protection civile» [notre traduction].

55 Accord JEM-ONU, art. 1(3).

Mécanismes de déclenchement, consentement et sanctions pour manque de coopération

Un auteur récent de la *Revue* relevait dernièrement que : « L'histoire du droit international humanitaire montre que les États ont toujours rejeté toute forme de contrôle contraignant de leur conduite lors de conflits armés, surtout de conflits non internationaux »⁵⁶. La procédure d'enquête des Conventions de Genève peut être lancée à la demande d'une seule partie au conflit, mais si les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la procédure, elles sont censées « s'entendre » pour choisir un arbitre. Loin d'être une simple question de procédure, voilà qui pourrait retarder indéfiniment le déclenchement du mécanisme⁵⁷. La CIHEF contient bien une disposition volontaire par laquelle les parties peuvent reconnaître la compétence de la CIHEF sur la base de la réciprocité, mais cette clause ne serait applicable que dans les conflits armés internationaux, puisqu'elle ne peut concerner que les Hautes Parties contractantes. À défaut, le consentement de toutes les parties est indispensable pour que la CIHEF entre en matière⁵⁸. Par conséquent, même s'il était possible de faire appel à la procédure d'enquête ou à la CIHEF dans un conflit armé non international, le résultat demeure le même : il n'existe pas, dans les traités multilatéraux, de dispositions de CRV obligatoires régissant le comportement des ANEA.

De manière générale, les autres mécanismes vont plus loin en matière de dispositions contraignantes. Les composantes de CRV de deux des accords humanitaires sont obligatoires et sont déclenchées même en absence d'allégations spécifiques⁵⁹. Les parties à l'accord de Bosnie-Herzégovine s'engagent à ouvrir une enquête lorsqu'elles sont informées de « toute allégation de violation du droit international humanitaire »⁶⁰. L'accord Soudan-SPLM contient aussi un mécanisme obligatoire, mais dont le seuil est plus élevé ; il n'est déclenché qu'en cas de violations graves de l'accord, qui incluent les infractions graves telles que définies dans les Conventions de Genève, sans y être limitées. En outre, c'est le coordonnateur général de la mission de vérification qui est habilité à décider dans quels cas un incident allégué doit donner lieu à une enquête⁶¹. Dans le cadre de l'accord CARHRIHL, c'est le consensus d'une commission de contrôle conjointe, formée des parties au conflit, qui déclenche l'enquête sur les violations alléguées⁶². Le mécanisme de l'accord de San José ne peut être lancé avant la fin du conflit armé⁶³.

56 T. Pfanner, *op. cit.*, note 17, p. 25.

57 *Ibid.*, p. 6 : « Une procédure d'enquête est prévue par les Conventions de Genève, mais n'a jamais servi depuis sa création en 1929. Le fait qu'elle dépende du consentement des belligérants est sans doute une des raisons pour lesquelles ce mécanisme n'a pas été utilisé ».

58 Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, art. 90(2)(a) et (2)(d). Voir aussi Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (éd.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR, Genève, 1986, para. 3626.

59 Accord Philippines-FMIL, art. 2 ; accord JEM-ONU, art. 1(2) et (3).

60 Accord de Bosnie-Herzégovine, art. 5(2) [notre traduction].

61 Accord Soudan-SPLM, art. 2.

62 Accord CARHRIHL, art. 3.

63 Accord de San José, art. XIX.

Les deux commissions spéciales des Nations Unies ont été instituées après les faits pour enquêter sur les violations alléguées; par conséquent, la notion de déclenchement n'est pas pertinente en ce qui les concerne. Aucune n'exige le consentement des parties. La résolution du Conseil de sécurité instaurant la Commission pour le Darfour demande à toutes les parties de coopérer pleinement avec cette Commission⁶⁴. La résolution instituant la mission à Gaza, sous les auspices du Conseil des droits de l'homme, « demande à Israël de ne pas entraver le processus d'enquête et de coopérer pleinement avec la mission »⁶⁵. La coopération de l'ANEA n'est pas évoquée, ce qui peut s'expliquer par le fait que la résolution elle-même n'envisageait au départ qu'une mission d'établissement des faits pour enquêter sur les violations commises par l'État, à savoir Israël.

Le mécanisme de surveillance et de communication de l'information du Conseil de sécurité n'exige pas le consentement, et il est officiellement déclenché par la mention d'une partie au conflit dans les annexes du rapport annuel du secrétaire général des Nations Unies sur les enfants et les conflits armés⁶⁶. Au moment où ces lignes sont écrites, une partie à un conflit armé doit être citée si elle recrute ou utilise des enfants « en violation des dispositions internationales qui les protègent⁶⁷ » ou si, « en violation du droit international applicable, [elle commet] systématiquement des meurtres et mutilations d'enfants et/ou des viols et autres formes de violence sexuelle contre les enfants, dans des situations de conflit armé »⁶⁸. Pour qu'un ANEA soit radié de la liste, il doit établir un dialogue avec l'ONU⁶⁹. Le consentement de l'État partie au conflit est cependant requis pour que ce dialogue soit noué. À défaut, il semble que l'ANEA demeure indéfiniment inscrit sur la liste, que ses violations aient cessé ou non⁷⁰.

Parmi les mécanismes décrits dans cette section, un seul contient une disposition spécifique prévoyant des sanctions en cas de non-coopération.

64 Résolution 1564 du Conseil de sécurité des Nations Unies, Doc. Nations Unies S/RES/1564, 18 septembre 2004, para. 12.

65 Résolution S-9/1 du Conseil des droits de l'homme, 12 janvier 2009, para. 14.

66 MRM Field Manual, *op. cit.*, note 53, p. 5.

67 Résolution 1379 du Conseil de sécurité des Nations Unies, Doc. Nations Unies S/RES/1379, 20 novembre 2001, para. 16.

68 Résolution 1882 du Conseil de sécurité des Nations Unies, Doc. Nations Unies S/RES/1882, 4 août 2009, para. 3.

69 « Dans le cadre du processus de radiation, une partie à un conflit, qu'il s'agisse d'un acteur étatique ou non étatique, a l'obligation d'établir un dialogue avec l'ONU pour élaborer et mettre en œuvre un ou des plans d'action concrets assortis de délais la conduisant à cesser et à prévenir les violations graves contre des enfants pour lesquelles la partie en question a été inscrite sur une liste dans le rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés, conformément aux résolutions 1539 (2004), 1612 (2005) et 1882 (2009) du Conseil de sécurité ». Rapport du Secrétaire général des Nations Unies au Conseil de sécurité, *Les Enfants et les Conflits armés*, Doc. Nations Unies A/64/742-S/2010/181, 13 avril 2010, para. 179.

70 Résolution 1612 du Conseil de sécurité des Nations Unies, para. 2(d). Voir aussi « Lettre datée du 4 avril 2007, adressée au Secrétaire général par les Représentants permanents du Myanmar, du Népal, de l'Ouganda, des Philippines, du Soudan et du Sri Lanka auprès de l'Organisation des Nations Unies », Doc. Nations Unies A/61/845-S/2007/189.

La résolution 1564 du Conseil de sécurité de l'ONU envisage la possibilité de « mesures supplémentaires » à l'encontre de l'État partie, le Soudan, au cas où il n'appliquerait pas pleinement les dispositions de la résolution, ce qui inclurait le refus de coopérer avec la Commission pour le Darfour⁷¹. Il n'y a pas de mention de sanctions potentielles en cas de refus de coopérer de la part de la partie non étatique, le SPLM.

Transparence du mécanisme

Alors qu'aucun des mécanismes internationaux ne stipule que les conclusions resteront confidentielles, seul l'accord entre le Soudan et le SPLM dit clairement que les rapports de CRV seront rendus publics⁷². De nombreux accords humanitaires n'évoquent pas la transparence des rapports⁷³, et bien que les deux commissions spéciales de l'ONU aient publié leurs rapports, les résolutions qui les ont instituées ne l'exigeaient pas. Les rapports du mécanisme de surveillance et de communication de l'information ne sont transparents qu'en partie, puisque les rapports annuels, le régime d'établissement de la liste et les rapports *ad hoc* par pays sont publics, tandis que les notes d'information plurisectorielles globales bimensuelles et les plans d'action demeurent confidentiels⁷⁴. La CIHEF, quant à elle, ne peut faire publiquement état de ses conclusions qu'avec l'assentiment de toutes les parties au conflit. Certains des autres mécanismes internationaux mentionnent des destinataires spécifiques. Ainsi, un accord humanitaire dispose que toute violation attestée peut être communiquée à la communauté internationale⁷⁵, tandis qu'un autre donne instruction à l'organe de vérification d'« utiliser les médias dans la mesure qu'[il] jugera utile à l'accomplissement de son mandat »⁷⁶.

L'Appel de Genève et l'Acte d'engagement contre les mines antipersonnel

Il n'est guère surprenant que la faiblesse des mécanismes de CRV fondés sur des traités multilatéraux abordant le comportement des ANEA ait suscité des initiatives parallèles, telles que certains des mécanismes décrits plus haut. La présente section est consacrée à l'*Acte d'engagement*, un mécanisme de CRV novateur conçu par l'Appel de Genève afin de superviser les engagements pris par les ANEA sur des normes humanitaires spécifiques. Nous décrirons les origines et les activités de cette ONG, ainsi que les progrès accomplis à ce jour.

71 Résolution 1564 du Conseil de sécurité des Nations Unies, para. 14.

72 Accord Soudan-SPLM, art. 4(b).

73 Accord CARHRIL, accord Philippines-FMIL et accord de Bosnie-Herzégovine.

74 Voir MRM Field Manual, *op. cit.*, note 53, p. 32. On notera que le mécanisme de surveillance et de communication de l'information contribue aussi à d'autres mécanismes de contrôle, tel que l'examen périodique universel.

75 Accord Mozambique-RENAMO, art. VII.

76 Accord de San José, art. XIV(k).

Les sections suivantes examineront de manière plus détaillée les mécanismes de CRV prévus dans l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel*, ainsi que les façons dont ces mécanismes ont été mis en pratique, en dressant un parallèle, à des fins de comparaison, avec la Convention d'Ottawa. Deux études de cas de pays sont présentées dans des encadrés.

L'Appel de Genève

Dans les conflits armés actuels, les violations des normes humanitaires sont monnaie courante. Nombre d'entre elles – mais certainement pas toutes – sont commises par des ANEA. Or, la nature fondamentalement étatique du droit international pose problème pour réguler leur comportement. Premièrement, les traités internationaux existants, ainsi que leurs mécanismes de mise en œuvre, s'adressent principalement aux États. Deuxièmement, bien qu'ils soient tenus de respecter le DIH, les ANEA ne peuvent pas devenir parties aux traités internationaux pertinents, et ils sont généralement exclus de toute participation aux processus d'élaboration des normes. Ainsi, les ANEA peuvent ne pas se sentir tenus de respecter des règles qu'ils n'ont ni élaborées, ni formellement adoptées⁷⁷.

Dans ces conditions, les acteurs humanitaires redoublent d'efforts, depuis quelques années, pour traiter avec les ANEA. Par toute une série de méthodes (telles que le plaidoyer, le dialogue, la négociation, la formation et le renforcement des capacités), les agences des Nations Unies, le CICR et des ONG cherchent à améliorer le respect des normes internationales par les ANEA⁷⁸. Cette pratique n'est pas nouvelle⁷⁹, mais elle s'est considérablement développée depuis les années 1990⁸⁰.

