

Le mécanisme de vérification de la Convention d'Ottawa constitue-t-il une solution hybride applicable ou un compromis fatal ?

Trevor FINDLAY

Les mécanismes de vérification sont aujourd'hui un élément courant des accords de maîtrise des armements et de désarmement. Ils servent à déceler les violations et à dissuader les contrevenants éventuels, tout en ménageant aux États parties un biais par lequel ils puissent démontrer qu'ils respectent leurs engagements, et sont donc un moyen de susciter ou de renforcer la confiance dans l'application des accords. Tout un chacun conçoit les difficultés que puisse poser la vérification d'une interdiction des mines terrestres antipersonnel, aussi peut-il être surprenant de voir à quel point le mécanisme de vérification du respect de la Convention d'Ottawa est rudimentaire. Dans le présent article, nous nous pencherons sur la question de savoir en quoi consiste ce mécanisme de vérification, comment il a été négocié et dans quelle mesure il a rendu la Convention vérifiable. Nous ferons aussi quelques pronostics pour l'avenir.

Dispositions de la Convention d'Ottawa relatives à la vérification

La Convention d'Ottawa ne comporte aucun article ou protocole qui soit nommément consacré à la vérification. Le mot de vérification n'y est même pas mentionné. Il serait pourtant erroné d'en conclure que rien n'y est prévu en la matière. On trouve les rudiments d'un système de vérification dans l'article 7, sur les mesures de transparence, et dans l'article 8, sur l'aide et les éclaircissements au sujet du respect des dispositions.

En vertu de l'article 7, les États parties sont tenus de fournir au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui est dépositaire de la Convention, tout un éventail de renseignements sur les mines terrestres antipersonnel et les activités qui ont un lien avec ces engins. Chacun d'entre eux doit le faire dès que possible et, en tout état de cause, au plus tard 180 jours après l'entrée en vigueur de la Convention à son égard. L'instrument étant entré en vigueur le 1^{er} mars 1999 pour les 40 premiers États parties, ceux-ci avaient jusqu'au 27 août 1999 pour présenter lesdits renseignements. Les rapports considérés sont censés être mis à jour annuellement au 30 avril et porter sur les mesures d'application nationales (législatives, réglementaires et autres), les stocks de mines terrestres, ventilés par type et quantités, l'emplacement des zones minées, les types et quantité des mines conservées à des fins autorisées (soit la mise au point de techniques de détection, d'enlèvement et de destruction des mines, ainsi que la formation à ces techniques), l'état détaillé des programmes de destruction des mines et de mise hors service des installations de production, les caractéristiques techniques de

Trevor Findlay est directeur exécutif du Verification Research, Training and Information Centre (VERTIC), de Londres.

chaque type de mine produit, ainsi que les mesures prises pour avertir les populations de l'existence de zones minées.

L'article 8 établit une procédure qui ménage à un ou plusieurs États parties qui soupçonneraient une inobservation des dispositions de la Convention la possibilité de poursuivre l'affaire. Tout État partie peut présenter à un autre État partie, par l'intermédiaire du Secrétaire général, une demande d'éclaircissements à laquelle le second est tenu de répondre dans les 28 jours. Si l'État partie demandeur ne reçoit pas de réponse dans ce délai ou juge insatisfaisante la réponse à sa demande, il peut soumettre la question à la première assemblée des États parties qui se tient par la suite et demander dans l'intervalle au Secrétaire général d'exercer ses bons offices afin de régler la question ou (vraisemblablement dans les cas très graves) proposer la convocation d'une assemblée extraordinaire des États parties. Si, dans les 14 jours, un tiers des États parties consent à sa convocation, une telle assemblée extraordinaire est tenue à l'expiration d'un nouveau délai de 14 jours. Cette assemblée peut décider, à la majorité des États présents et votants, de classer l'affaire. Si de plus amples éclaircissements se révèlent être nécessaires, l'assemblée extraordinaire peut autoriser l'envoi d'une mission d'établissement des faits et en détermine alors le mandat à la majorité des voix.

De telles missions sont composées au maximum de neuf experts choisis sur une liste établie et actualisée par le Secrétaire général. Les membres de la mission sont tenus de donner un préavis d'au moins 72 heures avant de pénétrer sur le territoire de l'État partie devant faire l'objet de l'inspection. Ils peuvent apporter sur le territoire le matériel dont ils ont besoin pour réunir des renseignements et y séjourner pendant 14 jours au maximum (sans passer plus de sept jours sur un site particulier, à moins qu'il n'en soit convenu autrement). Sont énoncées à l'article 8 les garanties habituelles en matière de protection de la souveraineté nationale, d'une part, et de protection physique des membres de la mission, d'autre part.

Les membres de la mission d'établissement des faits sont tenus de communiquer leurs constatations, par l'intermédiaire du Secrétaire général, à une assemblée des États parties. Celle-ci peut, par une décision prise à la majorité des deux tiers (faute d'un consensus), demander à l'État partie en cause de prendre des mesures en vue de corriger la situation en ce qui concerne l'exécution de ses obligations ou recommander d'autres moyens de régler la question, notamment « l'ouverture de procédures appropriées, conformément au droit international ». Cette dernière formule est employée couramment par euphémisme pour désigner des sanctions quelconques (telles que la suspension des privilèges accordés par un traité) ou la saisine du Conseil de sécurité ou de la Cour internationale de Justice.

Comparaison entre le mécanisme de vérification de la Convention d'Ottawa et les régimes d'autres traités

La Convention d'Ottawa est un traité hybride, qui tient tant de l'accord de maîtrise des armements que de l'instrument de droit international humanitaire. Les dispositions établies par la Convention en matière de vérification et d'application chevauchent ces deux traditions et apportent une solution à la fois plus musclée que celle de certains instruments de droit humanitaire et plus faible que les meilleures d'entre celles qui ont été conçues en matière de maîtrise des armements.

