

# D'OTTAWA A DUBLIN : EMERGENCE ET DÉCLIN D'UN NOUVEAU MODÈLE DE NÉGOCIATIONS

PAR

JEAN-MARIE CHASLES (\*)

La Convention sur les armes à sous-munitions adoptée à Dublin en mai 2008 n'est pas sans rappeler la Convention d'Ottawa d'interdiction des mines antipersonnel de décembre 1997. Les deux textes ont d'ailleurs été adoptés à l'issue de processus présentant de nombreuses analogies et les acteurs des négociations ayant traité aux armes à sous-munitions n'ont pas hésité à se référer au Processus d'Ottawa, qui constituait à leurs yeux un véritable précédent, précédent dont il importait d'autant plus de s'inspirer qu'il existait de nombreuses similitudes entre les armes à sous-munitions et les mines antipersonnel.

La Convention de Dublin reflète cette influence du Processus d'Ottawa, de même que ce parallèle établi entre les armes à sous-munitions et les mines antipersonnel. La comparaison entre le Processus d'Ottawa et celui ayant abouti à la Conférence de Dublin, aussi nommé Processus d'Oslo, se justifie donc; elle serait même susceptible de permettre, d'une part, de déceler un modèle de négociations applicable à d'autres enjeux et, d'autre part, d'évaluer les perspectives offertes par ce modèle à la Convention de Dublin, dix ans après l'entrée en vigueur de la Convention d'Ottawa.

## AUX ORIGINES D'UN MODÈLE

### *La mobilisation contre les mines antipersonnel*

Le modèle qui préside au déroulement des processus d'Ottawa, puis d'Oslo apparaît en grande partie en réaction au déroulement de la conférence de révision de la convention de 1980 sur certaines armes classiques.

A la fin des années quatre-vingt et plus encore au début de la décennie quatre-vingt-dix, la société internationale prend la mesure de la crise causée par la prolifération des mines antipersonnel. Les premières évaluations font craindre le pire et, même si elles ont par la suite été revues à la

(\*) Chercheur associé au Centre Thucydide – Analyse et recherches en relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

baisse (1), elles n'en justifièrent pas moins la nécessité d'un effort accru dans la lutte antimines, en même temps qu'elles discréditaient le protocole II de la convention de 1980, alors seul texte à réglementer spécifiquement l'usage des mines antipersonnel.

De nombreux opposants aux mines antipersonnel, surtout parmi les ONG, considéraient que le droit international humanitaire (DIH), qui impose de distinguer les combattants des non-combattants et de ne pas infliger de maux superflus, interdisait, de fait, l'usage des mines antipersonnel. Ils soulignaient, d'une part, que les mines antipersonnel touchaient en grande majorité des civils et, d'autre part, que leurs conséquences humaines mais aussi économiques et même écologiques à long terme étaient sans comparaison avec l'avantage militaire – hautement contestable selon eux – qu'elles procurent (2). Toutefois, conscients que de nombreux Etats estiment, comme le résume Isabelle Marques Gross, que, «*en définitive et comme l'a rappelé la France en 1995 devant la Cour internationale de justice (CIJ), l'interdiction ou les limitations d'emploi d'une arme ou d'un type d'arme particulier ne peut résulter que d'une règle précise relevant du droit conventionnel et non d'un principe vague et général, sujet à différentes interprétations*» (3), ils désiraient avant tout obtenir le renforcement de la législation applicable aux mines antipersonnel et compléter le protocole II ou obtenir un nouvel instrument.

L'idée de renforcer le protocole II de la convention de 1980 est, au début des années 1990, de plus en plus largement acceptée comme le démontre l'important soutien apporté à la proposition faite par François Mitterrand de convoquer une conférence d'examen destinée à compléter la convention de 1980 et à remédier à ses insuffisances.

### *L'échec de la conférence de révision*

La conférence de révision s'avère toutefois extrêmement décevante. Cette déception est d'autant plus vive que cette conférence s'était accompagnée d'une large mobilisation propre à susciter l'espoir des principaux opposants aux mines antipersonnel.