77 Voir Sandesh Sivakumaran, «The ownership of international humanitarian law: non-state armed groups and the formation and enforcement of the rules», dans Benjamin Perrin (éd.), *Modern Warfare: Armed Groups, Private Militaries, Humanitarian Organizations, and the Law*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2012 (à paraître).

78 Pour plus de détails, voir Nicolas Florquin, Pascal Bongard et Emilia Richard, «Options for engagement: armed groups and humanitarian norms», dans Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2010: Gangs, Groups, and Guns*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 308–310.

79 Dès 1871, Henry Dunant, l'un des fondateurs du CICR, était entré en contact avec les dirigeants de la Commune de Paris pour négocier la libération de personnes prises en otage par les insurgés. Voir Olivier Bangter, «The ICRC and non-state armed groups», dans Appel de Genève, Program for the Study of International Organization(s) (PSIO) et Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), *Exploring Criteria and Conditions for Engaging Armed Non-state Actors to Respect Humanitarian Law and Human Rights Law*, Appel de Genève, Genève, 2008, p. 75.

80 La question du respect des normes humanitaires par les ANEA a aussi fait l'objet de nombreux colloques et études au cours des dix dernières années. Voir entre autres Claude Bruderlein, *The Role of Non-state Actors in Building Human Security: The Case of Armed Groups in Intra-state Wars*, Centre for Humanitarian Dialogue, Genève, 2000; David Petrusek (éd.), *Ends and Means: Human Rights Approaches to Armed Groups*, Conseil international pour l'étude des droits de l'homme, Genève, 2000 [résumé en français: *Les Fins et les Moyens: Agir pour les droits de l'homme auprès de groupes armés, Résumé des conclusions*, Conseil international pour l'étude des droits de l'homme, Genève, 2000]; Liesbeth Zegveld, *Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002; CICR et Collège d'Europe, *La pertinence du droit international humanitaire pour les acteurs non étatiques, Actes du Colloque de Bruges*, Collegium N° 27, Bruges, 2003, et *Améliorer le respect du droit international humanitaire, Actes du Colloque*

C'est dans ce contexte que s'inscrit la création de l'Appel de Genève. L'initiative, qui remonte à la fin des années 1990, est issue de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (*International Campaign to Ban Landmines* – ICBL). Elle reposait sur la conviction que les mines antipersonnel ne seraient jamais éradiquées si les ANEA ne renonçaient pas eux aussi à les employer⁸¹. Ce type d'arme a été davantage utilisé par des ANEA que par des forces gouvernementales au cours des dernières années⁸². Certains groupes armés ont même fabriqué eux-mêmes leurs propres mines ou engins explosifs de type similaire. Qui plus est, la Convention d'Ottawa ne s'applique pas directement aux ANEA⁸³, mais elle exige des États parties qu'ils imposent des sanctions pénales pour réprimer toute activité interdite par la Convention qui serait menée sur un territoire placé sous leur juridiction ou leur contrôle⁸⁴.

L'Appel de Genève s'est consacré dans un premier temps essentiellement à l'interdiction des mines antipersonnel, mais l'organisation a aussi pour mission d'inciter les ANEA à respecter d'autres normes humanitaires et ses activités ont été récemment élargies pour inclure la protection des enfants, ainsi que l'interdiction de la violence sexuelle dans les conflits armés⁸⁵. Elle a aussi répondu avec une fréquence croissante aux demandes d'ANEAs souhai-

de Bruges, Collegium N° 30, Bruges, 2004; Gerard McHugh et Manuel Bessler, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners*, ONU, New York, 2006; CICR, *Mieux faire respecter le droit international humanitaire dans les conflits armés non internationaux*, CICR, Genève, 2007; Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *International Forum on Armed Groups and the Involvement of Children in Armed Conflict*, Londres, 2007; Institut international de droit humanitaire, *Non-state Actors and International Humanitarian Law: Organized Armed Groups: A Challenge for the 21st Century*, Franco Angeli, Milan, 2010; Forced Migration Review, *Armed Non-state Actors and Migration*, N° 37, Refugee Studies Centre, Oxford, mars 2011; et Académie de droit international humanitaire et de droits humains, *Règles d'Engagement: Protéger les civils à travers un dialogue avec les acteurs armés non étatiques*, Genève, 2011. Voir aussi A. Clapham, *op. cit.*, note 6; et Appel de Genève, PSIO et UNIDIR, *op. cit.*, note 79.

81 Sur les origines de l'Appel de Genève, voir ICBL, *Landmine Monitor Report 1999: Toward a Mine-free World*, Human Rights Watch, New York, 1999, pp. 940-945; Campagne suisse contre les mines antipersonnel, *Engaging Nonstate Actors in a Landmine Ban: A Pioneering Conference*, Quezon City, 2001, pp. 137-138; Yeshua Moser-Puangsuwan, «Outside the treaty not the norm: non-state armed groups and the landmine ban», dans Jody Williams, Stephen D. Goose et Mary Wareham (éd.), *Banning Landmines: Disarmament, Citizen Diplomacy, and Human Security*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, MD, 2008, pp. 166-169.

82 L'Observatoire des mines a identifié des cas d'emploi de mines antipersonnel par des ANEA dans au moins 28 pays entre 1999 et 2009. Les groupes armés qui ont le plus recouru aux mines antipersonnel et aux engins explosifs improvisés sont probablement les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) et les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE) au Sri Lanka, suivis par l'Armée nationale de libération karen au Myanmar/Birmanie. À titre de comparaison, l'Observatoire des mines a identifié 21 gouvernements qui auraient employé des mines antipersonnel durant la même période. Voir ICBL, *Landmine Monitor Report 2009: Toward a Mine-free World*, Mine Action Canada, Ottawa, 2009, p. 10 [synthèse en français: *Vers un Monde sans Mines*, Action Mines Canada, 2009].

83 Au sujet des obligations des ANEA au regard de la Convention d'Ottawa, voir Kathleen Lawand, «Non-state actors and the mine ban: the Ottawa Convention framework», dans Italian Campaign Against Landmines, *Beyond States: Engaging Non-state Armed Groups for a Truly Effective Mine Ban*, Rome, 2005, pp. 17-22.

84 Convention d'Ottawa, art. 9.

85 Cette expansion au-delà du cadre des mines antipersonnel était prévue dès le départ dans les statuts de l'Appel de Genève (art. 3).

tant améliorer leurs connaissances et leurs capacités de mise en œuvre du DIH, au moyen de cours de formation ciblés, parfois tenus en collaboration avec le CICR, l'Institut international de droit humanitaire et d'autres partenaires.

Dans le cadre de ses efforts pour répondre au problème d'appropriation des normes par les ANEA, l'Appel de Genève a adopté une approche « inclusive » qui leur offre la possibilité de déclarer formellement leur adhésion aux normes humanitaires et de s'engager à les respecter. Ils signent pour cela un instrument d'un type nouveau, dit *Acte d'engagement*. Cet *Acte* contient des dispositions similaires à celles des traités internationaux. Il est signé par les dirigeants de l'ANEA et contresigné par l'Appel de Genève, ainsi que par le gouvernement de la République et Canton de Genève, en général lors d'une cérémonie qui se déroule dans la salle de l'Alabama de l'Hôtel de Ville de Genève, là même où fut adoptée en 1864 la première Convention de Genève⁸⁶. Les documents signés sont ensuite remis au Canton de Genève, qui fait office de dépositaire de l'*Acte d'engagement*. Pour l'Appel de Genève, l'engagement avec les ANEA est une œuvre de longue haleine : il faut nouer et maintenir un dialogue constructif et soutenu pour les amener à signer l'*Acte*, et cet effort se poursuit après la signature pour soutenir la mise en œuvre et pour contrôler le respect des engagements. L'*Acte d'engagement* ne garantit pas en soi un meilleur respect des normes humanitaires, mais il fournit un outil précieux pour amener les signataires à répondre de leur engagement.



Figure 1. Signature de l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel* de l'Appel de Genève par le Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD), en présence de l'ambassadeur de la République du Burundi en Suisse, Genève, salle de l'Alabama, 15 décembre 2003. Photo : Appel de Genève.

86 Pour un examen du statut juridique de l'*Acte d'engagement*, voir A. Clapham, *op. cit.*, note 6, pp. 291-299.

À ce jour, l'Appel de Genève a conçu deux instruments de ce type : l'Acte d'engagement contre les mines antipersonnel en 2000 et l'Acte d'engagement pour la protection des enfants contre les effets des conflits armés, en 2010⁸⁷. Le présent article ne traite pas du deuxième texte, puisqu'il n'existe à ce jour aucune expérience en matière de CRV le concernant.

L'Acte d'engagement contre les mines antipersonnel

L'Acte d'engagement contre les mines antipersonnel reflète les obligations des États au titre de la Convention d'Ottawa. En y apposant leur signature, les ANEA affirment leur volonté d'interdire l'emploi, la fabrication, le stockage et le transfert de mines antipersonnel en toutes circonstances⁸⁸. Les signataires s'engagent aussi à détruire tout stock de mines antipersonnel qu'ils pourraient détenir⁸⁹, à coopérer aux activités de lutte antimines et, le cas échéant, à entreprendre de telles activités (démontage, assistance aux victimes et éducation au risque des mines)⁹⁰, ainsi qu'à prendre les mesures nécessaires (ordres, sanctions disciplinaires, formation et diffusion) pour faire respecter les dispositions de l'Acte⁹¹. En outre, l'Acte d'engagement contient une clause de CRV qui comprend une exigence d'autodéclaration et, plus radicalement, un consentement au contrôle externe, y compris des missions de vérification sur place, par l'Appel de Genève⁹². Nous y reviendrons plus loin de manière détaillée.

En plus de ces dispositions, qui forment le noyau des obligations de l'Acte d'engagement contre les mines antipersonnel, les signataires acceptent de considérer leur engagement pour l'interdiction des mines comme un pas, ou une partie, d'un engagement de principe plus large en faveur des normes humanitaires⁹³. Cette clause fournit à l'Appel de Genève une base pour engager un dialogue avec les ANEA sur d'autres questions humanitaires. Les signataires reconnaissent par ailleurs que, conformément à l'article 3 commun aux Conventions de Genève, l'adhésion à l'Acte d'engagement n'a pas d'effet sur leur statut juridique⁹⁴. Aucune sanction n'est prévue, si ce n'est la possibilité, pour l'Appel de Genève, de rendre public tout manquement en cas de violation confirmée ou de refus de coopération au processus de CRV, qui en soi constitue une violation de l'Acte d'engagement⁹⁵.

87 Le texte des deux actes d'engagement peut être consulté sur le site web de l'Appel de Genève : <http://www.genevacall.org> (dernière consultation le 12 mars 2012). Un troisième acte d'engagement, consacré à l'interdiction de la violence sexuelle et de la discrimination fondée sur le sexe, sera lancé cette année.

88 Appel de Genève, *Acte d'engagement contre les mines antipersonnel*, art. 1. Cet article interdit tous les engins qui explosent du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne. Cela inclut les mines antipersonnel produites commercialement, les engins explosifs improvisés activés par la victime, ainsi que les pièges et les mines antivéhicules qui peuvent être déclenchés par le poids d'une personne.

89 *Ibid.*, art. 1 et 2.

90 *Ibid.*, art. 2.

91 *Ibid.*, art. 4.

92 *Ibid.*, art. 3.

93 *Ibid.*, art. 5.