La différence la plus marquée entre les formules adoptées en matière de maîtrise des armements et la solution proposée par la Convention d'Ottawa réside dans l'absence d'un mécanisme institutionnel permanent pour cette dernière. Premièrement, celle-ci n'a pas mis en place de système de surveillance indépendant, tel que le Système de surveillance international établi par le Traité d'interdiction complète

des essais nucléaires ou le système de garanties nucléaires appliqué par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Elle n'a pas non plus prévu de corps d'inspecteurs permanent comme cela a été le cas de la Convention sur les armes chimiques. La Convention d'Ottawa n'établit aucune contrainte en ce qui concerne la communication des données de référence et l'acquisition des données ultérieures. Certes, les mesures de transparence prévues par la Convention sont relativement complètes et, pour autant que la plupart des États s'y conforment, produiront des données de référence détaillées sur la base desquelles il sera effectivement possible d'évaluer le respect des dispositions de l'instrument, mais il n'en demeure pas moins que, dans le cadre des régimes de vérification les plus élaborés, de telles données sont soumises à confirmation par un contrôle indépendant. Ce contrôle peut s'appuyer sur des techniques de surveillance telles que la télédétection, la surveillance automatique et à l'épreuve des falsifications, effectuée sur place, la comptabilité matières, ainsi que les inspections sur place, spéciales, régulières ou par mise en demeure. Le Département pour les affaires de désarmement, au sein du Secrétariat de l'ONU, sera la seule institution centrale de la Convention d'Ottawa et n'aura d'autre rôle que de compiler les données d'information fournies par les États parties et de les diffuser parmi eux.

Bien entendu, les États peuvent avoir recours, pour vérifier le respect de la Convention d'Ottawa comme de tous autres accords, à ce qu'il est convenu d'appeler les moyens techniques nationaux, à savoir les capacités de vérification nationales telles que les satellites, la surveillance électronique et les services de renseignement. Cela dit, dans le cas des mines terrestres, il est peu probable que ces moyens technologiques se révèlent être un outil de vérification très efficace et ils remplaceront donc mal un système de surveillance international.

Quant aux lacunes de la Convention d'Ottawa sur le plan des institutions, il convient de signaler en deuxième lieu l'absence d'organes permanents qui puissent examiner et régler des problèmes en matière d'exécution des obligations, à l'instar de ceux qui ont été établis par la Convention sur les armes chimiques, le Traité d'interdiction complète des essais et les traités bilatéraux de maîtrise des armements nucléaires conclus par les États-Unis et l'Union soviétique. La Convention d'Ottawa laisse aux États parties le soin d'évaluer la véracité des données d'information fournies. Faute d'un secrétariat technique, il n'y a aucun organe d'experts qui puisse régler d'une manière apolitique et nuancée les problèmes d'inexécution des dispositions qui seraient d'importance secondaire ou d'ordre technique ou encore à mettre sur le compte de l'inadvertance. À défaut d'un conseil exécutif permanent qui soit habilité à examiner des allégations plus graves (à l'instar de celui qu'a établi la Convention sur les armes chimiques), les États parties n'auront d'autre solution que de saisir l'ensemble des États parties réunis. En l'occurrence, ils devront attendre que se tienne une assemblée annuelle (or il pourrait être nécessaire d'agir vite) ou alors demander la convocation d'une assemblée extraordinaire, ce qui augmenterait considérablement les enjeux de la situation. En l'absence d'un système de surveillance continue ou d'inspection régulière, toute demande d'envoi d'une mission d'établissement des faits sera nécessairement perçue comme une provocation politique, aussi raisonnables qu'en soient les motifs. Le fait qu'une telle mission est conçue comme un dernier recours en cas d'allégation d'inexécution des dispositions en accentuera encore l'importance politique et en rendra l'envoi encore plus improbable.

Faute d'un secrétariat technique, il n'y a aucun organe d'experts qui puisse régler d'une manière apolitique et nuancée les problèmes d'inexécution des dispositions qui seraient d'importance secondaire ou d'ordre technique ou encore à mettre sur le compte de l'inadvertance.

Les dispositions détaillées relatives à l'établissement des faits sont, à certains égards, plus progressistes dans le cas de la Convention d'Ottawa que dans celui de certains des instruments de maîtrise des armements qui l'ont précédée, ce qui ne laisse pas de surprendre. La Convention d'Ottawa place la barre moins haut, à tout le moins en théorie, que le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, dès lors que l'Assemblée des États parties peut autoriser l'envoi d'une mission

d'établissement des faits et en déterminer le mandat par une décision prise à la majorité simple des États présents et votants, alors que le Conseil exécutif établi par le traité ne peut approuver la réalisation d'une inspection sur place que si 30 de ses 51 membres y sont favorables.

Les délais de mise en route d'une inspection lorsqu'il a été décidé d'y procéder sont aussi plutôt courts, comparés à ceux que prévoient d'autres traités, ce qui s'explique peut-être par le fait que de telles inspections seront, sur le plan technique, moins complexes que celles qui auraient pour but de déceler des armes chimiques ou des essais nucléaires, par exemple. Les membres de la mission d'établissement des faits peuvent entrer sur le territoire de l'État partie inspecté dans les 72 heures, délai qui est nettement moins long que celui de 120 heures imposé aux équipes chargées d'une inspection faite en application de la Convention sur les armes chimiques (encore que, dans le cas du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, ce délai soit de 24 heures).

Cependant, la procédure à suivre pour faire approuver la réalisation d'une inspection est plus longue dans le cas de la Convention d'Ottawa que dans celui d'autres traités : un délai de 14 jours est imparti aux États pour indiquer s'ils sont favorables ou non à la convocation d'une assemblée et un nouveau délai de 14 jours au Secrétaire général pour convoquer cette assemblée. En d'autres termes, le contrevenant éventuel a quatre semaines pour retirer ou cacher des éléments de preuve d'une violation. Dans le cas du Traité d'interdiction complète des essais, le Conseil exécutif doit prendre une décision dans les 96 heures qui suivent la présentation de la demande d'inspection. Ce délai est de 12 heures pour l'organe établi par la Convention sur les armes chimiques.