Les ONG les plus investies contre les mines antipersonnel ont, au début des années 1990 multiplié les initiatives communes visant à alerter la société internationale. En 1992, elles ont lancé une plate-forme commune,

(1) Patrick Blagden, le directeur du programme de déminage des Nations Unies, évoqua même le chiffre de 200 millions de mines. Des travaux plus récents menés sur certaines zones en particulier aboutirent à des résultats correspondant à 5 % des données produites initialement par les Nations Unies. Cf. Anita PARLOW, «Vers une interdiction mondiale des mines terrestres», *Revue internationale de la Croix Rouge*, août 1995, n° 814, pp. 429-453; Ilaria BOTTIGLIARIO, *120 millions landmines deployed worldwide. Fact or Fiction?*, Foundation pro-victims, Genève, 2000.

(2) Jody WILLIAMS, «Les mines terrestres et les mesures visant à les éliminer», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, août 1995, pp. 409-428.

(3) Isabelle MARQUES GROSS, «Le dilemme des mines antipersonnel. Le retour vers le futur», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, p. 786.

la Campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel, plus connue sous l'acronyme anglais ICBL, qui définit en 1993 (Conférence de Londres) ses principaux objectifs à savoir l'interdiction de l'emploi, de la production, du transfert et du stockage des mines antipersonnel, ainsi que l'établissement d'un fonds, alimenté en priorité par les Etats ayant produit ou employé des mines, qui financerait le déminage et l'assistance aux victimes.

Peu d'ONG pensent alors que la conférence de révision permettra à leurs revendications de progresser de manière déterminante. Echaudée par son fonctionnement tel qu'il s'est révélé durant les réunions du groupe d'experts chargés, en amont de la conférence proprement dite, d'étudier les modifications à apporter au protocole II, la coordinatrice de la toute jeune ICBL, Jody Williams, énonce des revendications très en retrait des objectifs de l'organisation : en premier lieu, l'extension du protocole II aux conflits internes; en deuxième lieu, la mise en place de mesures de vérifications efficaces; et, en dernier lieu, l'examen régulier de la Convention (4). Cette dernière revendication montre d'ailleurs à quel point ICBL envisageait alors son combat pour l'interdiction des mines antipersonnel comme un processus de longue haleine.

Si les résultats de la conférence de révision, qui s'achève en mai 1996, furent critiqués par les ONG, c'est parce que, avant la conférence elle-même et parallèlement aux négociations, les Etats se sont montrés particulièrement entreprenants. Leurs initiatives unilatérales, surtout la proclamation de moratoires, et la décision de la Belgique en mars 1995 d'adopter une législation interdisant l'emploi, la production et le transfert de mines antipersonnel ne pouvaient que susciter l'enthousiasme des ONG.

Si le protocole modifié étend sa compétence aux conflits internes, entérine le principe d'un examen régulier de la convention de 1980 et attribue la responsabilité du déminage aux Etats, il n'apporte, selon les ONG, que des limitations très modestes à l'emploi des mines. Surtout, les restrictions adoptées indiquaient clairement que le protocole II s'inscrivait dans un processus à long terme de limitation-modernisation qui n'aboutirait pas forcément à l'interdiction des mines antipersonnel, mais plus sûrement au remplacement des modèles plus anciens, par des engins plus récents capables, selon leurs promoteurs, de concilier impératifs militaires et humanitaires grâce à leur mécanisme d'autoneutralisation censé les rendre inopérants dans les cent vingt jours suivant leur mise en place et éliminer ainsi les conséquences à long terme de leur utilisation.

Les ONG parlèrent d'un échec de la conférence de révision qui était dû, selon elles, à ses règles de fonctionnement. Elles estimaient en particulier que la règle du consensus expliquait ce décalage inadmissible entre un mou-

(4) Jody WILLIAMS, *op. cit.*

vement antimines de plus en plus actif et le texte obtenu. De plus, elles se défiaient, à l'instar de certains Etats, de la fiabilité des mines antipersonnel équipées de mécanismes de neutralisation et soulignaient que ces mines, dites intelligentes, n'étaient pas davantage capables que les modèles plus anciens d'opérer la distinction entre combattants et civils.