94 *Ibid.*, art. 6.

95 *Ibid.*, art. 7.

En février 2012, 41 ANEA de 10 pays et territoires avaient signé l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel* (Myanmar/Birmanie, Burundi, Inde, Irak, Iran, Philippines, Sahara occidental, Somalie, Soudan et Turquie)⁹⁶. Dans l'ensemble, leur respect de l'*Acte* a été satisfaisant. À une exception près⁹⁷, aucun cas de violation de l'interdiction de l'emploi, de la production, de l'acquisition ou du transfert de mines antipersonnel n'a été établi de manière irréfutable par l'Appel de Genève. La majorité des signataires ont mené à bien ou soutenu des activités de lutte antimines dans les zones qu'ils contrôlent⁹⁸. Au total, ils ont détruit à ce jour plus de 20 000 mines antipersonnel stockées, ainsi que des milliers d'engins explosifs improvisés et de munitions abandonnées. En outre, grâce aux efforts de l'Appel de Genève et de ses partenaires, plusieurs autres ANEA qui n'ont pas signé l'*Acte d'engagement* se sont néanmoins engagés à interdire ou à limiter l'emploi de mines antipersonnel, de manière unilatérale ou dans le cadre d'un accord de cessez-le-feu conclu avec le gouvernement⁹⁹.

Le dialogue avec les ANEA n'a pas été sans difficultés ni controverses¹⁰⁰, mais l'Appel de Genève a réussi, avec les années, à obtenir une reconnaissance et un appui à l'échelle internationale, notamment de la part des États parties à la Convention d'Ottawa¹⁰¹, des Nations Unies¹⁰², de l'Union européenne¹⁰³ et de l'Union africaine¹⁰⁴.

96 La liste complète des signataires peut être consultée sur le site web de l'Appel de Genève, à l'adresse <http://www.genevacall.org/resources/list-of-signatories/list-of-signatories.htm> (dernière consultation le 12 mars 2012). Il convient de relever que 19 des 41 signataires ne sont plus actifs. Certains participent maintenant à la conduite de l'État, d'autres ont été dissous ou ont abandonné la lutte armée.

97 Voir plus bas, pp. 287-290.

98 Pour plus d'informations sur la mise en œuvre de l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel* par les signataires, voir Appel de Genève, *Engaging Armed Non-state Actors in a Landmine Ban: The Geneva Call Progress Report (2000-2007)*, Appel de Genève, Genève, 2007, pp. 14-19; et Appel de Genève, *Non-state Actor Mine Action and Compliance to the Deed of Commitment banning Anti-Personnel Landmines (January 2008-June 2010)*, Appel de Genève, Genève, 2010.

99 Voir Appel de Genève, *Engaging Armed Non-state Actors*, op. cit., note 98, pp. 7-8. Selon la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, l'emploi de mines antipersonnel par des ANEA a été confirmé en 2010-2011 dans quatre pays (l'Afghanistan, la Colombie, le Myanmar et le Pakistan). Ce chiffre est le plus faible jamais signalé par l'Observatoire des mines depuis 1999. Voir ICBL, *Landmine Monitor 2011: Toward a Mine-free World*, Mine Action Canada, Ottawa, 2011, p. 12.

100 Voir Pascal Bongard, «Engaging armed non-state actors on humanitarian norms: the experience of Geneva Call and the landmine ban», dans Appel de Genève, PSIO et UNIDIR, op. cit., note 79, pp. 116-119.

101 Voir, par exemple, la déclaration de la cinquième Assemblée des États parties, 19 septembre 2003, APLC/MSP.52003/5, para. 12. Voir aussi l'examen du fonctionnement et de l'état de la Convention: 1999-2004, APLC/CONF/2004/5, deuxième partie, para. 9, et l'examen du fonctionnement et de l'état de la Convention: 2005-2009, APLC/CONF/2009/9, para. 24.

102 Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé, Doc. Nations Unies S/2009/277, 29 mai 2009, para. 43, et Doc. Nations Unies S/2010/579, 11 novembre 2010, para. 53.

103 Voir la résolution du Parlement européen sur les actions en faveur de l'adhésion des acteurs autres que les États à l'interdiction totale des mines terrestres antipersonnel, B5-0542/2001, 6 septembre 2001; sur les préparatifs de l'Union européenne en vue de la Conférence d'examen du traité d'Ottawa sur les mines antipersonnel, B5-0215/2004, 22 avril 2004; sur un monde sans mines, B6-0414/2005, 7 juillet 2005; sur le 10^e anniversaire de la convention d'Ottawa de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, B6-0518/2007, 13 décembre 2007. La Commission européenne a aussi régulièrement exprimé son appui politique aux activités de l'Appel de Genève lors des Assemblées des États parties à la Convention d'Ottawa.

104 Union africaine, Position commune africaine sur les mines antipersonnel, adoptée par la Deuxième Conférence des experts africains sur les mines terrestres, 17 septembre 2004, para. 9(xi), disponible

Les mécanismes de CRV de l'*Acte d'engagement*

La disposition clé en matière de contrôle et de vérification du respect des dispositions de l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel* est l'article 3¹⁰⁵, par lequel les signataires s'engagent :

À permettre le contrôle et à coopérer à la vérification de notre engagement par l'Appel de Genève et par d'autres organisations internationales et nationales indépendantes, associées dans ce but à l'Appel de Genève. Un tel contrôle et une telle vérification impliquent des visites et des inspections dans toutes les zones où des mines antipersonnel pourraient être présentes ainsi que la communication des informations et rapports nécessaires, dans un esprit de transparence et de responsabilité.

Sur la base de l'article 3, l'Appel de Genève a conçu un système à trois niveaux pour contrôler le respect de l'*Acte d'engagement* : autodéclaration, contrôle par des tiers et missions sur place. Ces mécanismes, qui forment le noyau du régime de vérification de l'*Acte d'engagement*, sont examinés ici en rapport avec les trois critères cités au début du présent article, puis comparés au système de CRV institué par la Convention d'Ottawa et sa pratique de fait.

L'autodéclaration

Le premier élément du régime de vérification du respect de l'*Acte d'engagement* est la communication d'informations par les signataires eux-mêmes sur la mise en œuvre de leurs obligations. L'article 3 ne précise ni la forme ni la méthode de transmission de ces informations à l'Appel de Genève, pas plus que le calendrier, mais dans la pratique cette notification a été réalisée de manière continue, par correspondance (courrier électronique, lettres, rapports, etc.), par communications orales et par déclarations lors de réunions des signataires de l'*Acte d'engagement*¹⁰⁶.

En outre, l'Appel de Genève a conçu en 2004 un formulaire de rapport standard pour les signataires, conçu sur le modèle des rapports prévus à l'article 7 (mesures de transparence) de la Convention d'Ottawa¹⁰⁷, qui oblige les États par-

sur : http://www.nairobisummit.org/fileadmin/pdf/review_conference/other_languages/RC_F_French/regional_conference/addis/AU_Common_African_Position_17Sept04_FINAL_F.pdf (dernière consultation le 12 mars 2012).

105 On notera que les dispositions relatives au CRV sont à peu près identiques dans les deux actes d'engagement. Voir l'art. 9 de l'*Acte d'engagement auprès de l'Appel de Genève pour la protection des enfants des effets des conflits armés*.

106 L'Appel de Genève a convoqué à ce jour deux réunions de ce type, en 2004 et en 2009 à Genève. Ces réunions sont similaires aux Assemblées des États parties et aux Conférences d'examen prévues par les art. 11 et 12 de la Convention d'Ottawa.

107 Voir l'art. 7 de la Convention d'Ottawa. La première Assemblée des États parties, qui s'est déroulée au Mozambique en 1999, a adopté des formulaires standard pour les rapports au titre de l'art. 7. Voir Angela Woodward, « The United Nations' role in implementing the compliance aspects of the Ottawa

ties à présenter des rapports sur le respect des dispositions de la Convention¹⁰⁸. Les informations à fournir dans la formule de l'Appel de Genève comprennent les infractions éventuelles aux obligations d'interdiction, les mesures de mise en œuvre, le nombre et le type de mines antipersonnel stockées, les progrès réalisés en matière d'activités contre les mines (y compris les destructions de stocks) et des renseignements sur les autres engagements et orientations humanitaires. À la suite des échanges de vues lors de la deuxième réunion des signataires de l'*Acte d'engagement*, la formule a été améliorée pour la rendre plus complète et facile d'emploi. Des cases à cocher ont notamment été ajoutées pour permettre aux signataires de répondre aux questions principales sur une seule page et de fournir des renseignements supplémentaires dans des annexes distinctes.

Ces mesures d'autodéclaration obligatoires ont pour objet d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'*Acte d'engagement* et d'identifier les difficultés ainsi que les besoins d'assistance. L'Appel de Genève joue un rôle de supervision ; il compile et examine toutes les informations fournies par les signataires, demande le cas échéant des éclaircissements ou des détails supplémentaires et formule des recommandations. Une synthèse de ces informations est publiée dans ses rapports, ses communiqués et ses déclarations¹⁰⁹. Contrairement aux rapports soumis par les États parties en application de l'article 7 sur les mesures de transparence, les rapports standard sur le respect de l'*Acte* remplis par les ANEA signataires n'ont pas encore été rendus publics, mais l'Appel de Genève compte le faire dans un proche avenir¹¹⁰.

En revanche, la Convention d'Ottawa n'institue pas d'organe permanent chargé de superviser les rapports des États parties. Ces documents sont soumis au secrétaire général des Nations Unies, dépositaire de la Convention, qui a pour unique obligation de les transmettre aux États parties¹¹¹. Cependant, les Assemblées annuelles des États parties et les Conférences d'examen, de même que le programme de travail intersessions¹¹², offrent des occasions importantes d'examen et de contrôle, y compris sur des questions soulevées

Convention», dans ICBL, *Landmine Monitor Report 2000: Toward a Mine-free World*, Human Rights Watch, New York, 2000, p. 1083.

108 Chaque État partie doit présenter un premier rapport au secrétaire général des Nations Unies – le dépositaire de la Convention – au plus tard 180 jours après l'entrée en vigueur de la Convention, puis des mises à jour annuelles au plus tard le 30 avril de chaque année.

109 Tous ces documents sont disponibles sur le site web de l'Appel de Genève : <http://www.genevacall.org>, sous la rubrique « ressources ». Voir, en particulier, « Geneva Call progress and annual reports ».

110 Les informations de nature sensible, telles que l'emplacement des stocks, ne seront cependant pas communiquées.

111 Cette tâche a été réalisée au moyen d'une base de données accessible non seulement aux États parties, mais aussi au grand public, disponible sur : <http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28http://Pages%29/A5378B203CBE9B8CC12573E7006380FA?OpenDocument> (dernière consultation le 12 mars 2012).

112 Le programme de travail intersessions a été établi par la première Assemblée des États parties en 1999. À cette occasion, les États parties ont reconnu l'importance de créer des comités permanents d'experts sur des thèmes liés à l'application de la Convention d'Ottawa. Par la suite, les États parties ont mis sur pied le programme de travail intersessions, formé de comités thématiques permanents dont l'activité est axée sur les éléments clés de la mise en œuvre du traité (statut général et application de la Convention, destruction des stocks, déminage et aide aux victimes).

par les rapports rédigés au titre de l'article 7. En 2000, les États parties ont aussi créé un groupe de contact officieux sur l'article 7, afin d'encourager le respect de leur obligation en matière de rapports. En outre, dans le cadre de son mandat d'offrir des services de secrétariat et d'appui à la Convention d'Ottawa et à ses États parties, l'Unité d'appui à l'application de la Convention¹¹³ s'est vue confier par les présidents successifs de la Convention la tâche de faire la synthèse des informations contenues dans les rapports et de les publier¹¹⁴.