La comparaison de ces délais peut toutefois induire en erreur. Quel que soit le régime établi par un traité, il est peu probable qu'une demande d'inspection sur place surgisse brusquement. En règle générale, on commencera par demander des éclaircissements à l'État partie en cause. Il se peut que les éclaircissements ainsi donnés soient incomplets ou insatisfaisants, auquel cas l'affaire donnera lieu à de nouvelles consultations, ce qui risque de retarder encore l'envoi d'une équipe d'enquête. Dans la Convention d'Ottawa, il est fait spécifiquement mention de la possibilité d'avoir recours aux bons offices du Secrétaire général pour régler des problèmes qui se poseraient sur le plan de l'exécution des dispositions. Même dans le pire des cas, il s'offrirait à l'État qui violerait intentionnellement et clandestinement un traité de maîtrise des armements de multiples possibilités de faire traîner les choses et de masquer la vérité avant qu'une inspection sur place ne soit mise en route. Moyennant de tels atermoiements, il peut détruire, retirer ou falsifier des éléments de preuve accablants. Cependant, la Convention d'Ottawa se prête plus que d'autres traités à de telles manœuvres parce qu'elle ne prévoit aucune vérification continue, notamment par la télésurveillance. En règle générale, l'État partie soupçonné ne peut pas influencer sur de telles capacités, qui sont à même d'apporter les éléments d'information indiquant que des activités illicites ont été entreprises, sur lesquels peut être fondée une démonstration d'inexécution des obligations.

La Convention d'Ottawa a ceci de particulier qu'elle semble ne reconnaître aux États parties aucun droit de refuser une inspection demandée. C'est déjà bien plus que ne le fait le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE), par exemple. Qui plus est, la Convention d'Ottawa dispose spécifiquement que l'État partie en cause ne doit ménager aucun effort pour donner aux membres de la mission d'établissement des faits la possibilité de s'entretenir avec toutes les personnes susceptibles de fournir des renseignements sur la question qui fait l'objet de l'allégation d'inexécution des obligations. Cette disposition, qui n'a pas de précédent parmi celles des accords de maîtrise des armements, est le reflet non seulement des procédures de visite établies en droit international humanitaire, mais aussi, sans doute, de l'expérience de la Commission spéciale des Nations Unies chargée du désarmement en Iraq (UNSCOM), dont les membres ont pu glaner d'importants éléments d'information au cours d'entretiens tant prévus que fortuits avec des Iraquiens.

En application de la Convention d'Ottawa, l'État partie en cause est tenu d'accorder aux membres de la mission d'établissement des faits l'accès à « toutes les zones et toutes les installations sous son contrôle où il pourrait être possible de recueillir des faits pertinents relatifs au cas de non-respect en question ». Toutefois, comme dans le cas de la Convention sur les armes chimiques, ledit État partie peut avoir recours à des moyens équivalant aux techniques dites d'accès réglementé pour protéger des équipements, une information et des zones sensibles. En outre, il est tenu de veiller à la protection physique des membres de la mission, qui doivent, pour leur part, respecter les obligations constitutionnelles en matière de perquisition auxquelles l'État considéré aurait à satisfaire. Si ce dernier refuse l'accès à des sites particuliers, il doit démontrer par d'autres moyens qu'il respecte la Convention. Toutes ces dispositions se retrouvent aujourd'hui dans les accords de maîtrise des armements.

Globalement, les dispositions de la Convention d'Ottawa qui ont trait à l'établissement des faits ne se situent pas bien en deçà des « meilleures pratiques qui soient » à l'heure actuelle pour vérifier le respect d'une maîtrise des armements, sans toutefois égaler la formule parfaite des inspections sur place susceptibles d'être menées « à tout moment et en tout lieu ». Du point de vue du droit international humanitaire, cependant, les dispositions de la Convention sont ou plus souples ou plus musclées que celles d'autres traités. En ménageant aux seuls États parties la possibilité de demander des éclaircissements sur un cas possible d'inexécution des obligations, elles sont plus faibles que celles du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui reconnaissent à des particuliers le droit d'introduire de telles demandes – encore que l'on puisse révoquer en doute l'efficacité de tels mécanismes et les possibilités réelles qu'ils offrent¹. En revanche, en matière d'établissement des faits, la Convention d'Ottawa va bien au-delà d'autres traités de droit international humanitaire, notamment la Convention de Genève de 1949 et son Protocole additionnel I, ainsi que la Convention contre la torture.

Pourquoi la Convention d'Ottawa n'a-t-elle pas établi de mécanisme de vérification plus complet ?

Les raisons pour lesquelles la vérification n'occupe pas une place plus proéminente dans la Convention d'Ottawa sont complexes. Elles tiennent à la genèse singulière de l'instrument, à son caractère hybride, au moment auquel il a vu le jour et aux conditions particulières qui s'attachent aux mines terrestres antipersonnel en tant qu'objectif de maîtrise des armements.

LES GRANDES IDÉES SUR LESQUELLES REPOSE LA CONVENTION

En tant que concept, la Convention d'Ottawa n'est pas le produit de l'école classique en matière de maîtrise des armements, pour laquelle une telle maîtrise est un moyen de renforcer la sécurité nationale et internationale, mais plutôt celui du mouvement humanitaire, selon lequel il est cruel d'employer des armes antipersonnel. Les États parties à la Convention sur certaines armes classiques n'étant pas parvenus, en 1996, à interdire purement et simplement les mines terrestres dans le cadre de la révision du Protocole II annexé à cette convention,

En tant que concept, la Convention d'Ottawa n'est pas le produit de l'école classique en matière de maîtrise des armements, pour laquelle une telle maîtrise est un moyen de renforcer la sécurité nationale et internationale, mais plutôt celui du mouvement humanitaire, selon lequel il est cruel d'employer des armes antipersonnel.

deux conceptions rivales de la conduite à tenir par la suite ont vu le jour au sein de la communauté internationale, largement déçue de cet échec.

De l'avis des uns, il fallait suivre la voie traditionnelle de la maîtrise des armements, qui passait par des négociations à la Conférence du désarmement à Genève. Les tenants de cette formule soutenaient que seule la Conférence avait l'expérience et les compétences nécessaires pour s'attaquer

Le fait que les États favorables à l'idée de négociations à la Conférence du désarmement étaient aussi parmi les plus sceptiques quant aux possibilités effectives de vérifier le respect d'une interdiction des mines terrestres a conduit d'aucuns à soupçonner que lesdits États espéraient voir échouer un nouveau traité sur la question à Genève.

aux questions difficiles qui étaient en jeu, en particulier celles de la vérification. L'Australie, les États-Unis et la Fédération de Russie étaient au nombre de ceux-là. La Fédération de Russie a supputé qu'un système de vérification d'une interdiction des mines terrestres serait plus lourd, coûteux et inquisitorial que le système établi par la Convention sur les armes chimiques, tout en affirmant qu'il était absolument impossible de concevoir un moyen simple et économique de vérifier le respect d'une interdiction aussi complexe². Le fait que les États favorables à l'idée de négociations à la Conférence du désarmement étaient

aussi parmi les plus sceptiques quant aux possibilités effectives de vérifier le respect d'une interdiction des mines terrestres a conduit d'aucuns à soupçonner que lesdits États espéraient voir échouer un nouveau traité sur la question à Genève.