Le protocole II modifié fut largement contesté; il ne faisait même pas l'unanimité parmi les partisans de l'approche de limitation-modernisation des mines antipersonnel. Certains d'entre eux estimant que les mesures adoptées étaient insuffisantes, tentèrent d'introduire la question des mines antipersonnel sur l'agenda de la Conférence du désarmement (CD). Une tentative vouée à l'échec pour les ONG qui soulignaient que la CD fonctionnait, elle aussi, par consensus.

C'est dans ce contexte que le Canada décida d'inviter tous les partisans d'une interdiction totale – les Etats aussi bien que les organisations internationales ou non gouvernementales – à Ottawa en octobre 1996, afin d'étudier une stratégie permettant d'obtenir au plus vite l'interdiction des mines antipersonnel. Cette conférence marqua le début de négociations qui s'achevèrent quinze mois plus tard par l'adoption de la Convention d'Ottawa. Le Processus d'Ottawa rompait avec un certain nombre de règles, plus ou moins formelles, régissant les enceintes traitant de l'*arms control*, mais n'en connut pas moins un grand succès, comme en témoignent l'importance des ralliements enregistrés, de même que le contenu de la convention adoptée.

Pour les instigateurs du processus, ce succès était dû en grande partie au partenariat Etats-ONG qui émergea durant les négociations, un partenariat incontournable selon Lloyd Axworthy, le ministre canadien des Affaires étrangères. A ses yeux, la politique étrangère des Etats devait dorénavant se conformer au principe de sécurité humaine et tendre à protéger l'individu des nombreuses menaces auxquelles il est exposé (5). Des menaces telles qu'elles imposeraient aux Etats de collaborer étroitement avec la «*société civile*» et les organisations non gouvernementales. La Convention d'Ottawa représentait de ce point de vue un précédent dont il faudrait s'inspirer. En effet, les mines antipersonnel pouvaient certes contribuer à la sécurité d'un territoire, mais elles n'en constituaient pas moins une menace pour l'individu et devaient, conformément à l'exigence de sécurité humaine, être interdites. De plus, la situation qu'elles avaient créée imposait aux Etats et à la société civile incarnée par les ONG de travailler ensemble pour éliminer cette source d'insécurité humaine.

(5) Lloyd AXWORTHY, «La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation», *Politique étrangère*, vol. LXIV, n° 2, 1999, pp. 333-342.

UN MODÈLE FONDÉ SUR UN PARTENARIAT DÉSÉQUILIBRÉ  
ENTRE ETATS ET ONG*L'importance des Etats pilotes*

Le Processus d'Ottawa se fonde sur le partenariat Etats-ONG, un partenariat abondamment célébré par Lloyd Axworthy et Jody Williams, cette dernière considérant même les négociations d'Ottawa comme un «*modèle de diplomatie des citoyens*» (6). Il confortait d'ailleurs de nombreux analystes et divers acteurs, qui soulignaient depuis plusieurs années l'émergence accrue des ONG sur la scène internationale, porteuse, à leurs yeux, de changements considérables de nature à bouleverser l'équilibre de la société internationale. Il convient pourtant de nuancer la portée de ce partenariat.

Le Processus d'Ottawa fut initié par le Canada, pays organisateur de la conférence d'Ottawa d'octobre 1996. 71 Etats, en particuliers ceux qui s'étaient prononcés pour une interdiction des mines antipersonnel durant la conférence de révision, ainsi que le CICR et ICBL participèrent à cette conférence. Une cinquantaine d'entre eux, en majorité des Etats européens, accepta de s'engager aux côtés du Canada à souscrire à une convention d'interdiction des mines antipersonnel avant la fin de l'année 1997.

D'une conférence à l'autre, le Processus d'Ottawa fut rallié par de nombreux Etats. Si près de cinquante Etats ont souscrit à la Déclaration d'Ottawa d'octobre 1996, ils furent plus de 120 présents à Ottawa en décembre 1997 et disposés à signer le traité d'interdiction qui leur était proposé. Le groupe pilote s'était considérablement élargi, mais ils étaient relativement peu nombreux à jouer un rôle moteur. Ce sont pourtant ces Etats qui ont fixé et mis en œuvre la stratégie qui présida au déroulement du Processus d'Ottawa et défini en grande partie la Convention.

