

**INTERVENTION DE LA PRESIDENTE
DE LA COMMISSION NATIONALE
POUR L'ELIMINATION DES MINES ANTIPERSONNEL
SUR L'ARTICLE 8
DE LA CONVENTION D'OTTAWA**

L'article 8 de la Convention d'Ottawa intitulé, on peut le rappeler, " Aide et éclaircissements au sujet du respect des dispositions " est un article clé de la Convention.

J'aimerais dire quelques mots au sujet de cet article 8. Et cette intervention, je souhaite la faire à un double titre :

- d'abord et avant tout comme Présidente de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, qui est une instance indépendante de contrôle qui joue, au niveau français, le rôle de vérification qui n'existe pas au niveau international.
- ensuite comme spécialiste de droit international, qui enseigne, au fil des ans, à ses étudiants qu'un traité international qui ne comporte pas de mécanisme de contrôle risque fort de n'avoir aucune efficacité juridique, c'est-à-dire tout simplement de rester lettre morte.

La Convention d'Ottawa a été adoptée beaucoup plus rapidement qu'on ne l'imaginait. C'est une Convention majeure qui comporte d'importantes obligations à la charge des Etats, mais qui ne contient qu'un mécanisme de vérification rudimentaire.

Pourquoi rudimentaire ? Parce qu'il repose entièrement sur la bonne volonté des Etats.

- Bonne volonté des Etats qui soumettent le rapport prévu à l'article 7 au Secrétaire général de l'ONU, dans le cadre des obligations de transparence. On sait que de nombreuses conventions internationales font obligation aux Etats de faire un rapport sur la façon dont ils mettent en œuvre leurs obligations. C'est le cas de la Convention d'Ottawa. Mais on doit noter que dans le cadre de la Convention d'Ottawa, d'une part il n'y a aucune sanction prévue contre l'Etat qui ne soumet pas son rapport, et d'autre part et surtout, il n'y a pas le moindre contrôle exercé par un organisme international sur le contenu du rapport, c'est-à-dire sur la véracité des renseignements fournis par les gouvernements.

- Bonne volonté des Etats qui mettent en cause, en vertu de l'article 8, un autre Etat soupçonné de violation, dans le cadre des mesures de vérification et de confiance.

Nous percevons tous que ce système a peu de chances d'être efficace, parce qu'il implique pour son déclenchement une confrontation de souverainetés, un conflit politique potentiel entre Etats.

Il y a fort à parier qu'un Etat ou un groupe d'Etats soupçonnant une violation risquent de ne pas considérer que l'enjeu du respect du droit, du respect de la convention par un autre Etat, vaille la peine de s'engager dans un conflit politique avec celui-ci, au nom du droit.

Pour d'évidentes, quoique regrettables, raisons diplomatiques, fondées sur une conception extensive du principe de non ingérence, il est rare qu'un Etat accepte de mettre un Etat qui viole le droit international en cause, s'il ne subit pas lui-même de dommage ; et s'il le fait, ce sera au niveau verbal et politique, sans qu'il accepte de s'engager dans un processus institutionnel. L'expérience dans le domaine des conventions de protection des droits de l'homme va tout à fait dans ce sens, et illustre ce fait que les Etats répugnent à jouer le rôle d'accusateur public des autres Etats, si leurs propres intérêts ne sont pas en cause : bien qu'il y ait dans la plupart des conventions internationales de protection des droits de l'homme, un article prévoyant la possibilité d' "une requête interétatique", on constate que cet article a été très peu ratifié, et quand il l'a été, qu'il n'a jamais été mis en œuvre.

Faut-il alors s'en remettre aveuglément à cette bonne volonté des Etats et leur faire confiance pour assurer le respect du droit, c'est-à-dire faire confiance à chaque Etat pour qu'il respecte les dispositions de la Convention d'Ottawa et rende un rapport conforme, et faire confiance à chaque Etat pour qu'il fasse en sorte que les autres Etats respectent la Convention d'Ottawa, en dénonçant les auteurs de violation ?

Connaissant les Etats, je crois qu'il faut résolument répondre non.

Mais alors que faire ?

Il n'est pas dans mon propos de présenter ici une solution miracle, toute faite.