Faute d'ouvrir les négociations à Genève, il fallait constituer spécialement une instance pour les mener dans un autre cadre. C'est d'ailleurs ainsi qu'a été négocié le Traité sur le régime « Ciel ouvert ». Dans une telle instance, un traité pouvait être négocié par un groupe d'États favorables à un tel instrument, puisque ses détracteurs choisiraient plutôt de ne pas prendre part à son élaboration. Les négociations pouvaient aussi être menées sans ce formalisme diplomatique et cet esprit de procédure propre aux instances de négociation de l'ONU, ce qui permettrait d'aller plus vite en besogne et de faire participer les organisations non gouvernementales (ONG) à l'opération dans une mesure sans précédent. L'idée a alarmé un grand nombre d'États.

Lorsque la première voie s'est révélée être impraticable, parce que la règle du consensus imposée à la Conférence du désarmement empêchait qu'un accord intervienne sur un mandat de négociation, la seconde a été ouverte à Ottawa. La Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ainsi que d'autres ONG et un petit groupe d'États rassemblés autour du Canada s'en sont faits les champions. L'impulsion humanitaire donnée d'emblée à cette formule a déterminé tant le scénario des négociations que la forme et la teneur de la Convention, y compris ses dispositions relatives à la vérification. La plupart des grandes puissances n'ont pas participé aux travaux commencés à Ottawa avant qu'ils ne soient sur le point de s'achever (la Fédération de Russie et la Chine n'y ont jamais pris part). L'opération a surtout été le fait de petits pays, de puissances de rang intermédiaire et d'ONG. Elle a abouti à l'interdiction complète des mines terrestres antipersonnel que les ONG appelaient de leurs vœux, plutôt qu'à l'interdiction limitée et définie avec soin que souhaitaient d'autres. Elle a aussi conduit à l'adoption de dispositions novatrices qui avaient trait à l'assistance aux victimes des mines et à l'établissement de programmes de sensibilisation aux dangers des mines. Au bout du compte, le rôle attribué à la vérification était moins proéminent qu'il ne l'aurait sans doute été si l'instrument avait été négocié dans d'autres conditions.

Alors qu'avançaient les travaux d'Ottawa, il y a eu divergence d'opinions quant à la vérification, même parmi les États favorables à une interdiction. Un groupe d'États, dont l'Allemagne, maintenait que le traité devait comporter les dispositions relatives à la vérification dont étaient habituellement assortis les instruments de maîtrise des armements. Un deuxième groupe souhaitait que la convention négociée à Ottawa soit dotée d'un mécanisme de vérification peu inquisitorial, qui convienne autant

à sa vocation humanitaire qu'à sa mission de maîtrise des armements. Il est peut-être surprenant que ce groupe ait compté parmi ses adhérents le Canada, qui a préconisé de tout temps des dispositions vigoureuses en matière de vérification et a mené le premier des études sur la question, qui ont fait autorité. Le troisième groupe, au sein duquel le Mexique s'est fait entendre plus que tous les autres pays, pensait que la vérification était parfaitement inutile. La majorité des États africains, qui ont participé en grand nombre aux travaux d'Ottawa, partageaient cette opinion. Que la vérification les laisse indifférents, ou qu'ils aient des doutes quant à son opportunité, ou encore qu'ils y soient activement opposés, de nombreux pays en développement continuent d'y voir un souci particulier au monde occidental ou une considération propre à des rapports d'antagonisme tels que ceux qui ont opposé l'ancienne Union soviétique et les États-Unis pendant la guerre froide.

Dans leur majorité, sinon dans leur totalité, les ONG qui participaient aux travaux d'Ottawa étaient elles aussi prêtes à renoncer à un mécanisme de vérification rigoureux dans l'espoir de conclure un traité dès que possible³. Nombre d'entre elles, toujours promptes à se méfier des intentions des gouvernements, estimaient que la question de la vérification pouvait, intentionnellement ou non, tenir les négociations en échec. Il est possible aussi qu'elles aient compté que la majorité des pays en développement appuieraient plus volontiers un traité qui ne serait pas assorti d'un mécanisme de vérification.

La relative modestie du régime de vérification établi par la Convention d'Ottawa s'explique par l'interaction de ces groupes d'États et des ONG. En définitive, les négociateurs ont renoncé à un régime rigoureux inspiré des instruments relatifs à la maîtrise des armements en trouvant un compromis entre les objectifs humanitaires du traité et le souci de la sécurité.

En règle générale, un instrument de maîtrise des armements requiert une vérification rigoureuse du fait que l'échec des accords risque de mettre en péril la sécurité des États, voire leur existence. C'est d'autant plus le cas lorsque la violation subite des dispositions de l'instrument pourrait avoir des conséquences très graves, telles que l'emploi d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques, ou lorsque cela procurerait aux contrevenants un avantage militaire net, notamment en ce qui concerne les gros armements classiques tels que les chars, les avions et les hélicoptères. Bien que certains États aient défini leur position sur une interdiction des mines terrestres en ayant pour considération primordiale la sécurité nationale (ce fut tout spécialement le cas des États-Unis qui avaient à l'esprit la défense de la République de Corée, mais aussi de la Finlande, face à la Fédération de Russie), d'autres ont estimé que les mines terrestres n'étaient pas indispensables à leur défense ou alors que le gain sur le plan humanitaire l'emportait sur les risques en matière de sécurité. Nul ne semble avoir craint une violation subite d'un instrument interdisant les mines terrestres, considérées par la majorité comme étant des armes défensives. Une violation des dispositions du traité par l'emploi de mines terrestres interviendrait sans doute après l'invasion du territoire d'un État par un autre État, événement si traumatisant et mettant en jeu tant d'autres systèmes d'armements que les mines terrestres ne présenteraient plus guère d'intérêt. La plupart des participants aux travaux d'Ottawa ont jugé que la vérification avait moins d'importance dans ces circonstances.

