



Sommaire

POUR LE DEVELOPPEMENT D'UN DROIT DES VICTIMES DE MINES

Les axes du développement du droit des victimes.....	p - 13
L'engagement de poursuites à l'encontre des Etats producteurs, exportateurs ou utilisateurs de mines.....	p - 14

RENFORCER LES MECANISMES NATIONAUX

Constats sur l'application des lois générales.....	p - 14
Pistes pour la recherche et l'action.....	p - 14
Des risques à éviter.....	p - 16

RENFORCER LES MECANISMES INTERNATIONAUX

Constats sur la coopération internationale en matière d'assistance aux victimes.....	p - 16
Pistes pour la recherche et l'action.....	p - 16
Des risques à éviter.....	p - 17

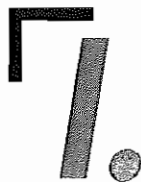
LES POURSUITES CONTRE LES ETATS PRODUCTEURS OU UTILISATEURS DE MINES

Constats sur les poursuites et la recherche de compensations..	p - 18
Pistes pour la recherche et l'action.....	p - 18
Des risques à éviter.....	p - 19

CONCLUSION.....	p - 19
-----------------	--------

ANNEXE

LISTE DES PARTICIPANTS AU SÉMINAIRE HANDICAP INTERNATIONAL DE JUILLET 2001.....	p - 28
--	--------



POUR LE DEVELOPPEMENT D'UN DROIT DES VICTIMES DE MINES

Les recensements d'accidents par mines réalisés lors de la dernière décennie prouvent que les populations civiles sont les premières victimes des mines¹. On recense des victimes de mines dans 108 pays.

Créée en 1997, entrée en vigueur en 1999, la Convention d'interdiction des mines² établit de fait l'interdiction des mines antipersonnel comme la nouvelle norme internationale. La Convention fait à plusieurs reprises référence aux victimes, aux préjudices qu'elles subissent et à la nécessité de leur porter secours. Cependant, les travaux d'observation réalisés depuis trois ans montrent bien que l'assistance aux victimes est loin d'être satisfaisante, sur les plans tant quantitatif que qualitatif. Considérant cette situation, Handicap International entend contribuer à relancer la réflexion concernant la politique internationale d'aide aux victimes. A cette fin, elle souhaite que les différents acteurs concernés (gouvernements des pays affectés ou des pays donateurs, organisations internationales et non gouvernementales, professionnels de la santé, de l'action sociale et de la protection juridique) se saisissent de la question du droit des victimes de mines antipersonnel.

Pour ce faire, Handicap International a décidé de porter à la connaissance du plus grand nombre les pistes de réflexion identifiées au cours d'ateliers et de travaux internes réalisés depuis 1997. Notamment lors d'un **séminaire tenu à Lyon (France) en juillet 2001**, auquel ont participé des professionnels, des universitaires et des chercheurs particulièrement concernés par les droits de la personne, le droit humanitaire, l'assistance et la protection sociale, la prise en charge du handicap et des invalidités. Le panel de spécialistes était composé de manière à confronter différentes approches, disciplines et origines culturelles. Au cours de ces travaux, les juristes se sont appuyés sur des non-juristes, praticiens et promoteurs de l'assistance aux victimes dans les pays affectés (liste des participants en annexe).

La confrontation des points de vue, puis la recherche de consensus autour d'idées-forces, ont permis l'émergence

des éléments synthétisés dans la présente brochure. Loin de conclure sur les orientations à prendre et sur leur faisabilité, les pistes identifiées ont pour objectif d'inviter à la réflexion, au débat et à l'exploration des hypothèses qui sembleront les plus pertinentes.

Le débat et la recherche permettront de faire émerger de nouveaux arguments permettant une meilleure mobilisation afin de renforcer la Convention d'interdiction des mines, dont la révision est prévue en 2004.

Les axes du développement du droit des victimes

Deux axes principaux ont été choisis pour cette réflexion :

- les mécanismes nationaux (le droit interne des pays affectés par les mines);
- les mécanismes internationaux (les dispositifs de solidarité internationale et le droit international).

Sur le plan national, dans les pays affectés par les mines, il s'agit d'envisager les mesures susceptibles de renforcer les dispositions légales favorisant l'accompagnement et la réinsertion sociale des victimes, y compris par la voie de l'indemnisation.