Dans la pratique, presque tous les signataires de l'Acte d'engagement contre les mines antipersonnel (38 sur 41) ont respecté leur obligation de notification en transmettant à l'Appel de Genève des informations et des rapports sur leur application de la Convention¹¹⁵. Le taux de respect à cet égard s'élève à 93 %. Les trois signataires qui n'ont pas rempli leur engagement ont cessé d'exister peu de temps après avoir signé l'Acte d'engagement et n'ont pas présenté de rapport d'application avant leur dissolution. En comparaison, tous les États parties à la Convention d'Ottawa sauf un (155 sur 156) ont soumis un premier rapport au titre des mesures de transparence, conformément à l'article 7 (99 %), alors que les exigences sont plus strictes. S'agissant des mises à jour annuelles, ce taux a varié entre 54 % et 79 % depuis 1999¹¹⁶.

Tout comme pour les États parties à la Convention d'Ottawa, la qualité des informations soumises par les signataires de l'Acte d'engagement varie considérablement. Certains rapports, très complets, présentent des informations détaillées, non seulement sur les questions obligatoires, mais aussi sur la situation générale relative aux mines terrestres, l'historique du problème et les besoins d'assistance. D'autres signataires, en revanche, ne fournissent que peu d'informations, ou des renseignements fragmentaires¹¹⁷.

À ce jour, l'Appel de Genève s'est adressé à six signataires pour leur demander des éclaircissements au sujet d'allégations de non-respect de l'Acte d'engagement contre les mines antipersonnel¹¹⁸. Tous les ANEA concernés ont répondu, dont quatre au terme d'une enquête interne visant à élucider les circonstances d'incidents de mines suspects. On notera, à titre de comparaison,

113 L'Unité d'appui à l'application de la Convention a été créée en 2001, sur décision des États parties, par le Centre international de déminage humanitaire à Genève (CIDHG), pour soutenir l'application et la mise en œuvre de la Convention. Voir <http://www.apminebanconvention.org/implementation-support-unit/overview> (dernière consultation le 12 mars 2012).

114 Courriel électronique de Kerry Brinkert, directeur de l'Unité d'appui à l'application de la Convention, en date du 1^{er} août 2011. Pour plus d'informations sur le système de mise en œuvre de la Convention d'Ottawa, voir Kerry Brinkert, «An emphasis on action: the Mine Ban Treaty's implementation mechanisms», dans J. Williams, S. D. Goose et M. Wareham, *op. cit.*, note 81, pp. 87-104.

115 Voir Appel de Genève, *Non-state Actor Mine Action*, *op. cit.*, note 98, p. 11.

116 Landmine and Cluster Munitions Monitor fact sheet, «Transparency Reporting (Article 7)», novembre 2010, disponible sur: <http://www.the-monitor.org/index.php/content/view/full/24553> (dernière consultation le 12 mars 2012). Ces chiffres ne tiennent pas compte de l'adhésion récente de trois nouveaux États puisque, à l'heure où nous rédigeons ces lignes, la Convention n'est pas encore entrée en vigueur pour ces pays.

117 Ainsi, l'Appel de Genève a eu du mal à obtenir des informations précises de la part de certains signataires sur le nombre total de mines contenues dans leurs stocks. Voir Appel de Genève, *Engaging Armed Non-state Actors*, *op. cit.*, note 98, pp. 28-29.

118 *Ibid.*, p. 26; Appel de Genève, *Non-state Actor Mine Action*, *op. cit.*, note 98, p. 6.

que les dispositions de l'article 8 de la Convention d'Ottawa, relatives au respect des obligations découlant de la Convention, n'ont jamais été invoquées officiellement pour dissiper des préoccupations à ce sujet¹¹⁹. La quasi-totalité des cas ont été traités dans l'esprit du paragraphe 1 de l'article 8, par des consultations officieuses sur le cas d'espèce¹²⁰. Deux États parties, cependant, auraient mené des enquêtes sur des allégations d'emploi de mines¹²¹.

Le contrôle par des tiers

En plus des ANEA signataires, l'Appel de Genève rassemble des informations pertinentes auprès de toute une série de parties tierces (gouvernements, médias, ONG internationales et organisations de la société civile, entre autres) pour contrôler le respect de l'*Acte d'engagement* par ses signataires. Ces informations sont obtenues soit à distance, soit lors des missions sur place. Il s'agit d'un processus continu, alimenté par un suivi systématique de l'évolution sur le terrain. Les allégations de violation de l'*Acte d'engagement* par un ANEA émanent le plus souvent de l'une de ces sources. En pareil cas, l'Appel de Genève contacte d'abord le signataire en question pour qu'il réagisse à ces allégations, tout en consultant d'autres sources en parallèle.

La possibilité d'un contrôle par des tiers est évoquée dans l'*Acte d'engagement*. L'article 3 exige en effet des signataires qu'ils coopèrent « à la vérification de [leur] engagement par l'Appel de Genève et par d'autres organisations ... indépendantes, associées dans ce but à l'Appel de Genève »¹²². Ces autres organisations ne sont pas définies, mais elles peuvent comprendre, par exemple, les partenaires locaux de l'Appel de Genève, comme les campagnes membres de ICBL. Au demeurant, un certain nombre d'ANEA ont insisté, à l'occasion des réunions de signataires de l'*Acte d'engagement*, sur l'importance que revêt un contrôle externe neutre, en particulier lorsque les allégations émanent d'autres parties au conflit¹²³.

Dans la pratique, l'Appel de Genève n'a cessé, depuis sa création en 2000, de renforcer ses liens avec les acteurs tiers présents dans les zones où les signataires sont actifs, en particulier avec la ICBL et avec le réseau de son Observatoire des mines¹²⁴, avec des ONG actives dans la lutte antimines et avec

119 ICBL, *op. cit.*, note 99, p. 3.

120 Stephen D. Goose, « Goodwill yields good results: cooperative compliance and the mine ban treaty », dans J. Williams, S. D. Goose et M. Wareham, *op. cit.*, note 81, pp. 108-109.

121 ICBL, *Landmine Monitor Report 2002: Toward a Mine-free World*, Human Rights Watch, New York, 2002, p. 502; ICBL, *Landmine Monitor 2010: Toward a Mine-free World*, Mine Action Canada, Ottawa, 2010, pp. 3-4; ICBL, *op. cit.*, note 99, pp. 3-4.

122 Souligné par nous.

123 Voir le rapport de la première réunion des signataires de l'*Acte d'engagement*, Appel de Genève, PSIO et Armed Groups Project, *An Inclusive Approach to Armed Non-state Actors and International Humanitarian Norms*, Appel de Genève, Genève, 2005, pp. 20-21.

124 L'Observatoire des mines est une initiative de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel. Il a été créé en 1998 pour suivre l'universalisation et la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa. En 2009, il a changé d'appellation pour devenir l'Observatoire des mines et des armes à sous-munitions, afin de refléter sa décision de suivre l'application de la Convention d'Oslo en plus de celle d'Ottawa.

des organismes qui surveillent le respect d'accords de cessez-le-feu, des droits de l'homme et du DIH. Ces relations, développées au fil des ans, ont fait la preuve de leur utilité pour contrôler la mise en œuvre de l'*Acte d'engagement*, en particulier dans des zones difficiles d'accès où le respect de ses dispositions est un motif de préoccupation. Des acteurs tiers ont aidé à recouper les informations signalées par les ANEA signataires ; ils ont aussi attiré l'attention de l'Appel de Genève sur des incidents causés par des mines et aidé à vérifier des allégations de violations. Plusieurs problèmes relatifs au respect de l'*Acte d'engagement* ont été réglés grâce à des sources tierces¹²⁵. Dans d'autres cas, cependant, les tiers n'ont pas pu – ou n'ont pas souhaité – fournir des informations précises, invoquant la nécessité de protéger leurs sources ou de préserver leur espace opérationnel. Il faut ajouter à cela qu'il est fréquent que les sources locales, et en particulier les médias locaux, manquent d'informations détaillées ou sont biaisées en faveur de l'une des parties au conflit¹²⁶.

La Convention d'Ottawa, à l'instar d'autres traités relatifs aux armes, ne contient aucun mécanisme de contrôle externe. Cependant, un certain nombre d'acteurs extérieurs, comme l'Unité d'appui à l'application de la Convention et le CICR, ont contrôlé son application dans la pratique. En outre, des ONG (en particulier ICBL) ont joué un rôle important de donneur d'alerte. Bien qu'il ne soit pas officiellement reconnu dans le texte du traité, l'Observatoire des mines est devenu, avec le temps, une composante acceptée du processus de contrôle du respect de la Convention¹²⁷. Ses rapports indépendants complètent les rapports présentés par les États au titre de l'article 7 et ont amélioré les capacités du système officiel de détecter d'éventuelles violations et d'encourager le respect du traité.

Les missions sur place

Le troisième mécanisme – les missions sur place – constitue l'élément principal du système de CRV de l'*Acte d'engagement*. Ces missions sont effectuées régulièrement pour assurer le suivi de l'*Acte d'engagement* (missions de contrôle) ou pour vérifier le respect de ses dispositions en cas d'allégations de violations (missions de vérification).

À l'instar de la Convention d'Ottawa, l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel* ne précise pas les circonstances précises dans lesquelles une mission de contrôle ou de vérification peut être déclenchée. Toutefois,

125 Appel de Genève, *Non-state Actor Mine Action*, *op. cit.*, note 98, p. 11, et *Geneva Call newsletter* N° 3, Vol. 6, novembre 2008, p. 3.

126 Les informations publiées par les médias sont souvent inexactes en ce qui concerne les circonstances des incidents qui ont donné lieu à l'emploi d'engins explosifs (type d'engin, mode d'activation, etc.). Or ces informations sont essentielles pour établir si les incidents constituent une violation éventuelle de l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel*. Dans certains pays, l'Appel de Genève a dispensé une formation aux journalistes locaux pour améliorer la précision de leurs articles.

127 Mary Wareham, « Evidence-based advocacy: civil society monitoring of the Mine Ban Treaty », dans J. Williams, S. D. Goose et M. Wareham, *op. cit.*, note 81, p. 60. Voir aussi : <http://www.the-monitor.org> (dernière consultation le 12 mars 2012).

alors que, au titre de la Convention, le déploiement d'une mission d'établissement des faits dépend de l'initiative et de l'accord d'autres États parties pour recourir à l'article 8¹²⁸, l'Appel de Genève peut décider *de son propre chef* quand les circonstances justifient une enquête sur place. Aucune approbation supplémentaire par les signataires n'est requise, puisque l'accord de faciliter « des visites et des inspections » a déjà été donné lors de la signature de l'*Acte d'engagement*¹²⁹. En cas d'allégations de violations, il s'agit habituellement de situations dans lesquelles ces allégations sont crédibles et font état d'une infraction grave à l'*Acte d'engagement*, et où les informations réunies auprès de tiers ne permettent pas de tirer de conclusion. La mission de vérification doit naturellement comprendre des discussions avec les parties prenantes concernées, solliciter la réaction de l'ANEA au sujet des allégations et, lorsque cela est possible, enquêter sur place sur les faits et interroger les victimes et les témoins des incidents.