En outre, tout un chacun pensait qu'il serait difficile, voire impossible, d'un point de vue technique, de vérifier le respect d'une interdiction des mines terrestres en raison de la taille de ces engins, de leur omniprésence et de la facilité avec laquelle ils pouvaient être fabriqués. Ceux qui tenaient que la vérification était néanmoins réalisable ont préconisé pour la plupart l'institution d'un système de vérification complet et intrusif, afin de surmonter ces difficultés. Toutefois, les participants n'ont guère manifesté d'enthousiasme à l'idée de mettre en place un nouveau mécanisme de vérification coûteux. Les États allaient déjà devoir financer deux nouvelles organisations chargées de mener des activités de vérification – l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) et l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires –, outre qu'il leur était demandé

d'appuyer à leur gré les activités de l'UNSCOM. Enfin, un troisième organisme permanent était à l'étude pour assurer la vérification du respect de la Convention sur les armes biologiques.

LE DÉROULEMENT DES NÉGOCIATIONS

Le projet de texte élaboré au cours des négociations a marqué un véritable mouvement de bascule entre les différentes formules qui pouvaient être adoptées pour la vérification, avant qu'une solution de compromis réalisable n'ait été inévitablement trouvée. Le premier projet de ce qui allait devenir la Convention d'Ottawa, et qu'avait établi l'Autriche en février 1997, ne comportait pas de dispositions relatives à la vérification. Cela s'expliquait, du moins en partie, par la détermination qu'avait l'Autriche de s'en tenir à un projet simple et clair. On craignait que l'élaboration d'un mécanisme de vérification, de même que d'autres dispositifs complexes, ne retarde l'aboutissement des négociations⁴.

Lors d'une réunion qui s'est tenue à Vienne du 12 au 14 février 1997, de nombreux experts ont trouvé que le projet autrichien en disait trop peu sur la vérification et devrait comprendre des mesures de vérification et de confiance plus complètes. C'est ainsi qu'un article 8 relatif aux mesures de transparence et un article 9 sur la vérification et la confiance y ont été ajoutés. À l'instar des instruments de maîtrise des armements en vigueur, l'article 9 disposait que tout État partie pouvait demander la réalisation d'une inspection par mise en demeure sur le territoire de n'importe quel autre État partie. Un conseil d'experts éminents désignés par le Secrétaire général déciderait s'il y avait lieu de faire droit à la demande et, dans l'affirmative, superviserait la conduite de l'inspection⁵. Ce conseil serait tenu de se prononcer dans les 24 heures. Le rapport d'inspection serait transmis par le Secrétaire général à tous les États parties et, en cas d'abus, les inspecteurs y recommanderaient des mesures afin de redresser la situation⁶.

Devant les divergences persistantes sur la question de la vérification, le Gouvernement allemand a décidé de convoquer à Königswinter, les 24 et 25 avril 1997, une réunion d'experts sur les mesures de vérification qui pourraient être envisagées en l'occurrence⁷. Les représentants de 120 États ainsi que de l'ONU, du CICR et d'ICBL, y ont participé. Certains ont jugé alors trop inquisitorial le nouveau dispositif proposé par l'Autriche. Le Mexique a milité par purisme juridique et pour des considérations pratiques en faveur de la renonciation à toute vérification, tandis que l'Allemagne défendait l'idée de compléter par quelques mesures au moins la communication de données par les États parties⁸. Le Canada a soutenu que, puisque les mécanismes de vérification classiques seraient trop chers, on pourrait envisager à la place un système fondé sur la coopération, qui encouragerait les États à respecter les dispositions de la Convention, plutôt qu'un régime qui réprimerait l'inexécution de ses dispositions. Bien qu'aucun accord ne soit intervenu à ladite réunion, l'Autriche a accepté d'établir un troisième projet avant la fin du mois de mai.

Dans leur troisième projet, les Autrichiens se sont efforcés de trouver un terrain commun en rapprochant du droit international humanitaire les textes et les notions qui y étaient exprimées⁹. La « vérification du respect des dispositions » a été remplacée par « l'aide et les éclaircissements au sujet du respect des dispositions » et « l'inspection sur place », par « la mission d'établissement des faits¹⁰ ». Au lieu d'un conseil d'experts, c'est une assemblée des États parties qui déciderait s'il y avait lieu d'envoyer une mission d'établissement des faits. Ce concept était manifestement fondé sur les mécanismes mis en place par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) afin d'étudier les événements militaires inhabituels ainsi que les allégations de violations des droits de l'homme et de décider de la conduite à tenir en pareil cas¹¹.

À l'ultime conférence de négociation qui s'est tenue à Oslo en septembre 1997, le Canada, partisan du juste milieu en matière de vérification, a été désigné collaborateur du Président pour mettre la dernière main aux dispositions relatives à la vérification et au respect de la Convention¹². L'article 8 relatif aux mesures de transparence (devenu l'article 7) a été complété par un exposé plus détaillé des activités sur lesquelles les États parties devraient faire rapport pour se conformer aux dispositions de la Convention¹³. Modification la plus importante : le délai de présentation des premiers rapports après l'entrée en vigueur a été ramené d'une année à 180 jours. Les négociations sur l'article 9 (devenu l'article 8) ont été centrées sur le point de savoir si l'envoi d'une mission d'établissement des faits devait être subordonné au consentement de l'État partie en cause ou pouvait être décidé par les États parties¹⁴. Le texte de l'article 9, qui est passé de sept paragraphes à vingt, a été élargi dans le but, avant tout, de protéger la souveraineté de l'État partie recevant la mission et ses droits commerciaux exclusifs, d'une part, et les droits des membres de la mission, d'autre part.

Les États-Unis, qui ont participé alors aux négociations pour la première fois, ont déclaré d'emblée que des modifications importantes devraient être apportées au texte de la Convention pour qu'ils la signent. Ils réclamaient notamment une amélioration des dispositions relatives à la vérification. Certaines des propositions des États-Unis concernant la vérification et la transparence ont été acceptées, à la différence des autres exigences *sine qua non* avancées par ce pays, qui ont toutes été rejetées¹⁵.