Sur le plan international, il s'agit d'imaginer les mécanismes collectifs permettant :

- à tous les Etats de participer à une solidarité internationale en faveur des victimes de mines;
- le renforcement de la Convention d'interdiction des mines au titre des mesures d'assistance et de transparence.

Il s'agit aussi d'explorer d'une part les possibilités de création d'un fonds international d'assistance, y compris d'indemnisation, et d'autre part les mécanismes de versements financiers à ce fonds ainsi que les voies procédurales ouvertes aux victimes de mines pour en bénéficier.

Aux deux niveaux, national et international, il convient d'une part de déterminer la nature des droits, d'identifier les instances et juridictions compétentes, les procédures


¹ Les différentes définitions élaborées dans le cadre de la Campagne Internationale pour Interdire les Mines (ICBL) et par les agences spécialisées des Nations unies, mentionnent plusieurs catégories de victimes de mines :

- toutes les personnes tuées ou blessées par mine antipersonnel, quelle que soit la nature des dommages causés sur les plans physique, psychique ou sensoriel ;
- les membres des familles des personnes tuées, blessées ou mutilées;
- toutes les personnes ayant subi, collectivement ou individuellement, en raison d'actes ou de négligences liés à l'usage de mines antipersonnel, des préjudices économiques et/ou sociaux, ou toute entrave grave à leurs droits fondamentaux, ne leur permettant pas de mener leurs activités normales.

Les participants au séminaire de Lyon (2001) conviennent que toutes les catégories de personnes mentionnées dans cette définition sont fondées à recevoir une assistance et à revendiquer des droits. Et ce même si les efforts de solidarité doivent s'exercer prioritairement au profit des personnes blessées et de leurs familles.

² Ce rapport utilise généralement le titre abrégé « Convention d'interdiction des mines » pour désigner la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, même si d'autres noms sont également courants, comme la Convention ou le traité d'Ottawa.





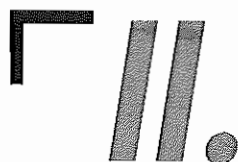
possibles, les modalités d'accès aux prestations et avantages, et d'autre part d'imaginer les moyens par lesquels les nouveaux dispositifs peuvent être mis en place.

L'engagement de poursuites à l'encontre des Etats producteurs, exportateurs ou utilisateurs de mines

Enfin, bien qu'elle ne soit pas directement liée aux deux premiers points, la question des poursuites qui pourraient être engagées à l'encontre d'Etats et de leurs sous-traitants, producteurs, exportateurs et utilisateurs de mines, est devenue suffisamment récurrente pour être abordée en connaissance de cause. Elle le sera ici, notamment

sous l'angle spécifique des mécanismes qui permettraient d'obtenir, avec la condamnation des responsables, le versement de pénalités financières et de dommages et intérêts. Cela dans le but de favoriser l'indemnisation individuelle ou collective des victimes, à travers la mise en place d'un fonds international d'indemnisation par exemple.

Nous invitons toutes les institutions et organisations concernées par l'assistance aux victimes des mines à se saisir de la question, et à emprunter ce qui, dans ce document, pourrait servir de base à leur questionnement et à leur engagement. De la même manière, nous invitons toutes celles et ceux qui souhaiteraient coordonner leurs efforts aux nôtres à nous faire parvenir leurs commentaires, réflexions et propositions d'action.



RENFORCER LES MECANISMES NATIONAUX

Des pistes pour renforcer le droit interne applicable aux victimes de mines dans les pays affectés par cette arme

Constats sur l'application des lois générales

- L'accès des victimes à un accompagnement social apparaît presque toujours déficient. Moins de la moitié des Etats qui enregistraient de nouvelles victimes en 2000-2001 semblaient disposer clairement de dispositifs légaux, généraux ou spécifiques, en faveur des personnes handicapées.
- Quand ces dispositifs en faveur des victimes de guerre, de mines ou des personnes handicapées existent, leur application n'est pas toujours efficace. Et ce pour des raisons variables : désintérêt des responsables politiques, difficultés à maîtriser les enjeux humains et sociaux liés aux questions du handicap, méconnaissance par les bénéficiaires potentiels des dispositifs légaux en leur faveur, faiblesse des ressources administratives, contraintes culturelles ou économiques ralentissant voire entravant leur mise en œuvre.
- D'un pays à l'autre, en fonction de leur culture et de leur niveau de développement juridique, les différents Etats affectés ne présentent pas les mêmes dispositions légales d'aide et de réinsertion pour les victimes. Dans de nombreux cas, au sein des pays affectés, l'aide aux victimes n'est pas considérée comme une priorité nationale.
- Généralement, les victimes militaires semblent bénéficier de plus de droits et de meilleures prestations que les victimes civiles.