Je voudrais plutôt, d'une part faire prendre conscience à tous et chacun de la nécessité incontournable d'un mécanisme de contrôle, qui ait des chances raisonnables de pouvoir être activé si l'on ne veut pas que la Convention d'Ottawa risque de rester inopérante ; d'autre part, dès lors que chacun sera convaincu qu'il faut effectivement un tel mécanisme de contrôle, lancer quelques pistes de réflexion.

D'abord, une première remarque que l'on peut faire est qu'il y a deux approches – qui ne sont pas antinomiques – de la question d'un meilleur système de vérification.

Il y a d'abord *l'approche à court terme*, qui pourrait chercher à rendre l'article 8 plus opérationnel par la mise en œuvre de modalités techniques facilitant son utilisation en la dépolitisant.

Et il y a ensuite *l'approche à plus long terme* – à l'horizon 2004, au moment de la conférence de révision ou même plus tard – qui ouvre de plus vastes horizons, en permettant de réfléchir au mécanisme le plus adapté aux particularités de la Convention d'Ottawa et du contrôle des mines antipersonnel.

En ce qui concerne l'approche à court terme, j'avais déjà lancé au cours d'une réunion intersessionnelle tenue à Genève, en mai dernier, l'idée que l'on pourrait confier, non pas à un Etat isolé, mais au Comité de coordination où sont représentés les divers intérêts et sensibilités étatiques, le soin de mettre en mouvement l'article 8. Un tel mécanisme serait parfaitement conforme – bien plus que le déclenchement par un seul Etat se présentant nécessairement de façon antagonique avec l'Etat accusé de violation – à l'esprit de coopération invoqué à l'article 8, paragraphe 1 :

1. Les Etats parties conviennent de se consulter et de coopérer au sujet de l'application des dispositions de la présente Convention, et de travailler dans un esprit de coopération afin de faciliter le respect, par les Etats parties, des obligations découlant de la présente Convention.

En ce qui concerne l'approche à plus long terme, les choses sont évidemment plus complexes, et je ne pense ici que faire un bref panorama des précédents qui existent dans les innombrables conventions que ratifient les Etats, et qui me semblent dignes d'intérêt.

En sélectionnant les exemples qui paraissent les plus proches et les plus pertinents pour la Convention d'Ottawa et en simplifiant à l'extrême, je pense qu'il est possible de dire qu'il y a plusieurs logiques à l'œuvre dans le contrôle :

- * la logique des conventions de désarmement, qui est une logique d'inspection,
- * la logique des conventions sur les droits de l'homme, qui est une logique de dénonciation,
- * la logique des conventions sur l'environnement que j'analyserai plutôt comme une logique d'accompagnement.

*** L'inspection est privilégiée dans la plupart des conventions sur le désarmement.**

Celle-ci est souvent faite par un organe permanent : c'est le cas du traité d'interdiction complète des essais nucléaires qui a mis sur pied un système de surveillance international ; des traités sur les matières nucléaires contrôlées par l'Agence internationale de l'énergie atomique ; de la convention sur les armes chimiques également qui utilise même un corps d'inspecteurs permanents.

L'inspection régulière sur place est en général considérée par les Etats comme la seule garantie d'une vérification rigoureuse, dont l'absence pourrait mettre en péril la sécurité des Etats.

Il ne semble pas que cette solution un peu extrême soit adaptée au problème des mines : les caractéristiques techniques des mines antipersonnel – petite taille, dissémination omniprésente, facilité de fabrication et de transfert – font que les inspections risqueraient de ne pas remplir leur fonction de contrôle.

La Convention d'Ottawa, qui fait partie des conventions de désarmement et a retenu l'idée de l'envoi ponctuel d'une mission d'établissement des faits qui peut être décidée par l'Assemblée des Etats parties, s'inscrit dans cette logique, même si l'inspection serait faite par une mission *ad hoc* et non un organe permanent.

Mais la Convention d'Ottawa n'est pas qu'une convention de désarmement, c'est une convention hybride, car elle peut être aussi lue comme une convention de protection des droits de l'homme, dans la mesure où sa principale préoccupation ce sont les victimes des mines antipersonnel.