Le texte final est un mélange des précédents dans les domaines du droit humanitaire et de la maîtrise des armements. En dépit de la question dont elle traite, la Convention se situe dans une perspective de coopération à la clarification de l'exécution de ses dispositions qui rappelle davantage les instruments relatifs aux droits de l'homme et même les accords sur l'environnement, tels que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto à cette convention.

Dans quelle mesure est-il possible de vérifier l'exécution de la Convention ?

L'idée qu'il serait pratiquement impossible de vérifier le respect d'une interdiction des mines terrestres est devenue proverbiale. La petite taille de ces engins, leur omniprésence et la facilité avec laquelle on pouvait les fabriquer ont paru être des obstacles insurmontables à la vérification. Les mines terrestres sont employées régulièrement dans des guerres civiles par des protagonistes qui ne sont pas des États et, partant, qui ne peuvent pas devenir parties à la Convention et encore moins participer à la vérification de son application. De ce point de vue, les mines terrestres présentent les mêmes difficultés en matière de vérification que toutes les autres armes de petit calibre.

Sans doute n'existe-t-il aucun accord de maîtrise des armements dont l'application soit vérifiable à 100%. Toutefois, les possibilités effectives de vérifier l'exécution de la Convention d'Ottawa en l'absence d'une organisation permanente et indépendante pour ce faire, sont tributaires, dans une bien plus large mesure que dans le cas d'autres accords, de l'attachement des différents États parties aux objectifs de l'instrument et

de leur volonté d'agir. Ceux qui disposent de moyens techniques nationaux indépendants auront la lourde tâche de fournir les éléments de preuve lorsque l'on soupçonnera qu'il y a eu violation des dispositions. Ces États devront encore trouver la volonté politique nécessaire pour demander l'envoi d'une mission d'établissement des faits. Bien que rien ne laisse supposer qu'elles ne seront pas

Les mines terrestres sont employées régulièrement dans des guerres civiles par des protagonistes qui ne sont pas des États et, partant, qui ne peuvent pas devenir parties à la Convention et encore moins participer à la vérification de son application. De ce point de vue, les mines terrestres présentent les mêmes difficultés en matière de vérification que toutes les autres armes de petit calibre.

composées des experts les plus compétents auxquels il puisse être fait appel, de telles missions ne bénéficieront pas de la cohésion, de l'expérience collective et de la mémoire institutionnelle que peut apporter un corps d'inspecteurs permanent. Pour toutes ces raisons, la vérification de l'exécution de la Convention d'Ottawa sera problématique.

Cependant, ce problème est atténué par le fait que la Convention d'Ottawa interdit complètement les mines terrestres antipersonnel (si ce n'est que leur emploi est autorisé à certaines fins très limitées), puisque toute violation suffisamment importante sur le plan militaire n'en serait que plus manifeste. En revanche, la Convention ne fixe pas le nombre d'engins susceptibles d'être conservés à des fins autorisées, aussi la vérification sera-t-elle plus difficile que dans le cas d'une interdiction pure et simple. Cela peut conduire à une situation analogue à celle qui prévaut concernant la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, laquelle autorise la chasse à des fins scientifiques sans établir de quotas, échappatoire que le Japon exploite régulièrement.

Un examen plus attentif du « cycle de vie » des mines terrestres, commençant aux travaux de recherche-développement les concernant et aboutissant à leur emploi, fait ressortir toute la complexité des possibilités qui s'offrent à divers degrés de vérifier l'application de leur interdiction.

RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT

Il n'est jamais facile de vérifier l'existence de travaux de recherche-développement portant sur des armes, surtout lorsque ces travaux se déroulent dans des laboratoires fermés. Dans le cas des mines terrestres, les techniques requises pour fabriquer le modèle de base sont si rudimentaires et si courantes que la plupart des producteurs pourraient se passer de tous travaux de recherche-développement. Comme pour d'autres armes, toutefois, des recherches ont été poursuivies sur des modèles plus perfectionnés de ces engins. Les polygones d'essais extérieurs peuvent être surveillés à distance par des satellites et des avions effectuant des survols. La surveillance satellitaire peut se faire par les moyens techniques nationaux sans la permission de l'État visé. Pour les survols, il faudrait instituer un régime mondial du type « ciel ouvert ». Les missions d'établissement des faits pourraient demander à avoir accès à des sites et des laboratoires dont on soupçonne qu'ils servent à des essais sur les mines, encore qu'il soit difficile de les localiser avec précision au départ.

PRODUCTION

Il est intrinsèquement difficile de s'assurer que des mines terrestres ne sont pas produites. Leur fabrication n'exige pas de grandes usines dotées d'équipements de pointe, qui auraient une configuration particulière ou une « signature » d'émission ou qui présenteraient quelque autre caractéristique révélatrice. En conséquence, il est peu probable que cette activité-là se prête à la détection satellitaire ou même aérienne. Une mission d'établissement des faits s'imposerait. Encore une fois, il faudrait avoir appris par un autre biais où l'usine en cause se trouve et en organiser l'inspection avant que la production n'ait été arrêtée et l'usine vidée ou démantelée. Cependant, ainsi que l'ont démontré les activités de l'UNSCOM, de telles manœuvres ne sont pas toujours couronnées de succès et peuvent éventuellement être exposées au grand jour par des techniques inédites d'inspection sur place. La mise sur pied de stratégies et de techniques pour échapper à la détection augmentera les coûts de production, au point, peut-être, de compromettre la viabilité économique des entreprises commerciales en jeu. Il est pratiquement impossible de déceler la

fabrication artisanale de mines par des particuliers ou des sociétés commerciales qui ne figurent pas au registre.

STOCKAGE

Comme dans le cas des armes chimiques, il est relativement facile de faire vérifier sur place par des observateurs l'importance numérique et les caractéristiques des stocks déclarés ainsi que leur destruction. Toute la difficulté réside dans le fait de savoir si toutes les dotations d'un État donné ont été déclarées en vue de leur destruction ou si l'État considéré en détient secrètement des quantités importantes. La déclaration des lieux de stockage et des quantités des mines terrestres que les États ont l'intention de conserver à des fins autorisées fournira à tout le moins des données de référence. Il sera pourtant impossible d'établir un jour d'une manière probante que le territoire d'un État donné est exempt de mines terrestres, vu la facilité avec laquelle ces engins peuvent être cachés ou fabriqués de nouveau clandestinement. La question est donc de savoir quelle importance les stocks cachés peuvent avoir sur les plans militaires et humanitaires dès lors qu'ils ne peuvent pas être employés ouvertement sans que cela soit découvert.