Pistes pour la recherche et l'action

Les pistes à explorer concernent la mise en place de diagnostics nationaux, l'information et la mobilisation publique ainsi que le développement d'un droit spécifique pour les victimes de mines.

Réaliser des diagnostics au niveau national

- Réaliser un inventaire et une évaluation de l'existence et de l'application effective des droits généraux ou spécifiques aux victimes des mines dans l'ensemble des pays affectés par les mines.
- Cette étude serait réalisée, dans chaque pays concerné, sur la base de diagnostics nationaux effectués grâce à l'analyse :
- des plans d'action nationaux de mise en application des règles standard pour l'égalisation des chances des personnes handicapées ;
 - de l'accès des personnes handicapées aux droits généraux ;
 - des dispositifs spécifiques destinés aux personnes handicapées, aux victimes de guerre et/ou de mines ;
 - du niveau d'accès et des possibilités d'exercice effectif de ces droits spécifiques par les victimes concernées ;
 - des besoins exprimés par les victimes.
- Il s'agira de mesurer les écarts afin d'orienter les efforts à fournir.

Informer et mobiliser

Parallèlement, dans les pays affectés, des actions d'information et de mobilisation devraient être menées ou développées. Elles auraient les objectifs suivants.

- Promouvoir les principes de solidarité sociale et de non-discrimination dans les sociétés des pays affectés, et provoquer par voie de conséquence un engagement politique et social des Etats.

- Promouvoir l'accès des victimes de mines aux droits généraux.

- Dans les pays où l'expérience militante est faible, l'action pourrait s'inspirer de l'expérience des associations de personnes handicapées étrangères, mais aussi d'autres mouvements, celui de défense des droits des femmes par exemple, pour informer et instruire les bénéficiaires de leurs droits et faire pression sur les gouvernements.

- Faire connaître les textes internationaux relatifs aux droits des personnes handicapées et à l'assistance aux victimes des mines. Les diffuser sous des formes et dans des langues adaptées à l'origine et au niveau socioculturel des bénéficiaires potentiels.

- Favoriser la mise en place ou l'amélioration des dispositifs légaux et sociaux, en recherchant des modèles adaptés aux réalités locales, donc viables économiquement et financièrement.

- Identifier les besoins particuliers des victimes de mines, pour définir les éléments susceptibles d'enrichir les dispositifs généraux prévus pour les personnes handicapées.

- Définir les modalités d'attribution d'éventuelles indemnités individuelles (bourses et pensions, prise en charge des coûts supplémentaires liés aux déficiences ou incapacités acquises en raison de l'accident par mine).

- Promouvoir la participation des victimes de mines et des personnes handicapées dans le processus d'élaboration de droits spécifiques.

- Evaluer le coût de la mise en place du nouveau dispositif ainsi défini.

- Organiser des pressions militantes pour la mise en place nationale de ce dispositif :

- dans le pays affecté, dans la responsabilité est de répandre aux besoins de ses ressortissants (mise en place de la politique nationale et définition des mesures concrètes d'application) ;

- dans les pays donateurs qui ont une responsabilité de contributeurs, en vertu du principe de coopération internationale.

De plus, il faudrait mettre en synergie les politiques nationales avec le processus de la Convention d'interdiction des mines.

Développer un droit des victimes de mines en s'inspirant des modèles existants

S'inspirer d'autres modèles existants a pour but d'identifier, dans un milieu donné, les normes les plus élevées afin de les étendre au domaine des victimes des mines.

Il existe en effet des modèles exploitables pour la prise en charge des victimes de mines, dont trois méritent une attention particulière.

- **Premier modèle : « Personnes handicapées ».** Lorsqu'ils existent et qu'ils sont efficaces, les dispositifs en faveur des personnes handicapées doivent pouvoir servir de cadre général et intégrer les avantages dont d'autres groupes cibles bénéficient (anciens combattants, victimes du terrorisme, etc).