En ce qui concerne la Convention d'Ottawa, l'article 8 – qui est la disposition la plus longue du traité – fixe une procédure que les États parties peuvent utiliser s'ils souhaitent obtenir des éclaircissements au sujet du respect des dispositions de la Convention par un autre État partie¹³⁰. Comme le dit clairement le premier paragraphe, cet article est fondé sur le fait que les États parties préfèrent « travailler dans un esprit de coopération afin de faciliter le respect, par les États parties, des obligations découlant de la présente Convention¹³¹ ». Si cette démarche coopérative échoue, un ou plusieurs États parties peuvent soumettre une « demande d'éclaircissements » à l'État partie suspecté par l'intermédiaire du secrétaire général des Nations Unies. Si l'État concerné ne répond pas dans les 28 jours ou si sa réponse est jugée insatisfaisante, la question peut être abordée à l'Assemblée suivante des États parties, ou une Assemblée extraordinaire peut être convoquée. Les États parties peuvent alors décider, à la majorité, d'envoyer une mission « d'établissement des faits » obligatoire sur le territoire de l'État en question, pour y réunir davantage d'informations afin de déterminer si la Convention a bien été respectée.

128 L'article 8 prévoit la possibilité d'envoyer une mission d'établissement des faits sans le consentement de l'État concerné, à condition qu'une majorité d'États parties se prononce en ce sens. Voir plus bas, pp. 281-282.

129 *Acte d'engagement contre les mines antipersonnel*, art. 3.

130 On trouvera une analyse critique des mécanismes de CRV de la Convention d'Ottawa, et en particulier de l'article 8, dans : Trevor Findlay, « Le mécanisme de vérification de la Convention d'Ottawa constitue-t-il une solution hybride applicable ou un compromis fatal? », dans *Forum du Désarmement*, UNIDIR, Genève, N° 4, septembre 1999, pp. 45-55; Angela Woodward, « Verifying the Ottawa Convention », dans *Verification Yearbook 2001*, VERTIC, Londres, 2001, pp. 99-115. Voir aussi Thomas Hajnoczi, Thomas Desch et Deborah Chatsis, « The Ban Treaty », dans Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson et Brian W. Tomlin (éd.), *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pp. 301-304; David Atwood, *Promoting Compliance: Observations on the Anti-Personnel Mine Ban Convention*, Centre de politique de sécurité, Genève, Occasional Paper N° 17, Genève, 2000; Stuart Maslen, *Commentaries on Arms Control Treaties, Volume 1: The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-personnel Mines and on their Destruction*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 209-242; S. D. Goose, *op. cit.*, note 120, pp. 106-110.

131 Convention d'Ottawa, art. 8(1).

Contrairement à l'article 8 de la Convention d'Ottawa, l'article 3 de l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel* ne précise pas les devoirs du signataire durant une mission de vérification, ni la composition de l'équipe, ni la durée de la mission ou la procédure d'établissement de rapport. Il se limite à indiquer que la mission doit se voir accorder l'accès à toutes les zones où des renseignements pertinents pourraient être recueillis. Les ANEA signataires, contrairement aux États parties à la Convention d'Ottawa¹³², n'ont aucun droit de limiter l'accès à l'information, au matériel ou aux zones qu'ils jugeraient sensibles. Seules des considérations impératives de sécurité peuvent justifier des restrictions.

Au terme d'une mission de vérification, l'Appel de Genève rencontre l'ANEA concerné pour lui présenter les résultats de son enquête et débattre des mesures à prendre le cas échéant. Conformément à l'*Acte d'engagement* et à la politique de transparence de l'Appel de Genève, les conclusions de la mission sont ensuite publiées. Les signataires s'engagent, en vertu de l'article 7, à accepter « que l'Appel de Genève puisse rendre public le respect ou non-respect [par le signataire] de cet *Acte d'Engagement*¹³³ ». S'il est établi que le signataire a commis des violations et s'il refuse de mettre en œuvre les mesures correctives recommandées par la mission de vérification, l'Appel de Genève peut recourir à une dénonciation publique. Il s'agit d'une mesure de dernier recours qui peut être prise, selon la gravité de la violation et compte tenu des répercussions que la mesure pourrait avoir sur le comportement du signataire.

Dans la Convention d'Ottawa, l'article 8 exige que la mission d'établissement des faits communique ses conclusions à l'Assemblée annuelle des États parties ou à l'Assemblée extraordinaire des États parties. Ceux-ci peuvent ensuite décider – à la majorité des deux tiers s'il est impossible de parvenir à un consensus – de demander à l'État partie visé de prendre des mesures en vue de corriger la situation de non-respect et, si tel n'est pas le cas, recommander des mesures supplémentaires pour régler le problème, y compris « l'ouverture de procédures appropriées, conformément au droit international¹³⁴ ».

Dans la pratique, l'Appel de Genève a effectué à ce jour des visites périodiques sur place auprès de 29 ANEA signataires¹³⁵. La plupart étaient des missions de suivi de routine ayant pour objet de contrôler ou de soutenir l'application de l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel* : observation d'opérations de destruction de stocks, activités de formation sur les obligations contenues dans l'*Acte d'engagement*, ateliers sur la mise en œuvre et ainsi de suite. Ces missions comptaient parfois parmi leurs membres des spécialistes de

132 S. Maslen, *op. cit.*, note 130, p. 238 ; A. Woodward, *op. cit.*, note 130, p. 102.

133 *Acte d'engagement contre les mines antipersonnel*, art. 7 (souligné par nous).

134 Convention d'Ottawa, art. 8(19). Ces procédures ne sont pas spécifiées, mais, selon Trevor Findlay, l'expression est « un euphémisme couramment employé pour désigner l'imposition d'une forme ou une autre de sanction, comme la suspension des avantages accordés par le traité ou le renvoi de la question au Conseil de sécurité ou à la Cour internationale de justice ». Voir T. Findlay, *op. cit.*, note 130, p. 46.

135 Appel de Genève, *Non-state Actor Mine Action*, *op. cit.*, note 98, p. 11.

la lutte contre les mines travaillant pour des organisations partenaires. Aucun signataire n'a jamais refusé d'accueillir une délégation de l'Appel de Genève, même à la suite d'allégations de violations. Au contraire, les ANEA ont en général apporté leur appui aux missions sur place, en désignant des personnes de contact pendant la visite, en organisant des rencontres avec des interlocuteurs pertinents ou en fournissant des moyens de transport locaux. Certains ont été jusqu'à dévoiler leur stocks d'armes¹³⁶. Sur les 12 signataires qui n'ont pas reçu de visite de la part de l'Appel de Genève, sept ont été dissous peu de temps après avoir signé l'*Acte d'engagement*; quant aux cinq autres, l'accès n'a pas été refusé par le signataire, mais plutôt par les États concernés, bien que dans certains cas les organisations locales partenaires de l'Appel de Genève aient été en mesure de rencontrer les signataires sur leur territoire.

La Convention d'Ottawa ne prévoit pas formellement de missions de contrôle de routine¹³⁷, mais dans la pratique, certaines des activités menées par les agences des Nations Unies, par l'Unité d'appui à l'application de la Convention, par ICBL et par d'autres entités sont indirectement liées aux dispositions de la Convention concernant la vérification. C'est ainsi que les missions d'évaluation effectuées par des agences des Nations Unies dans les États contaminés par les mines permettent souvent d'identifier de nouvelles informations utiles aux rapports présentés par ces États au titre de l'article 7 du traité¹³⁸. Les chercheurs de l'Observatoire des mines contrôlent aussi régulièrement la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa par les États parties.

Depuis 2000, les cas où l'Appel de Genève a dû mener de véritables missions de vérification sur place ont été rares : en 2002 et en 2009, une mission s'est rendue à Mindanao, dans le sud des Philippines, pour y enquêter sur des allégations d'emploi de mines antipersonnel par le Front Moro islamique de libération (FMIL) et, en 2007, une mission a été envoyée dans le Puntland, au nord-est de la Somalie, pour y vérifier des rapports faisant état d'acquisition de mines antipersonnel venant d'Éthiopie. On trouvera davantage d'informations sur le contexte et les conclusions de ces missions de vérification dans les études de cas ci-dessous. Dans un autre cas, une visite sur place n'a pu avoir lieu en raison de l'opposition de l'État concerné¹³⁹. Des investigations préliminaires ont cependant été effectuées par des partenaires locaux dans le pays. Comme indiqué plus haut, l'Appel de Genève n'a jamais – sauf dans un cas – trouvé de preuves concluantes à l'appui des allégations¹⁴⁰.

136 Toutes les missions de contrôle effectuées n'ont pas nécessairement inclus des inspections sur place des stocks d'armes des signataires.

137 Selon Trevor Findlay, « en l'absence de contrôle continu de routine ou de système d'inspection, toute demande de mission d'établissement des faits est inévitablement perçue comme une provocation politique, même si les motifs de la requête sont parfaitement fondés. Le fait que le traité décrive la mission d'établissement des faits comme un dernier recours en cas d'allégation de non-respect accroît encore son profil politique et réduit la probabilité qu'une telle mission soit jamais menée ». Voir T. Findlay, *op. cit.*, note 130, p. 47.

138 A. Woodward, *op. cit.*, note 130, p. 103.

139 Appel de Genève, *Engaging Armed Non-state Actors*, note 98, pp. 28-29.

140 Voir plus bas, pp. 287-290.

À titre de comparaison, aucune mission similaire d'établissement des faits n'a jamais été entreprise au titre de l'article 8 de la Convention d'Ottawa, malgré des allégations sérieuses et crédibles faisant état d'emploi et de transfert de mines antipersonnel par plusieurs États parties¹⁴¹.

Étude de cas 1 : la mission de vérification de l'Appel de Genève dans le Puntland (Somalie)

Les autorités du Puntland ont signé l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel* en 2002, en même temps que 15 autres ANEA somaliens. La Somalie n'est pas encore partie à la Convention d'Ottawa. En novembre 2006, le Groupe de contrôle des Nations Unies pour la Somalie, organe chargé de surveiller le respect de l'embargo sur les armes, signala que les autorités du Puntland avaient reçu de l'Éthiopie – État partie à la Convention – 180 mines antipersonnel et 340 mines terrestres de nature non spécifiée dans le cadre d'un transfert d'armements de plus grande ampleur¹⁴². À l'époque, le Puntland s'apprêtait à affronter l'Union des tribunaux islamiques (UTI), qui exerçaient leur emprise sur la majeure partie du sud et du centre de la Somalie.

Conformément à l'article 3 de l'*Acte d'engagement*, l'Appel de Genève demanda des éclaircissements aux autorités du Puntland, qui nièrent catégoriquement les allégations¹⁴³. Le gouvernement éthiopien réfuta lui aussi les accusations contenues dans le rapport¹⁴⁴. Entre-temps, l'Appel de Genève pria le Groupe de contrôle de lui fournir des informations complémentaires, en particulier au sujet de ses sources d'information et des types de mines qui auraient été transférées, mais il n'obtint pas de réponse. Les demandes adressées par les présidents des septième et huitième Assemblées des États parties au Groupe de contrôle au sujet des allégations contre l'Éthiopie n'eurent pas davantage de succès¹⁴⁵. L'Appel de Genève prit aussi contact avec d'autres acteurs présents en Somalie au sujet de ces allégations. Aucun d'entre eux ne fut en mesure de confirmer ou de réfuter le transfert d'armements, mais certains interlocuteurs exprimèrent des doutes au sujet de la fiabilité d'autres allégations contenues dans le rapport. À la fin 2006, aucun incident de mines antipersonnel ne fut rapporté dans les combats opposant les forces armées du Puntland aux milices de l'UTI.