TRANSFERTS

La petite taille des mines terrestres et la facilité de leur transport font aussi problème lorsqu'il s'agit de vérifier que ces engins ne sont pas transférés. Grâce aux visites de douane courantes, il sera possible de découvrir un certain nombre de transferts illicites, mais sans doute pas avec un plus grand succès que dans le trafic de stupéfiants ou de faune et de flore. La situation sera moins complexe du fait que pratiquement aucun commerce licite des mines terrestres ne sera autorisé et que les grands producteurs vont sans doute mettre fin à tout transfert de ces engins. Les transferts licites à grande échelle des principaux producteurs ont déjà presque cessé. Toutefois, la surveillance des transferts sur le marché noir présentera autant de difficultés que celle des transferts de n'importe quelle arme de petit calibre.

FORMATION

Dans une certaine mesure, il est possible de vérifier la formation dispensée par des forces armées établies, principalement par l'étude des doctrines militaires, des manuels de formation et des sites d'entraînement. Même aux sociétés fermées, il est difficile de cacher de tels éléments de preuve.

EMPLOI

La vérification de l'emploi des mines terrestres, c'est-à-dire le fait que de tels engins ont été posés ou déployés sur le terrain, ne présente pas de grosses difficultés, si ce n'est que, dans bien des cas, il faille d'abord que des êtres humains y aient perdu la vie. La reconnaissance satellitaire et aérienne permet aujourd'hui de déceler l'existence de champs de mines et ces technologies-là vont sans doute être perfectionnées. En règle générale, les champs de mines sont censés avoir une action

dissuasive et servir à la défense, aussi est-il peu probable que leur existence reste cachée pendant bien longtemps. En matière de détection, la difficulté réside bien davantage dans le fait de déterminer l'étendue des champs de mines et le type d'engins utilisés. C'est d'ailleurs un problème qui se pose davantage sur le plan du déminage que sur celui de la vérification, car la découverte ne fût-ce que d'une seule mine terrestre posée à des fins non autorisées constituerait une violation de la Convention.

Il faut aussi considérer sous un angle plus large la vérification de l'exécution des obligations contractées en matière de mines terrestres : en effet, certains facteurs pourraient atténuer en partie les difficultés apparemment insurmontables que pose cette vérification. Premièrement, à mesure que les règles adoptées pour lutter contre les mines terrestres gagneront en autorité et seront plus largement appliquées, la nécessité de procéder à une vérification diminuera. L'emploi de ces engins se fera rare plutôt que d'être omniprésent, comme c'est le cas aujourd'hui. Étant donné que la Convention d'Ottawa établit une interdiction presque complète de ces engins, les problèmes ne sont pas les mêmes que pour le Traité FCE, par exemple, dans le cadre duquel il s'agit de suivre continuellement ce qu'il advient des types et des quantités assez importantes d'armes que les différents États parties sont autorisés à conserver. L'interdiction des mines terrestres est simple et ne peut être que mieux respectée avec le temps.

Deuxièmement, la révolution de l'information concourt elle aussi à l'atténuation du problème de la vérification. Il est de plus en plus difficile aux gouvernements d'empêcher la divulgation de l'information, en particulier lorsqu'elle concerne des domaines qui ne sont pas considérés comme étant très sensibles du point de vue de la sécurité de l'État, catégorie dans laquelle entreront sans doute les mines terrestres. Le recours très répandu à l'Internet, au courrier électronique et à d'autres moyens de communication instantanée a réduit l'attente et les distances. La mise en place de nouveaux champs de mines au Kosovo ou au Sénégal peut se savoir dans le monde entier en l'espace de quelques minutes. En se servant de systèmes d'imagerie satellitaire et de localisation mondiale disponibles dans le commerce, les ONG pourront surpasser les gouvernements dans les efforts qu'ils déploient sur le plan de la surveillance.

Un troisième facteur, d'ailleurs encourageant, est le rôle prééminent que les protagonistes autres que les États ont joué dans la concrétisation de la Convention, comme dans le soutien et le progrès de son application. Le réseau établi par ICBL et d'autres ONG, l'Observatoire des Mines, s'est donné pour tâche de suivre l'application de la Convention. Bien qu'il n'ait pas la prétention de constituer un système de vérification technique ou un régime d'inspection officiel¹⁶, et qu'il ne puisse pas se substituer à un tel régime, l'Observatoire des Mines, a déjà compilé un éventail impressionnant de données sur l'exécution de la Convention par les États, qui sont tirées de sources ouvertes à tous. Il est heureux que les mines terrestres se prêtent bien mieux à une surveillance par les ONG que les armes chimiques, biologiques ou nucléaires.

Ce réseau complétera utilement le registre des données déclarées par les États parties en application de l'article 7, que tiendra l'ONU. En outre, en tant qu'entité non officielle, il pourra donner aux allégations de violation une publicité qui poserait problème à un organe officiel. Ce rôle de veille serait sauvegardé si les activités de l'Observatoire des Mines étaient financées par des sources indépendantes plutôt que, comme c'est le cas à présent, par un groupe restreint de pays occidentaux parties à la Convention qui, tout en étant les avocats de l'instrument, pourraient un jour ne pas se conformer entièrement aux obligations qu'ils ont contractées.