- **Deuxième modèle : « Anciens combattants ».** Les dispositifs de prise en charge et de soutien aux anciens combattants existent dans la plupart des pays sortant d'un conflit. Généralement, les anciens combattants bénéficient d'avantages supérieurs par rapport aux civils. L'étude de ces dispositifs permettrait d'identifier les dispositions qui pourraient être étendues aux civils, et en particulier aux victimes de mines.

- **Troisième modèle : « Victimes du terrorisme ».** Certains pays frappés par des actions terroristes ont constitué des fonds d'indemnisation des victimes du terrorisme et autres infractions (par exemple le fonds de garantie français), qui s'inspirent du système d'assurance, et dont le fonctionnement pourrait être résumé aux principes suivants :

- prélèvement d'un pourcentage ou d'une cotisation directe ou indirecte (impôts ou taxes) ;

- octroi d'une réparation intégrale ;

- paiement immédiat dès le constat du préjudice, en fonction d'un barème préétabli ;

- après indemnisation, subrogation et identification possible des responsables.

Ce système, qui s'inspire du principe de responsabilité sans faute, réduit les coûts de procédure et n'interdit pas la recherche ultérieure des responsables. L'inventaire et l'analyse des dispositifs nationaux mis en place pour indemniser les victimes d'infractions graves (au Québec ou en Australie, par exemple) pourraient permettre une comparaison avec des mécanismes équivalents existant sur le plan international.

- L'approvisionnement des fonds nationaux susceptibles d'être constitués dans les pays affectés pourraient provenir de ressources nationales ou internationales, comme l'autorise la Convention d'interdiction. Différentes sources pourraient être envisagées : cotisations individuelles prélevées sur les revenus, allocations budgétaires de l'Etat, prélèvements forfaitaires sur les revenus des industries d'armement, allocation du montant des amendes prélevées sur les infractions aux lois nationales régissant l'interdiction des mines, etc.

- Dans le cas des victimes de mines, les prestations de ce fonds pourraient être attribuées aux individus victimes, aux opérateurs de l'accompagnement personnalisé, et/ou à des services médicaux et sociaux identifiés grâce aux diagnostics nationaux préalables.

- Les organes de gestion de ce type de fonds devraient être paritaires (Etat, Justice, associations de victimes).

² En 1993, a été adapté le document le plus important des Nations unies en matière de droit des personnes handicapées : les règles standard pour l'égalisation des chances des personnes handicapées. Les règles standard engagent les gouvernements à identifier les obstacles à l'application, pour les personnes handicapées, du principe universel d'égalité et à œuvrer à l'élimination progressive de ces obstacles. Elles servent de référence aux politiques nationales, permettent d'orienter les efforts, et encouragent la reconnaissance et le développement des organisations de personnes handicapées. Les règles standard constituent également une base pour la coopération technique et économique entre les Etats, les Nations unies et les autres organisations internationales. Sur des questions thématiques comme la santé ou l'enfance, et sur le plan régional, la plupart des instruments de protection des Droits de l'homme reprennent à leur compte les principes des règles standard des Nations unies.



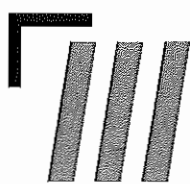


Des risques à éviter

- Quels que soient les systèmes mis en place et les modèles de référence, il convient de respecter et préserver les obligations des Etats en matière d'assistance aux victimes. En effet, des risques importants de déresponsabilisation existent sous la pression des mouvements en faveur d'une aide privée ou communautaire.
- La question du dispositif légal adéquat doit être traitée séparément de celle du financement nécessaire à sa

mise en œuvre, afin d'éviter les fuites ou les transferts de responsabilités.

- Les efforts d'identification, pour l'attribution de droits spécifiques aux victimes de mines, doivent tenir compte des risques de discrimination possibles entre catégories de populations bénéficiaires de l'aide.
- Les traitements inéquitables qui conduiraient à réserver les mesures d'indemnisation aux victimes des pays les plus riches doivent être évités.