Si l'on regarde alors du côté des conventions de protection des droits de l'homme, que voit-on ?

*** La dénonciation est privilégiée dans les conventions sur les droits de l'homme.**

On voit que toutes ces conventions prévoient l'envoi par les Etats de rapports sur leur mise en application. Mais surtout, on voit qu'il existe un organe collectif qui contrôle la véracité des rapports :

- il peut s'agir d'un organisme intergouvernemental associant des représentants de la société civile : c'est l'exemple du Conseil d'administration de l'OIT qui comporte des représentants de syndicats ouvriers et patronaux ;
- il peut s'agir d'organismes intergouvernementaux auprès desquels les ONG jouent un rôle actif : c'est l'exemple de la Commission des droits de l'homme de l'ONU qui contrôle le respect de la Déclaration universelle des droits de l'homme ;
- il peut s'agir d'organismes indépendants des gouvernements, composés d'experts : c'est l'exemple du Comité des droits de l'homme qui contrôle la mise en œuvre du Pacte international sur les droits civils et politiques, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui contrôle la mise en œuvre du Pacte du même nom, et des quatre autres comités prévus par les conventions contre la torture, la discrimination raciale, la discrimination à l'égard des femmes, ou encore la convention sur les droits des enfants.

Ces organismes examinent donc les rapports périodiques ainsi que les situations de violation des droits de l'homme portées à leur attention et élaborent des conclusions et recommandations adressées à chaque Etat et rendues publiques : cette procédure, qui n'aboutit à aucune sanction au sens strict est, comme précédemment indiquée, une procédure de dénonciation, de "mobilisation de la honte" pour utiliser une formule célèbre inventée pour l'OIT, qui constitue une pression non négligeable sur les Etats. L'importance de ce contrôle exercé par ces différents organismes est illustrée par le fait que les Etats font tout ce qu'ils peuvent pour éviter d'être dénoncés comme ne respectant pas leurs engagements.

Les conventions de protection des droits de l'homme se caractérisent donc par la mise en place d'un *organisme permanent de contrôle*, mais aussi le plus souvent par la *saisine possible par des particuliers* et pas seulement par des Etats. La société civile participe donc largement aux procédures de dénonciation : une organisation professionnelle de travailleurs ou d'employeurs peut ainsi saisir le BIT ; une ONG peut mettre en route la procédure confidentielle, dite procédure 1503, devant la Commission des droits de l'homme ; il existe une possibilité pour l'Etat d'accepter les plaintes individuelles dans le cadre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention pour l'élimination de la discrimination raciale et de la Convention sur la torture ; les ONG peuvent participer à la procédure d'enquête prévue par l'article 20 de la Convention contre la torture.

Compte tenu du rôle incontournable joué par les ONG tout au long du processus d'Ottawa, il m'apparaît que toute réflexion sur un mécanisme de contrôle plus efficace, ne peut faire l'impasse de leur association à ce contrôle.

Dès lors qu'un contrôle efficace exige, semble-t-il, un organe permanent habilité à exercer ce contrôle, il faudrait envisager, soit de faire une place aux ONG au sein de cet organe, soit à tout le moins de leur donner la possibilité, à certaines conditions, de le saisir d'une violation.

Il est en tout cas clair, à mes yeux, que l'expérience des conventions sur les droits de l'homme peut éclairer la route vers un contrôle plus efficace de la Convention d'Ottawa.

Mais un autre chemin encore peut être parcouru : c'est celui qui mène aux conventions de protection de l'environnement. Celles-ci présentent en effet certains aspects originaux qui pourraient également enrichir la réflexion concernant le mécanisme de contrôle au sein de la Convention d'Ottawa.

*** L'accompagnement est privilégié dans les conventions de protection de l'environnement.**

J'ai parlé tout à l'heure de logique d'accompagnement, on pourrait dire aussi logique d'incitation.

Au-delà – ou en deçà – de la dénonciation des violations, les diverses procédures de contrôle cherchent en effet à aider les Etats qui ne sont pas en conformité avec leurs obligations à s'y mettre.