141 Voir ICBL, *op. cit.*, note 82, pp. 10-15; ICBL, *Landmine Monitor 2010, op. cit.*, note 121, pp. 3-4; ICBL, *op. cit.*, note 99, pp. 3-4. Voir aussi S.D. Goose, *op. cit.*, note 12, pp. 111-114.

142 Rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie, présenté en application de la résolution 1676 (2006) du Conseil de sécurité, Doc. Nations Unies S/2006/913, 22 novembre 2006, para. 68 et 75.

143 Lettre de Hassan Dahir Mohamud, vice-président de l'État somalien du Puntland, à l'Appel de Genève, 10 janvier 2007.

144 ICBL, *Landmine Monitor Report 2007: Toward a Mine-free World*, Mine Action Canada, Ottawa, 2007, pp. 384-385.

145 ICBL, *Landmine Monitor Report 2008: Toward a Mine-free World*, Mine Action Canada, Ottawa, 2008, p. 1005.

Néanmoins, les allégations furent considérées comme suffisamment sérieuses et détaillées pour exiger une vérification sur place. En juillet 2007, une équipe de l'Appel de Genève se rendit au Puntland à cet effet. La mission aurait dû se dérouler plus tôt, mais elle fut retardée pour des raisons de sécurité et de manque de disponibilité de spécialistes en destruction de stocks de mines. L'intention de l'Appel de Genève était en effet, dans un premier temps, de profiter de cette visite pour à la fois enquêter sur les allégations et aussi pour aider les autorités à détruire 48 mines antipersonnel stockées qui avaient été déclarées antérieurement¹⁴⁶. Or, aucune organisation partenaire ne disposait d'experts techniques disponibles à cette période et la mission fut finalement composée uniquement de collaborateurs de l'Appel de Genève, y compris un spécialiste en munitions et armes légères, ainsi que de membres du *Puntland Mine Action Centre* (PMAC). Lors de réunions avec l'Appel de Genève à Garowe, M. Jama Hersi Farah, ministre d'État pour la sécurité, réaffirma que le Puntland respectait les obligations inscrites dans l'*Acte d'engagement* et avait besoin d'une assistance technique pour la destruction de ses stocks. L'Appel de Genève aborda aussi la question des allégations avec le colonel Abdisamad Ali Shire, commandant général des forces armées du Puntland, qui nia toute acquisition de nouvelles mines antipersonnel et qui, fait sans précédent, autorisa l'inspection des stocks d'armes dans plusieurs camps militaires mentionnés dans le rapport du Groupe de contrôle des Nations Unies. À Galkayo, l'Appel de Genève découvrit 12 mines anti-véhicules et de grandes quantités de munitions non explosées abandonnées – y compris des roquettes BM-21 et des bombes au phosphore blanc – exigeant d'être éliminées dans les plus brefs délais. Aucun engin prohibé ne fut découvert. À Garowe, l'Appel de Genève put vérifier que les 48 mines antipersonnel PMP-71 déclarées en 2004 à l'Appel de Genève par les autorités du Puntland étaient toujours stockées¹⁴⁷. La mission conclut donc qu'il n'existait aucune preuve permettant de conclure à une violation de l'*Acte d'engagement*¹⁴⁸.

Donnant suite à ces démarches, l'Appel de Genève contribua au déploiement de *Mines Advisory Group* (MAG), une organisation technique britannique, afin de détruire les mines antipersonnel stockées, ainsi que les munitions dangereuses qui avaient été identifiées pendant l'inspection. En juillet 2008, MAG procéda, en coopération avec le PMAC, à la destruction des 48 mines PMP-71¹⁴⁹. Il s'agissait de la première destruction officiellement

146 Voir Appel de Genève, *Landmines in Somalia: Report of the Geneva Call follow up mission to Puntland, Hiran and Bakol regions, 15–27 September 2004*, Appel de Genève, Genève, 2005, pp. 9 et 13.

147 *Ibid.*

148 Communiqué de presse de l'Appel de Genève, « Somalia: Puntland authorities grant unprecedented access to their stockpiles, request international assistance for humanitarian mine action », 30 septembre 2007, disponible sur : <http://www.genevacall.org/news/press-releases/f-press-releases/2001-2010/2007-30sep-gc.htm> (dernière consultation le 12 mars 2012).

149 Communiqué de presse Appel de Genève/MAG/PMAC, « Somalia: Puntland authorities destroy anti-personnel mines », 24 juillet 2008, disponible sur : <http://www.genevacall.org/news/press-releases/f-press-releases/2001-2010/2008-24jul-gc-mag.pdf> (dernière consultation le 12 mars 2012).

enregistrée de stocks de mines antipersonnel dans le Puntland. Par la suite, MAG et le PMAC détruisirent 460 mines antipersonnel supplémentaires¹⁵⁰, ainsi que plusieurs tonnes de munitions abandonnées dans les camps militaires de Galkayo¹⁵¹, réduisant ainsi le risque de détonation accidentelle.

En conclusion, bien qu'il soit très difficile de vérifier des allégations d'acquisition de mines antipersonnel et d'établir si tous les stocks ont bien été déclarés, l'Appel de Genève a pu constater l'attitude coopérative des autorités du Puntland, qui ont fait preuve de transparence et de bonne foi et qui ont procédé à la destruction de leurs stocks de mines antipersonnel. En revanche, selon la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres¹⁵², les allégations de transfert d'armes provenant d'Éthiopie semblent ne pas avoir donné lieu à des démarches énergiques de la part des États parties, et aucune mission d'établissement des faits n'a été envoyée dans ce pays en application de l'article 8 de la Convention d'Ottawa.



Figure 2 : Les forces armées du Puntland remettent leurs stocks de mines antipersonnel à MAG pour destruction, en application de l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel* de l'Appel de Genève, Garowe (Somalie), juillet 2008. Photo : MAG Somalie.

150 MAG, « Somalia: munitions stockpile clearance in Puntland », 1^{er} mai 2009, disponible sur : <http://www.maginternational.org/MAG/en/news/somalia-munitions-stockpile-clearance-in-puntland/> (dernière consultation le 12 mars 2012); MAG, « Somalia: largest haul of mines destroyed », 17 février 2011, disponible sur : <http://www.maginternational.org/news/somalia-largest-haul-of-mines-destroyed/> (dernière consultation le 12 mars 2012).

151 MAG, « Somalia: twelve tonnes of unsafe munitions cleared from army compound », 9 décembre 2009, disponible sur : <http://www.maginternational.org/MAG/en/news/somalia-twelve-tonnes-of-unsafe-munitions-cleared-from-army-compound/> (dernière consultation le 12 mars 2012).

152 ICBL, *op. cit.*, note 144, p. 385.



Figure 3 : Réunion avec des membres du Front Moro islamique de libération durant une mission de vérification de l'Appel de Genève à Mindanao (Philippines), novembre 2009. Photo : Appel de Genève.

Étude de cas 2 : les missions de vérification de l'Appel de Genève à Mindanao (Philippines)¹⁵³

Le Front Moro islamique de libération (FMIL), dans le sud des Philippines, fut l'un des premiers signataires de l'*Acte d'engagement contre les mines anti-personnel*. Des allégations faisant état de l'emploi de mines antipersonnel par le FMIL dans la période suivant immédiatement sa signature avaient fait l'objet d'une première mission d'établissement des faits en 2002, qui n'avait pu être pleinement menée à terme. Le gouvernement de la République des Philippines invoqua des motifs de sécurité pour ne pas donner aux membres étrangers de la mission – parmi lesquels figuraient les experts techniques – l'autorisation de se rendre sur les sites pertinents. Toutefois, l'équipe de vérification put rencontrer des acteurs importants, y compris des représentants du FMIL. Le FMIL reconnut que ses forces avaient employé des engins explosifs improvisés à fil déclencheur, mais il estima que l'emploi de ces engins ne contrevenait pas à ses obligations au regard de l'*Acte d'engagement*. Sur ce point, la mission jugea que la détonation commandée exigeait un mécanisme de mise à feu électronique (et non manuel). Les engins activés par un fil déclencheur ayant le potentiel de devenir, dans certaines circonstances, des dispositifs activés par la victime, ils devaient être considérés comme interdits par l'*Acte d'engagement*. Après discussion, les dirigeants

153 Cette étude de cas a été rédigée par Chris Rush, chargé de programme principal à l'Appel de Genève.

du FMIL acceptèrent de renoncer à l'emploi de ce type d'engin. L'Appel de Genève publia par la suite l'ensemble de la documentation et les conclusions de la mission¹⁵⁴.

Durant la période allant de 2003 à mi-2008, quelques allégations isolées d'emploi de mines antipersonnel furent lancées contre le FMIL, qui les réfuta¹⁵⁵. Un incident examiné par l'Appel de Genève en mai 2008 concernait l'emploi d'un engin non interdit par l'Acte d'engagement¹⁵⁶. Toutefois, entre août et octobre 2008, les médias philippins affirmèrent à plusieurs reprises que les forces du FMIL employaient des mines terrestres, y inclus des mines antipersonnel, dans le conflit les opposant au gouvernement. La plupart des allégations émanaient de sources gouvernementales, plus spécifiquement de membres des forces armées et de la police¹⁵⁷. Les informations allaient de références vagues et succinctes à des comptes rendus spécifiques et détaillés. Les incidents allégués coïncidaient avec une escalade marquée du conflit, après la signature avortée d'un mémorandum d'accord entre le gouvernement et le FMIL qui aurait représenté un pas en avant important dans le processus de paix.

L'Appel de Genève s'efforça, par des recherches à distance et à l'occasion d'une mission de routine sur place en octobre 2008, d'obtenir des informations plus détaillées relatives aux allégations du gouvernement. Après avoir reçu et compilé ces informations, il les communiqua aux dirigeants du FMIL, qui fournirent une réponse pour chacun des incidents évoqués. Selon les cas, le FMIL niait toute participation à certains incidents, ou reconnaissait avoir été impliqué, mais en affirmant que l'emploi des armes incriminées n'était pas interdit par l'Acte d'engagement. L'Appel de Genève chercha aussi à obtenir des renseignements auprès d'autres acteurs généralement présents sur le terrain dans les zones concernées. Cependant, les zones où s'étaient produits les incidents en question avaient été et étaient encore, dans une large mesure, très dangereuses. Comme la majeure partie des habitants avait fui vers des zones plus sûres, aucun acteur non militaire ne s'était trouvé à proximité du lieu des incidents allégués, que ce soit lors des faits ou par la suite, et par conséquent personne n'était en mesure de fournir des informations utiles.

Avec d'une part le gouvernement affirmant que des mines avaient été employées et de l'autre côté le FMIL niant tout emploi de cette arme, et en l'absence d'informations émanant d'acteurs tiers, aucune conclusion

154 Voir Appel de Genève, *Seeking Rebel Accountability: Report of the Geneva Call Mission to the Moro Islamic Liberation Front in Central Mindanao, Philippines* (3-8 April 2002), Appel de Genève, Quezon City, 2002.