● RENFORCER LES MECANISMES INTERNATIONAUX

Des pistes de recherche et d'action pour renforcer le droit international et améliorer la coopération ainsi que la solidarité internationale en matière d'assistance aux victimes

Constats sur la coopération internationale en matière d'assistance aux victimes

Le financement de l'assistance aux victimes : un parent pauvre

- Le manque de ressources reste une contrainte majeure dans la plupart des pays affectés, l'assistance aux victimes étant largement tributaire de l'effort de solidarité de la communauté internationale.
- Sur ce plan, en dépit des engagements pris par les Etats-parties à la Convention d'interdiction, la coopération en matière d'assistance reste l'affaire d'une petite vingtaine de gouvernements.
- Ce groupe d'Etats finance seul – et sur une base volontaire – la quasi-totalité des actions contre les mines et pour l'assistance aux victimes, cette dernière demeurant le « parent pauvre » en comparaison des fonds alloués au déminage, par exemple.
- Certains Etats donateurs ayant des difficultés à maîtriser les enjeux de l'assistance aux victimes, ou inquiets des risques de discrimination entre groupes bénéficiaires (personnes handicapées, victimes de guerre, victimes de mines) limitent leurs efforts dans ce domaine.
- L'absence de mécanisme de rapport obligatoire rend difficile l'évaluation de l'engagement des Etats-parties au regard de l'esprit de la Convention d'interdiction des mines en général, et de son article 6.3 relatif à l'assistance aux victimes en particulier.
- Le manque de transparence constitue un obstacle à la coordination des efforts.

- Enfin, aucun fonds international n'a été constitué pour soutenir l'assistance ou l'indemnisation des victimes de mines.

La Convention d'interdiction des mines : un bon cadre pour le développement d'un droit des victimes

- La Convention d'interdiction des mines comprend des mesures d'interdiction, mais définit également des obligations en matière d'assistance [déminage, prévention des accidents, assistance aux victimes précisée dans l'article 6.3]. L'interprétation de cet article ouvre des champs importants pour la définition et le développement d'un droit des victimes de mines.
- La préparation de la conférence de révision du traité d'Ottawa (en 2004) tient compte de la clarification de la question des droits des victimes de mines⁴. A cette occasion, des amendements concernant la question du droit des victimes, par les voies de l'assistance ou de l'indemnisation, pourront être proposés.

Pistes pour la recherche et l'action

Les pistes à explorer concernent le renforcement de la Convention d'interdiction des mines – notamment des articles 6 et 7 –, la création d'un poste de rapporteur et la mise en place d'un fonds international d'indemnisation.

Renforcer la Convention d'interdiction des mines

Renforcer l'article 6

(Coopération et assistance internationales)

- Le travail de sensibilisation et de persuasion des gouvernements des Etats donateurs et des Etats « victimes » doit être poursuivi, pour renforcer la compréhension et l'intérêt des Etats en général sur la question spécifique de l'assistance aux victimes de mines.
- Afin d'identifier les dispositions nouvelles qui pourraient rendre plus vigoureux les efforts de coopération et d'assistance, une étude comparative pourrait être menée. Il s'agirait notamment de comparer l'article 6.3 (assistance aux victimes) de la Convention d'interdiction avec d'autres instruments internationaux, notamment ceux des pactes relatifs aux droits de la personne⁴.

Renforcer l'article 7 (Mesures de transparence) par la création d'un mécanisme de rapport obligatoire sur l'assistance aux victimes

- Les efforts réalisés pour l'instauration d'un formulaire de rapport volontaire sur l'assistance aux victimes des mines (Form J à l'étude⁵) doivent être poursuivis. L'objectif étant, à terme, de faire entrer cette disposition - aujourd'hui volontaire - dans l'ensemble des dispositions obligatoires prévues par l'article 7 de la Convention d'interdiction.
- Par ailleurs, la mise en place d'un mécanisme de rapport pourrait être accompagnée de mesures complémentaires dont la faisabilité et les implications devraient être étudiées :
 - création d'un poste de rapporteur spécial rattaché à la Convention d'interdiction auprès des seuls Etats-parties ;
 - ou même création d'un poste de rapporteur spécial auprès du secrétaire général des Nations Unies (comme c'est aujourd'hui le cas pour les personnes déplacées ou la défense des Droits de l'homme).
- Afin d'envisager concrètement les possibilités de création d'une fonction de rapporteur sur l'assistance aux victimes des mines, l'étude d'autres mécanismes de rapport existants serait d'une grande utilité. Des enseignements pourraient être tirés concernant la coopération avec les gouvernements : la possibilité de recueillir des informations provenant de différentes sources (gouvernementales et indépendantes) ; l'examen des rapports gouvernementaux par des experts indépendants ; les procédures permettant d'appuyer les gouvernements dans leurs efforts d'amélioration des lois.
- Parallèlement, en dehors du cadre de la Convention d'interdiction, l'action pourrait être développée au sein du système des Nations unies. La faisabilité des initiatives suivantes devrait être étudiée :