L'exemple du Protocole de Montréal dont l'objectif est d'assurer la protection de la couche d'ozone, en mettant à la charge des Etats des obligations de réduction des émissions de gaz CO₂, est ici particulièrement éclairant.

Ce protocole a en effet mis sur pied un comité d'application qui est chargé de mettre en œuvre ce que l'on appelle des procédures de non conformité.

Je voudrais m'arrêter un instant sur cette expression de *procédure de non conformité* qui illustre parfaitement l'esprit dans lequel s'exerce le contrôle du respect de leurs obligations par les Etats. Parler de non conformité – plutôt que de violation – constitue, alors qu'il s'agit en fait de la même chose, une rupture sémantique entre deux situations qui sont similaires, mais qui vont être traitées selon deux logiques différentes : à la non conformité, les institutions de contrôle réagiront par le dialogue, la compréhension, la volonté d'aider l'Etat à remplir ses obligations ; à la violation, les institutions de contrôle réagiront par des mesures de sanctions.

Ce langage symbolique, qui insiste sur la non violation, a pour but d'instaurer un climat de confiance entre l'Etat en situation de non conformité et les institutions de contrôle.

C'est cet esprit qui devrait présider au mécanisme permanent qui pourrait être à terme mis en place dans le cadre de la Convention d'Ottawa.

Dans le cadre du Protocole de Kyoto, cette double fonction apparaît encore plus nettement avec le projet d'une division du comité de contrôle prévu en deux groupes : le groupe de la facilitation – essentiellement mis en place pour assister les Etats parties à respecter leurs obligations ; le groupe de l'application – véritablement institution de contrôle pouvant adresser des mises en garde aux Etats et éventuellement proposer des sanctions.

Enfin, il convient de réfléchir un instant sur les modalités de saisine de l'organe de contrôle.

On peut citer ici encore une fois le Protocole de Montréal qui est assez original de ce point de vue et qui pourrait constituer une source d'inspiration dans le domaine des mines antipersonnel. A côté de la saisine par un Etat ou un groupe d'Etats (ce qui est déjà prévu à l'article 8 de la Convention d'Ottawa) est prévue également la saisine par le Secrétariat. Dans la Convention-cadre sur les changements climatiques, il est prévu dans les projets que cette saisine puisse se faire par la conférence des Etats parties. Mais surtout, le Protocole de

Montréal prévoit la saisine par l'Etat lui-même qui ne se sent pas capable de remplir ses obligations. On a parlé à ce sujet de politique de "blameworthiness". L'idée est bien de privilégier la voie de dialogue plutôt que la voie conflictuelle.

Il est clair que des mécanismes de ce type peuvent être une source d'inspiration pour la Convention d'Ottawa, car bien souvent certains Etats ne remplissent pas leurs obligations, non par volonté délibérée de violer le traité, mais par incapacité juridique ou technique à en remplir les obligations.

La réflexion devrait également se porter sur la composition du mécanisme permanent chargé d'exercer le contrôle.

Les interrogations liées à la composition sont stratégiques dans la mesure où les Etats ont des intérêts antagonistes. Il conviendrait que la composition reflète cette diversité, prenant en considération à la fois les intérêts des Etats victimes des mines antipersonnel et des Etats donateurs qui portent assistance aux Etats victimes.

On voit donc dans les quelques exemples que j'ai évoqués devant vous qu'il y a différentes orientations dans le contrôle. Mais aussi et avant tout que toute convention "sérieuse" s'accompagne d'un mécanisme de contrôle.

L'examen de ces différentes approches pourrait être confié à un groupe de réflexion, comportant à la fois des juristes de droit international et des experts des mines sur le terrain. Un groupe de travail *ad hoc* de ce type – comprenant des experts juristes et des techniciens – a par exemple été mis en place pour réfléchir à des procédures de non conformité pour la Convention-cadre sur les changements climatiques.

Si nous sommes là réunis aujourd'hui – et bien souvent avant ce rendez-vous annuel – c'est bien que nous considérons que la Convention d'Ottawa est une convention "sérieuse". Une convention que les Etats ici réunis prennent au sérieux. Il reste alors à traduire ce sentiment partagé, dans un mécanisme juridique effectif, qui exerce au jour le jour, un suivi de la Convention.