155 ICBL, *Landmine Monitor Report 2004: Toward a Mine-free World*, Human Rights Watch, New York, 2004, p. 673; ICBL, *op. cit.*, note 145, p. 587.

156 « 2 MILF mujahideen killed, 11 troops wounded in Basilan clash », dans *Mindanao Examiner*, 25 mai 2008, disponible sur : http://mindanaoexaminer.com/news.php?news_id=20080524235217 (dernière consultation le 12 mars 2012).

157 Voir Appel de Genève, *Fact Finding During Armed Conflict: Report of the 2009 Verification Mission to the Philippines to Investigate Allegations of Landmine Use by the Moro Islamic Liberation Front*, Appel de Genève, Genève, 2010, pp. 47-48.

ne put être tirée quant à d'éventuelles violations de l'*Acte d'engagement*. Cependant, ces recherches conduisirent l'Appel de Genève à conclure que les allégations étaient suffisamment crédibles pour poursuivre l'enquête. On considéra que la manière la plus efficace pour ce faire consistait à effectuer une mission de vérification, approuvée et appuyée par les deux parties.

Les dirigeants du FMIL, conformément à leurs obligations en vertu de l'article 3, acceptèrent rapidement et publiquement de coopérer avec la mission proposée. L'Appel de Genève réussit à convaincre le gouvernement des Philippines qu'en sa qualité d'État partie à la Convention d'Ottawa, l'approbation et l'appui à l'inspection sur place contribueraient au respect de ses obligations de faire en sorte que les dispositions contenues dans ce traité soient respectés sur son territoire¹⁵⁸. Le mandat de la mission était simple et axé sur une démarche en trois points qui peut être résumée comme suit :

- 1) Des mines antipersonnel ont-elles été utilisées pendant la période en question ?
- 2) En cas de réponse positive à la question 1, leur emploi peut-il être attribué au FMIL ?
- 3) En cas de réponse positive aux questions 1 et 2, ces violations étaient-elles ou auraient-elles dû être connues des personnes occupant des postes de commandement du FMIL ? En pareil cas, un dialogue avec les dirigeants du FMIL était prévu pour mettre un terme aux violations.

L'équipe de vérification fut constituée en tenant compte de ce mandat. Elle comprenait un expert technique, ainsi qu'un juriste expert en matière d'établissement des faits¹⁵⁹. La mission se déroula en novembre 2009, plus d'un an après les premières allégations. Le retard s'expliquait par une combinaison de facteurs : enquêtes préliminaires, demandes d'autorisations et finalisation des arrangements nécessaires. Surtout, pendant une grande partie de cette période, le gouvernement considérait que la situation sur le terrain n'était pas propice à une telle mission. Ce n'est qu'après une suspension des opérations militaires par le gouvernement, en juillet 2009, immédiatement suivie par une mesure réciproque du FMIL, que l'autorisation définitive de la mission fut délivrée. L'équipe d'établissement des faits, accompagnée pour des raisons de sécurité par des représentants des commissions de cessez-le-feu du gouvernement et du FMIL, se rendit sur les sites concernés, interrogea des témoins et inspecta des engins. Elle parvint à la conclusion que des mines antipersonnel avaient été employées dans deux des cas sur lesquels elle enquêtait et que, dans un troisième cas, leur emploi était probable. En ce qui concerne l'attribution, il fut établi que plusieurs acteurs armés étaient actifs dans les zones où les incidents s'étaient déroulés

158 La lettre d'approbation est reproduite dans *ibid.*, p. 51.

159 L'expert était Eric David, professeur de droit international à l'Université Libre de Bruxelles et membre de la CIHEF.

et que les éléments de preuve ne permettaient pas de conclure sans l'ombre d'un doute que la responsabilité en incombait au FMIL, bien que la mission conclut qu'il était probable que des forces associées au FMIL fussent impliquées dans l'un de ces incidents.

La mission communiqua ses conclusions au FMIL. Bien qu'elle n'ait pas formellement constaté de violation des obligations découlant de l'*Acte d'engagement*, elle considéra qu'il incombait aux dirigeants de faire en sorte que leurs forces soient mieux informées de la portée de l'interdiction des mines antipersonnel. La recommandation la plus importante à cet égard était que le FMIL devrait envisager d'intégrer l'interdiction à son code de conduite interne. En outre, il était recommandé au FMIL d'envisager de diffuser dans ses rangs des informations sur l'interdiction des mines antipersonnel. Le FMIL accepta ces deux recommandations et il coopère actuellement avec l'Appel de Genève en vue de les mettre en application.

Les points forts et les limites des mécanismes de CRV de l'*Acte d'engagement*

À eux trois, les mécanismes de CRV prévus par l'article 3 de l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel* ont fait la preuve de leur grande efficacité pour contrôler le respect des dispositions de l'*Acte*. Ils ont permis à l'Appel de Genève d'élucider et de résoudre la plupart des cas d'allégations formulées contre des signataires. Selon le professeur Andrew Clapham, qui a formulé cet avis en 2006 déjà, « la perspective de vérification et de contrôle continu par des missions sur place pourrait rendre le régime [de l'*Acte d'engagement*] encore plus efficace, en matière de détection des infractions, que le régime officiel du traité [d'Ottawa] »¹⁶⁰. Cependant, ces mécanismes présentent, individuellement, à la fois des points forts et des lacunes. Nous allons passer en revue dans la section suivante les principaux avantages et désavantages de chacun d'entre eux, en nous fondant sur les enseignements que l'Appel de Genève a tirés de son expérience ces dix dernières années.

Les points forts

L'autodéclaration présente l'avantage de garantir que les ANEA signataires assument la responsabilité de contrôler eux-mêmes le respect de leurs engagements. Ce mécanisme renforce leur adhésion aux normes contenues dans l'*Acte d'engagement* et leur permet de faire la preuve des efforts accomplis pour les mettre en œuvre. Les informations transmises constituent par ailleurs des données de référence précieuses pour l'Appel de Genève afin de mesurer les progrès réalisés, d'identifier les difficultés ainsi que les besoins d'appui.

¹⁶⁰ A. Clapham, *op. cit.*, note 6, p. 299. Il convient de relever, à des fins de transparence, que le professeur Clapham a siégé au Conseil de l'Appel de Genève de 2004 à 2010.

Toutefois, comme nous l'avons indiqué plus haut, l'Appel de Genève ne table pas uniquement sur l'autodéclaration pour contrôler la bonne application de l'*Acte d'engagement*. Les informations fournies par les signataires sont vérifiées grâce à des sources tierces et grâce à des observations de première main directes. Qui plus est, l'*Acte d'engagement* institue pour les ANEA des obligations absolues et sans conditions (sauf pour motifs de sécurité) d'autoriser l'Appel de Genève à contrôler leurs actes, alors que dans le régime de la Convention d'Ottawa, des conditions assez strictes doivent être remplies avant qu'une mission d'établissement des faits puisse être autorisée (un vote à la majorité des États parties). Un tel système contraignant et permanent de contrôle externe est crucial pour évaluer le respect des dispositions, pour détecter les éventuelles violations et pour vérifier les allégations. Il est aussi important d'instaurer la confiance. Il est peu probable qu'une autre organisation, sans ce rôle de supervision accordé à l'Appel de Genève par les signataires, se verrait accorder le même degré d'accès. De nombreux acteurs tiers ont aussi partagé des informations sensibles grâce à cette relation de confiance.

En outre, l'Appel de Genève a l'avantage, par rapport aux organisations humanitaires dotées d'un mandat plus large, de concentrer son action exclusivement sur des normes humanitaires spécifiques. Les obligations qui font l'objet du contrôle sont plus limitées. En outre, seuls les engagements pris par l'ANEA sont contrôlés, ce qui présente des avantages évidents en termes de champ d'action.

De manière générale, le mécanisme de CRV de l'*Acte d'engagement*, sans aller aussi loin que les mécanismes de vérification intrusifs qui caractérisent les traités relatifs aux armes, constitue un système rigoureux par rapport à d'autres systèmes touchant les ANEA, car : a) il comprend un contrôle aussi bien interne qu'externe, par l'Appel de Genève et ses organisations partenaires ; b) il a des pouvoirs contraignants ; enfin, c) il est transparent. En outre, il prévoit des conséquences – même si elles ne sont pas particulièrement lourdes – en cas de violation attestée (l'information est rendue publique)¹⁶¹. Les exemples des missions de vérification aux Philippines et dans le Puntland montrent comment les trois mécanismes de CRV entrent en jeu quand des allégations surgissent : réaction rapide et collaboration avec l'ANEA signataire concerné dans le processus d'établissement des faits, consultation d'observateurs tiers sur la crédibilité des allégations, et surtout, mesures de suivi et mise en œuvre des recommandations formulées par les missions de vérification. L'interaction entre l'autodéclaration, le contrôle par les tiers et les missions sur place permet de limiter les éventuelles faiblesses de chacun des mécanismes pris individuellement.

161 Cette mesure n'exclut pas d'autres conséquences. Pendant les réunions des signataires de l'*Acte d'engagement*, certains représentants d'ANEA ont recommandé que des mesures supplémentaires soient prises lorsqu'une violation est avérée, comme une condamnation publique par les signataires ou l'exclusion de l'*Acte d'engagement*. D'autres délégations ont fait valoir que l'utilité des sanctions varie considérablement et qu'elles doivent être adaptées à chaque situation spécifique pour être efficaces. Tout en reconnaissant l'importance d'exercer des pressions sur les signataires qui ne remplissent pas leurs engagements, elles ont insisté sur la nécessité d'aider les parties qui ne respectent pas les dispositions à résoudre les difficultés qu'elles rencontrent sur le terrain et qui contribuent au non-respect. Voir Appel de Genève, PSIO et Armed Groups Project, *op. cit.*, note 123, p. 22.

Obstacles et limites

Le système de CRV de l'*Acte d'engagement* a cependant, malgré ses points forts, été entravé par une série de facteurs externes et il présente aussi des limites qui lui sont propres. Les restrictions imposées par les États aux déplacements sont indubitablement le principal obstacle auquel s'est heurté l'Appel de Genève en matière de CRV. Plusieurs États ont invoqué de prétendus motifs politiques ou de sécurité pour refuser à l'Appel de Genève l'autorisation d'accès à leur territoire, ce qui a fortement compromis le processus de vérification. Dans certaines circonstances, comme dans le cas des États en déliquescence, la coopération du gouvernement est moins impérative, mais il s'agit d'exceptions, et souvent l'appui politique des États est essentiel pour les activités de vérification du respect des dispositions. À cet égard, l'expérience de l'Appel de Genève aux Philippines montre clairement que les États concernés peuvent bel et bien coopérer au contrôle du respect par les ANEA.

L'insécurité a aussi constitué un obstacle aux activités de CRV de l'Appel de Genève. Les ANEA sont en général actifs dans un contexte de conflit armé et les combats ont parfois empêché ou restreint les possibilités d'accès de l'Appel de Genève. La Somalie en est un exemple. En raison de la situation de guerre dans le sud du pays, l'Appel de Genève s'est trouvé à plusieurs reprises dans l'impossibilité de se rendre dans les zones contrôlées par les signataires¹⁶².