- création d'un rapporteur spécial sur les victimes de mines au sein de la commission des Droits de l'Homme ;
- interrogation des Etats sur l'application de l'article 6.3 du Traité d'interdiction, par les comités des pactes internationaux sur les droits civils et politiques d'une part, économiques et sociaux d'autre part ;
- prise en compte, par le rapporteur, des règles standard pour l'égalisation des chances des personnes handicapées, et de la question de l'assistance aux victimes des mines dans son action d'évaluation de l'application des règles.

Créer un fonds international d'indemnisation

- La reconnaissance d'un droit des victimes des mines pourrait donner lieu à la création d'un fond d'indemnisation au niveau international.
 - La faisabilité de la création d'un tel fonds devrait être étudiée à plusieurs niveaux : son statut, son fonctionnement, ainsi que les mécanismes efficaces pour approvisionner ce fonds.
 - A cette fin, il serait nécessaire d'effectuer un inventaire des pratiques existantes pour des fonds internationaux ayant des buts proches, de définir les différentes modalités de fonctionnement, notamment autour des questions de contributions (privées ou étatiques), de perception, de gestion et de redistribution.
- Un certain nombre d'exemples peuvent être pris en considération :

- le fonds d'indemnisation des victimes dont le principe est retenu dans les statuts de la Cour pénale internationale (CPI) actuellement en gestation (article 75) ;
- les mécanismes nationaux pour l'indemnisation des victimes de la torture, créés en 1982, ou des victimes de formes modernes de l'esclavage, créés en 1991 ;
- les mécanismes et fonds nationaux en faveur des victimes de l'holocauste de la seconde guerre mondiale ;
- les fonds nationaux d'aide aux victimes du terrorisme ou d'infractions graves ;
- les systèmes mis en place par certaines grandes entreprises - comme les compagnies pétrolières - pour faire face aux conséquences des accidents et désastres écologiques dans le domaine de l'industrie et des transports ;
- les dispositifs prévus par les instruments internationaux relatifs à la protection de l'environnement.

Dans le cas des victimes de mines, les prestations de ce fonds pourraient être attribuées aux individus victimes, aux familles des victimes, voire aux communautés affectées. Les organes de gestion de ce type de fonds devraient être paritaires (Etats, organisations internationales et non gouvernementales, associations de victimes).

Des risques à éviter

La Convention d'interdiction est régie par le principe de responsabilité sans faute qui associe tous les Etats à

⁴ Rappel : les trois domaines de travail pour la Conférence de révision sont les suivants : définition des mines; article 8 : mécanismes de surveillance du Traité ; article 6 : assistance aux victimes.

⁵ Sur le plan universel, deux pactes internationaux adoptés en 1966 et entrés en vigueur en 1976 complètent la déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948. Le pacte relatif aux droits civils et politiques regroupe les droits et libertés fondamentaux des individus contre les atteintes et empiètements des Etats ; celui relatif aux droits économiques, sociaux et culturels énumère les droits et mesures concrètes que les Etats doivent prendre pour assurer le bien-être de chaque personne.

⁶ Depuis 1999, les comités permanents de la Convention d'interdiction des mines (composés de représentants de gouvernements, d'organisations internationales et non gouvernementales) travaillent sur la possibilité de mettre en place un formulaire de déclaration des aides accordées par les Etats-parties au titre de l'assistance aux victimes. En 2001, 13 gouvernements avaient accepté de tester ce formulaire (Form J) sur une base volontaire (non obligatoire).





l'effort de solidarité, quelles qu'aient été leurs pratiques antérieures en matière de production, de vente ou d'utilisation des mines. Dans ce cadre, l'obligation d'assistance, qui prévoit des possibilités d'indemnisation, ne doit pas être expliquée ou justifiée par la recherche des responsabilités

ou des fautes. On risquerait d'affaiblir le principe de solidarité internationale et de démobiliser les Etats n'ayant pas eu de responsabilité directe dans la production ou la prolifération des mines.