Conclusions

La Convention d'Ottawa a été le triomphe d'une diplomatie « nouvelle manière ». Négociée et entrée en vigueur en un temps record, cette convention a établi sur des bases solides – à la surprise générale – des règles qui combattent la détention et l'emploi des mines terrestres antipersonnel. Il serait malvenu de reprocher à l'instrument l'absence de procédures de vérification rigoureuses et intrusives, alors qu'en insistant indéfiniment pour que la Convention en soit assortie, les négociateurs auraient ajourné l'entrée en vigueur de cette dernière, retard dont le coût se serait chiffré en mutilations et vies humaines. On peut difficilement affirmer que la Convention, avec le mécanisme de vérification dont elle a été dotée, a porté atteinte ou compromettra la sécurité internationale ou nationale. Bien au contraire, l'application pleine et entière de l'instrument aura pour effet de renforcer incommensurablement la sécurité des pays, à tout le moins de ceux d'entre eux qui sont touchés par les mines, tels que le Mozambique et le Cambodge, puisqu'il leur sera ainsi possible de mettre pleinement en valeur leur territoire et leurs ressources naturelles et de réduire les coûts financiers et le prix, sur le plan humain, des morts et blessures causées par les mines terrestres.

La Convention d'Ottawa a été le triomphe d'une diplomatie « nouvelle manière ».

Il n'en demeure pas moins que la Convention d'Ottawa est imparfaite et pourrait être améliorée. Par exemple, un secrétariat, même très réduit, serait en quelque sorte l'institution porte-parole de la Convention et inciterait la communauté internationale à s'intéresser directement à la vérification effective de son application, bien mieux que ne pourra le faire le Département pour les affaires de désarmement de l'ONU. Des inspections régulières des stocks déclarés et des opérations de destruction, ainsi que de la reconversion et de la mise hors service des usines de production, constitueraient des mesures de confiance utiles, même si, au départ, elles n'étaient mises en route qu'au gré des États parties qui en feraient l'objet. L'Observatoire des Mines pourrait continuer à assurer en partie la surveillance à l'échelle mondiale, mais devrait être appuyé par un fonds d'affectation spéciale indépendant. Du point de vue des avocats de la Convention, le mieux serait encore que l'interdiction des mines terrestres devienne si rapidement universelle qu'il soit inutile d'en améliorer le mécanisme de vérification.

Notes

1. Nicola Short, « A New Model for Arms Control? The Strengths and Weaknesses of the Ottawa Process and Convention », *Disarmament Diplomacy*, mars 1998, p. 9.
2. Cité dans Rebecca Johnson, Geneva Update n° 32, *Disarmament Diplomacy*, janvier 1997, p. 21.
3. Tant ICBL que le CICR ont fait des propositions concernant la vérification. Le CICR, notant qu'il importerait de vérifier l'application du régime relatif aux mines terrestres antipersonnel, a estimé que le mieux serait de charger un organisme indépendant d'enquêter sur les allégations d'emploi de tels engins qui seraient dignes de foi. Tout en étant favorable à l'idée de vérifier autant que possible le respect d'une interdiction, le CICR a engagé expressément les États à ne pas laisser cette question faire obstacle à l'adoption de dispositions juridiques fondamentales qui interdiraient les mines antipersonnel (voir Susan Maslen, « The Role of the International Committee of the Red Cross », dans Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson et Brian W. Tomlin, *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, Toronto, 1998, p. 91).
4. Thomas Hajnoczi, Thomas Desch et Deborah Chatsis, « The Ban Treaty » dans Maxwell A. Cameron, *et al.*, p. 293.
5. Jim Wurst, « Closing In On a Landmine Ban: The Ottawa Process and U.S. Interests », *Arms Control Today*, juin/juillet 1997, p. 15.
6. ICBL a proposé une solution de rechange suivant laquelle l'État partie qui aurait des soupçons à l'égard d'un autre État partie aurait le droit de demander à ce dernier des éclaircissements et de recevoir ceux-ci dans un délai de

- 24 jours. S'il n'était pas satisfait de l'information reçue, l'État partie requérant pourrait demander au dépositaire de constituer une équipe d'experts chargée d'établir les faits concernant une violation éventuelle des dispositions de la Convention.
7. Jo-Anne Velin, « Verification Issue Cleaves Landmine Ban Supporters », *Disarmament Diplomacy*, avril 1997, p. 28. S'il était fait droit à une demande d'inspection, l'État partie requérant en supporterait les coûts, mais si l'inspection permettait d'établir qu'il y avait eu violation, l'État en cause en rembourserait le coût. Cette formule inhabituelle de partage des coûts s'avérait être nécessaire en l'absence d'une organisation permanente qui serait chargée des activités de vérification.
 8. Jo-Anne Velin, « Landmines Special Report », *Disarmament Diplomacy*, septembre 1997, p. 13.
 9. Michael Dolan et Chris Hunt, « Negotiating in the Ottawa Process: the New Multilateralism », dans Maxwell A. Cameron, *et al.*, *op. cit.*, p. 406. Pour le texte, voir *Arms Control Reporter 1997*, Institute for Defense and Disarmament Studies, Cambridge, MA, 708.B.10-12.
 10. Jo-Anne Velin, « Landmines Special Report », *op. cit.*, p. 12.
 11. Harald Müller et Simone Wisotzki, « De l'intérêt de la vérification et les possibilités matérielles sur ce plan », *Lettre de l'UNIDIR*, n° NS 3/97, octobre 1997, p. 60.
 12. Les participants à la Conférence internationale de Bruxelles qui s'est tenue du 24 au 27 juin 1997 sont convenus de transmettre le texte, avec quelques modifications mineures seulement, à la Conférence diplomatique qui allait se tenir à Oslo en septembre 1997.
 13. C'est ainsi qu'il a été demandé notamment aux États parties d'indiquer les numéros de lot lorsqu'ils déclareraient les stocks de mines terrestres, ventilés par type et quantité, de signaler l'existence avérée ou soupçonnée de zones minées en précisant le type et la quantité des mines qui y auraient été posées, de déclarer les installations de production reconverties ou mises hors service, ce qui était une grande première, de donner des précisions sur les sites et programmes de destruction, ainsi que d'indiquer les types et les quantités de toutes les mines détruites après l'entrée en vigueur de l'instrument.
 14. Thomas Hajnoczi, Thomas Desch et Deborah Chatsis, *op. cit.*, p. 301.
 15. « The Ottawa Landmine Treaty: Analysis and Text », *Arms Control Today*, septembre 1997, p. 11, et Mary Wareham, « Rhetoric and political realities in the United States » dans Maxwell A. Cameron, *et al.*, *op. cit.*, p. 231 et 232.
 16. Observatoire des Mines, *Landmine Monitor Report 1999: Toward a Mine-Free World*, Human Rights Watch, Washington DC, 1999, p. 1.