Outre le manque d'accès, le niveau des ressources et des capacités dont dispose l'Appel de Genève constitue une autre limite importante. L'organisation ne ménage pas ses efforts pour contrôler la mise en œuvre de l'*Acte d'engagement*, mais elle manque souvent des ressources nécessaires pour assurer un suivi systématique, et encore moins immédiat, dans chaque situation. Le problème est exacerbé par le fait que l'organisation de missions sur place dans les zones sous l'emprise des ANEA, qui sont souvent reculées, prend beaucoup de temps. Outre les obstacles liés aux aspects touchant la logistique, la sécurité et les considérations politiques, le manque de fonds limite aussi la présence sur le terrain de l'Appel de Genève ; il a contribué à retarder le déploiement d'un certain nombre de missions, y compris de vérification. Autre aspect connexe, l'Appel de Genève dispose lui-même de compétences limitées en matière d'établissement des faits et doit encore améliorer ses procédures internes en termes de méthodologie. L'organisation a déjà collaboré avec l'Académie de droit international humanitaire et des droits humains à Genève sur une étude axée sur les normes de preuve utilisées dans les processus d'établissement des faits¹⁶³.

162 Voir Appel de Genève, *Engaging Armed Non-state Actors*, note 98, pp. 22 et 30.

163 L'étude, encore à paraître, a été présentée en avant-première lors d'une conférence organisée pour célébrer la Journée des droits de l'homme, intitulée The UN Human Rights Council: Commissions of Inquiry, tenue à Genève en décembre 2011. Voir : <http://www.unige.ch/international/collOI/Events/UNOprogrammeDec11.pdf> (dernière consultation le 12 mars 2012).

Les mécanismes d'autodéclaration et de contrôle par les tiers présentent aussi des points faibles. Bien que la quasi-totalité des signataires aient présenté des rapports à l'Appel de Genève sur la mise en œuvre de l'*Acte d'engagement*, la qualité des informations fournies est inégale. De la même manière, les rapports de certains acteurs tiers, en particulier les médias locaux, se sont révélés partiels ou dépourvus d'éléments clés, comme la nature de l'engin explosif ou son mode d'activation, ce qui rend ardu tout jugement objectif sur le respect des engagements. D'autres acteurs tiers ont été réticents à partager ou à corroborer des informations, pour des raisons de sécurité ou d'ordre institutionnel.

Enfin, certaines limites sont indissociables des particularités de la question qu'il s'agit de contrôler. Comme les mines antipersonnel sont de taille réduite et aisément transportables, il est particulièrement difficile de vérifier des allégations de transfert ou d'acquisition¹⁶⁴. La vérification de l'absence de production est tout aussi problématique, étant donné que de nombreux ANEA ont accès à des explosifs et aux connaissances nécessaires pour fabriquer des engins artisanaux. L'emploi de mines antipersonnel est peut-être plus facile à vérifier, puisqu'il est peu probable qu'il ne soit pas du tout décelé. Comme l'a relevé Mary Wareham, de l'Observatoire des mines, « la présence accrue des ONG et des médias dans les zones de conflit, ainsi que les progrès des techniques de l'information, rendent beaucoup plus difficile aux gouvernements, et même aux groupes rebelles, la dissimulation de tout nouvel emploi de mines antipersonnel »¹⁶⁵. La difficulté consiste plutôt à établir si l'engin explosé est interdit par l'*Acte d'engagement* et à attribuer la responsabilité de son emploi, surtout lorsque plusieurs acteurs armés, y inclus des factions dissidentes, sont actifs sur le même territoire. L'expérience de la mission de vérification de l'Appel de Genève aux Philippines en 2009 est à cet égard instructive. Dans une majorité de cas, la mission a pu déterminer la nature des engins incriminés. En ce qui concerne l'attribution de la responsabilité de l'emploi, en revanche, elle n'a pas été en mesure de formuler des conclusions définitives. Il est probable que le temps écoulé entre les incidents et l'enquête a joué un rôle à cet égard. De la même manière, le contrôle des obligations « positives » des signataires, telles que la destruction des stocks, est une tâche ardue car contrairement à la Convention d'Ottawa¹⁶⁶, l'*Acte d'engagement* ne fixe pas de dates butoir pour le respect de ces dispositions.

À titre d'enseignement général, l'Appel de Genève devra tenir compte, dans la mise en œuvre de ses nouveaux *Actes d'engagement*, de ces facteurs, comme par exemple la situation particulière des enfants dans les conflits armés, y inclus leur libre arbitre, mais aussi les effets d'autres mécanismes de CRV lorsqu'ils existent, comme le mécanisme de surveillance et de communication de l'information.

164 T. Findlay, *op. cit.*, note 130, pp. 51-54.

165 M. Wareham, *op. cit.*, note 127, p. 55.

166 Aux termes de l'art. 4 de la Convention d'Ottawa, les États parties doivent achever la destruction de leurs stocks de mines antipersonnel au plus tard quatre ans après leur adhésion à la Convention.

Conclusion

Des mécanismes efficaces de CRV sont un instrument essentiel pour assurer le respect des normes humanitaires. Cependant, les traités multilatéraux dans les domaines du droit humanitaire, des droits de l'homme et des armes tendent à mettre en place des mécanismes de CRV moins rigoureux que d'autres moyens non traditionnels de surveillance, comme les accords humanitaires, les processus thématiques du Conseil de sécurité des Nations Unies, les commissions spéciales des Nations Unies et les *Actes d'engagement* de l'Appel de Genève. Qui plus est, même lorsque les traités multilatéraux contiennent des composantes de CRV, celles-ci portent rarement sur le comportement des ANEA ou, si tel est le cas, elles ne sont pas appliquées dans la réalité.

Il n'est donc pas surprenant que des mécanismes alternatifs aient vu le jour, afin de mieux contrôler et vérifier la conduite des parties aux conflits, étatiques et non étatiques. Cependant, si ces mécanismes sont davantage susceptibles de comporter des dispositions obligatoires, la plupart d'entre eux ne sont pas universellement applicables, soit parce qu'ils sont limités à un conflit ou à un type d'acteur particuliers, soit – dans le cas du mécanisme de surveillance et de communication de l'information – parce qu'ils ne concernent officiellement que les parties « répertoriées ». L'*Acte d'engagement* présente lui aussi des limites, mais le fait qu'il ne concerne que la conduite des ANEA ne signifie nullement que les parties non étatiques aux conflits exigent une surveillance plus intensive que les États parties ; c'est bien plutôt qu'il a pour objet de combler une lacune dans l'application des autres mécanismes existants. L'*Acte d'engagement* se rapproche des traités et des accords dans la mesure où le consentement d'être lié par ses obligations est une condition préalable à son application. Contrairement aux mécanismes de surveillance et de communication de l'information et aux mécanismes spéciaux des Nations Unies, il ne peut être imposé à un ANEA. En revanche, une fois qu'un ANEA signe l'*Acte d'engagement*, le mécanisme de CRV demeure applicable en tout temps, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir un nouveau consentement. En outre, contrairement à tous les mécanismes internationaux évalués dans cet article (l'accord entre l'ONU et le JEM), ses dispositions exigent un contrôle tant interne qu'externe.

Il faut encore souligner que les processus de CRV peuvent déceler autre chose que des violations. Ils peuvent aussi identifier les obstacles à la mise en œuvre et renforcer le respect des dispositions. Cela vaut tant pour les mécanismes d'autodéclaration d'un grand nombre de traités des droits de l'homme que pour certains des mécanismes non traditionnels. Ainsi, les missions de vérification de l'Appel de Genève ont permis non seulement de vérifier les allégations de violations de l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel*, mais encore de susciter de nouvelles mesures de mise en œuvre par les signataires, comme la destruction de stocks de mines antipersonnel par les autorités du Puntland et l'amélioration de la diffusion des normes par le FMIL.

Quelle que soit la situation, la coopération des États à ce processus est cruciale afin de permettre l'accès des observateurs extérieurs, comme l'a démontré de manière positive le gouvernement des Philippines durant la mission de vérification de l'Appel de Genève à Mindanao en 2009. L'expert juridique et d'inspection de la mission, le professeur Eric David, a relevé :

C'est à ma connaissance la première fois dans l'histoire des relations internationales qu'une telle mission d'établissement des faits a été effectuée avec l'accord et l'appui des deux parties à un conflit armé, en l'occurrence, un État et un acteur non étatique¹⁶⁷.

Cette coopération entre le gouvernement des Philippines et le FMIL s'est révélée possible, même en période de conflit armé.

L'expérience acquise dans le cadre de l'*Acte d'engagement contre les mines antipersonnel* révèle non seulement que les ANEA peuvent prendre des engagements humanitaires, mais encore qu'ils peuvent même coopérer dans l'examen de leur propre respect des dispositions. Les signataires ont présenté des rapports sur leur mise en œuvre et ils ont accepté et soutenu des missions de contrôle et de vérification. Ils ont même suggéré des améliorations dans le système de CRV lui-même. Cette adhésion, non seulement aux normes, mais aussi aux procédures destinées à assurer leur respect, devrait être encouragée.

Enfin, l'exemple de l'Appel de Genève montre que les ANEA peuvent accepter que les ONG jouent un rôle officiel d'inspection, y compris de contrôle externe¹⁶⁸. L'Appel de Genève a pu à ce jour mener trois missions de vérification sur place, tandis qu'aucune mesure d'établissement des faits similaire au titre de la Convention d'Ottawa n'a encore été expérimentée, malgré des allégations crédibles de violations à l'égard de plusieurs États parties. Les cas du Puntland et de l'Éthiopie sont à cet égard révélateurs.

En conclusion, nous avons cherché, dans le présent article, à faire valoir que des mécanismes de CRV différents, tels que l'*Acte d'engagement*, ont démontré qu'ils pouvaient assurer un meilleur respect des engagements de la part des ANEA, tout au moins en ce qui concerne certaines normes humanitaires. Si les sensibilités politiques empêchent que les mécanismes des traités multilatéraux traditionnels deviennent plus efficaces, alors d'autres options devraient être envisagées. Diverses suggestions ont été formulées pour améliorer le contrôle des ANEA : par exemple, créer un organe d'experts indépendant

167 Communiqué de presse de l'Appel de Genève, « Verification mission to investigate allegations of landmine use by the Moro Islamic Liberation Front in the Philippines conducted », 30 novembre 2009, disponible sur : <http://www.genevacall.org/news/press-releases/f-press-releases/2001-2010/2009-30nov-gc.htm> (dernière consultation le 12 mars 2012).

168 Pour une analyse du rôle de contrôle des ONG, voir Andreas Persbo, « Le rôle des organisations non gouvernementales dans la vérification des accords internationaux », dans *Forum du Désarmement*, UNIDIR, Genève, N° 3, septembre 2010, pp. 73-83 ; Olivier Meier et Clare Tenner, « Non-governmental monitoring of international agreements », dans *Verification Yearbook 2001*, VERTIC, Londres, 2001, pp. 207-227.

chargé de commenter les rapports des ANEA sur le respect de leurs propres obligations, voire instituer un mécanisme de vérification mis en œuvre par les ANEA eux-mêmes, du même type que ceux qui sont utilisés pour contrôler le respect des droits de l'homme par des sociétés commerciales¹⁶⁹. Chacune de ces suggestions peut heurter les sensibilités politiques, mais, pour l'instant tout au moins, adopter des mécanismes novateurs et non traditionnels pourrait bien être la seule manière d'empêcher que la prééminence du droit ne vienne en définitive grossir les rangs des victimes de la guerre.

169 Marco Sassòli, « Taking armed groups seriously: ways to improve their compliance with international humanitarian law », dans *International Humanitarian Legal Studies*, N° 1, 2010, pp. 36-42.