LES POURSUITES CONTRE LES ETATS PRODUCTEURS OU UTILISATEURS DE MINES

Des pistes pour la recherche des responsabilités

(Comme indiqué, cette question doit être traitée séparément de la logique et des mécanismes internes de la Convention d'interdiction des mines)

Constats sur les poursuites et la recherche de compensations

• A ce jour, le combat pour l'interdiction des mines et l'assistance aux victimes n'a jamais emprunté la voie des poursuites en justice contre les pays ou les entreprises responsables de la production, du stockage, du transfert et de l'utilisation des mines antipersonnel.

L'universalisation de la Convention d'interdiction ayant été considérée comme prioritaire, de telles initiatives ont jusque-là été laissées de côté.

• Ce choix tactique ne doit pas pour autant être considéré comme intangible, pour deux raisons. D'abord parce que le degré d'universalisation atteint par la Convention d'interdiction (la grande majorité des nations ayant adhéré à la Convention), remarquable par comparaison avec d'autres traités internationaux, indique que des initiatives sur le plan judiciaire ne mettraient pas en péril le processus d'adhésion. Ensuite parce que le processus d'universalisation semble à présent se heurter au « noyau dur » des Etats non signataires qui justifient leur refus par la défense d'intérêts géostratégiques sur le plan mondial ou régional, ce noyau dur regroupant aussi les principaux producteurs de mines.

• La recherche de la responsabilité doit être considérée, non comme un but en soi, mais comme un moyen d'action supplémentaire dans le cadre des objectifs humanitaires : le renforcement de la protection des populations et de l'assistance aux victimes.

• La recherche des responsabilités, le cas échéant, doit prendre en compte les nouveaux rapports de force instaurés depuis 1997 par la Convention d'interdiction des mines, entre pays signataires et pays non signataires.

• Par conséquent, les poursuites en justice contre les producteurs et utilisateurs doivent pouvoir être envisagées

dans la mesure où elles peuvent contribuer à atteindre les objectifs suivants :

- ouvrir des voies de recours aux victimes, à titre individuel ou collectif ;
- constituer une pression supplémentaire sur les Etats non parties à la Convention d'interdiction et les industries sous-traitantes ;
- renforcer la légitimité et l'universalité de la Convention d'interdiction des mines ;
- contribuer à générer des ressources supplémentaires pour l'assistance aux victimes.

Pistes pour la recherche et l'action

Etudier la faisabilité des poursuites

• Afin de juger de la faisabilité des poursuites, il convient d'identifier les instances et juridictions qui pourraient, aux niveaux international, régional et national, accueillir ce type de procédures : institutions de protection des droits de la personne, tribunaux pénaux internationaux et tribunaux nationaux ayant une compétence nationale ou internationale.

• Dans tous les cas, il conviendra d'inventorier les organes et juridictions, leurs mécanismes de saisine, les plaintes et violations pour lesquels ils ont compétence, les résultats que l'on peut en attendre, les avantages et inconvénients des procédures envisageables.

• A ce titre, plusieurs instances méritent d'être étudiées, comme :

- la commission des Droits de l'homme des Nations unies, les comités instaurés par chaque convention relative aux droits fondamentaux (pactes civils et politiques, économiques et sociaux) et par certaines conventions

thématiques (convention sur les Droits de l'enfant, etc.) ;
- ou niveau régional, les instances de la convention européenne des Droits de l'homme, de la convention interaméricaine des Droits de l'homme, de la charte africaine sur les Droits de l'homme et des peuples.

• Les cours pénales internationales doivent faire l'objet d'un travail de recherche spécifique. En effet, la Cour pénale internationale en gestation, dont la conférence de révision interviendra sept ans après son entrée en vigueur, enrichira progressivement la liste des crimes de guerre et des armes prohibées - les mines et leur utilisation devraient logiquement pouvoir y trouver leur place. C'est un processus long et difficile qui n'a de chances d'aboutir qu'au prix d'un patient travail de préparation. En l'attente de l'entrée en vigueur de cette cour, l'action des tribunaux pénaux pour la Yougoslavie et le Rwanda contribuent à créer une jurisprudence qui sera utilisée par la Cour pénale internationale pour juger les violations des lois et coutumes de guerre.

La question des poursuites civiles

• La possibilité, pour les victimes de mines ou les organisations qui les représentent, de poursuivre les Etats et sous-traitants producteurs de mines, ne peut être écartée a priori. En particulier si le résultat de la plainte était, pour les victimes, de se voir indemnisées par les entités juridiques reconnues légalement responsables des violations. En effet, le principe de l'action civile est d'établir clairement la culpabilité de celui ou ceux qui ont transgressé les lois. Il permet aussi la recherche d'une compensation pour les victimes.

• Si la faisabilité des poursuites civiles doit être étudiée, il ne s'agit pas pour autant de considérer la logique compensatoire comme une fin en soi. A ce titre, l'exemple du phénomène des *Class Action* doit être étudié.

En effet, les *Class Action* constituent une possibilité qu'offre le droit des Etats-Unis pour lancer des poursuites au nom d'une catégorie de victimes. Les plaignants constituent alors un dossier qui, porté devant les tribunaux,

peut aboutir à la condamnation du défendeur. Dans la pratique, le litige fait souvent l'objet d'une négociation « amiable » qui conduit à une indemnisation volontaire en échange de l'arrêt des poursuites. Les mécanismes et implications de ce type de dispositifs méritent d'être étudiés. La faisabilité des poursuites civiles doit prendre en considération le choix des juridictions compétentes, en tenant compte :

- des lieux où les poursuites seraient engagées (compétence fondée sur la nationalité de la victime, sur la nationalité de l'Etat ou de l'entreprise productrice ou utilisatrice de mines, ou compétence fondée sur le lieu où le crime a été commis) ;

- de la place que pourraient prendre, dans la procédure, les organisations non gouvernementales associées aux victimes ;

- des difficultés et risques auxquels s'exposeraient les plaignants et leurs soutiens engagés dans de telles poursuites.

Une attention particulière sera accordée aux tribunaux nationaux ayant une compétence sur le plan international. Dans ce cadre, les possibilités de poursuites civiles pour obtenir une compensation devront être étudiées, parallèlement aux mécanismes permettant d'approvisionner - grâce aux sommes obtenues - un fonds d'indemnisation des victimes placé sous la responsabilité d'une autorité morale reconnue.

Des risques à éviter

• La piste des poursuites civiles doit être explorée en tenant compte des risques de « commercialisation » de la justice, sans finalité judiciaire ou politique. Cette dérive, observée dans certains cas aux Etats-Unis, conduit à l'engagement des poursuites dans le seul objectif d'obtenir une contrepartie financière pour le plaignant ou ses avocats.



CONCLUSION

Certaines des hypothèses évoquées concernent le développement d'un droit des victimes de mines font déjà l'objet de travaux de recherches et d'études de faisabilité de la part d'organisations non gouvernementales et d'universités⁷. D'autres vont être étudiées.

Le nombre et la diversité des pistes présentées dans ce document de travail prouvent, s'il en était besoin, que les champs d'action possibles pour l'assistance aux victimes des mines sont loin d'être épuisés.

La finalité, la faisabilité et les implications de ces idées doivent être débattues. Pour cela, les recherches doivent continuer et se développer pour déboucher sur une action de terrain. A ce titre, toutes les contributions et propositions qui pourront alimenter notre effort de recherche sont les bienvenues.

La situation des victimes de mines, comme celle des

autres victimes de guerre et des personnes handicapées, leur degré d'intégration et de participation sont révélateurs du fonctionnement d'une société, des obstacles qu'elle pose et des opportunités qu'elle offre au développement de tout un chacun.

A ce titre, le développement d'un droit des victimes de mines interpelle l'ensemble de la communauté internationale, les acteurs civils comme les responsables gouvernementaux. Car l'enjeu d'une action en faveur des droits des victimes est de rétablir l'égalité des chances. Partant du principe que les besoins de tous ont une importance égale, c'est en fonction de ceux-ci que les sociétés doivent être planifiées et que toutes les ressources doivent être employées de façon à garantir à chacun des conditions de vie décentes, et une participation dans l'égalité.

⁷ C'est le cas des organismes ou institutions auxquels appartient certains des participants du séminaire de Lyon.