Ces Etats ont d'abord multiplié les initiatives visant à promouvoir le Processus d'Ottawa. Ils ont ainsi cherché à obtenir des résolutions de l'ONU et d'un certain nombre d'organisations régionales. Le groupe pilote constitué de nombreux Etats européens a reçu le soutien de l'Union européenne, en particulier du Parlement européen, mais il a en outre bénéficié de la mobilisation d'Etats pivots comme l'Afrique du Sud ou le Mexique. L'Afrique du Sud a ainsi largement contribué à introduire la question des mines antipersonnel à l'ordre du jour de la Southern African Development Community (SADC) composée de nombreux Etats victimes de mines qui espéraient du Processus d'Ottawa des retombées financières en matière d'aide au déminage et à la prise en charge des victimes. Le Mexique a, pour sa part, participé activement à l'échec de la tentative initiée par les Etats-Unis d'introduire la question des mines sur l'agenda de la CD quand, à la tête des Non-Alignés, il a refusé que les mines antipersonnel soient élevées

(6) Jody WILLIAMS, «*Commentaire spécial*», *Forum du désarmement*, n° 4, 1999, p. 3.

au rang de priorité, fustigeant à cette occasion une tentative de vouloir détourner la conférence de la question nucléaire.

Les principaux membres du groupe pilote ont en outre dirigé les négociations et élaboré le projet de convention discuté et adopté lors de la Conférence d'Oslo. Dès la première conférence d'Ottawa, l'Autriche, en relation avec les Etats les plus investis contre les mines antipersonnel, fixa les grandes lignes de la future convention. Le groupe de travail qui se constitua choisit de collaborer étroitement avec les ONG, en particulier avec les représentants d'ICBL. En avril, lors de la Conférence de Bruxelles, 97 Etats s'engagèrent à souscrire à une convention portant interdiction des mines antipersonnel. Le groupe pilote en faisait d'ailleurs une condition *sine qua non* à la participation des Etats à l'étape suivante : la Conférence d'Oslo. Or, c'est au cours de cette conférence que le projet élaboré sous la houlette de l'Autriche devait être véritablement discuté. Le groupe pilote encadra toutefois très étroitement les discussions et fit bloc de façon à empêcher que les négociations n'aboutissent à une remise en cause du projet de convention. Il apparut ainsi rapidement qu'aucune modification d'envergure ne serait apportée au projet. Grâce au travail de ces Etats pilotes, une convention conforme aux objectifs fixés à Ottawa fut adoptée à Oslo et ouverte à signature lors de la Conférence d'Ottawa, quinze mois à peine après le lancement du processus.

ICBL et le CICR ont étroitement collaboré avec ces Etats. Invitée à la réunion organisée par les Pays-Bas à l'issue de la conférence de révision puis à la première conférence d'Ottawa, ICBL participa à l'élaboration du projet de traité. Si l'influence des Etats pilotes fut certaine et déterminante, celle d'ICBL est plus compliquée à évaluer. Durant le processus d'Ottawa, ICBL mena des actions de plaidoyer auprès du groupe pilote, afin qu'il intègre ses revendications au projet de convention en cours d'élaboration, auprès des autres Etats afin qu'ils rallient le Processus et acceptent le texte préparé par l'Autriche. Dans le but de promouvoir le Processus d'Ottawa et leurs principales revendications auprès des responsables politiques, les ONG membres d'ICBL multiplièrent les initiatives à destination des médias. La convention qui fut adoptée à l'issue de la conférence d'Oslo en septembre 1997 témoigne cependant davantage de l'omniprésence d'un nombre limité d'Etats pilotes que de l'influence des ONG.

### *La Convention d'Ottawa*

La Convention d'Ottawa semblait démontrer à elle seule les vertus d'une collaboration étroite entre Etats et ONG. Les dispositions qu'elle contient tendent pourtant à relativiser cette collaboration, puisqu'elles résultent, avant tout, de choix opérés par les principaux Etats pilotes. Ces choix, sur lesquels se fonde la Convention d'Ottawa, ont certes permis au processus

d'aboutir aux objectifs fixés par ses instigateurs mais ils risquent de peser sur l'avenir du traité d'interdiction des mines antipersonnel.

A Oslo, la coalition Etats pilotes-ICBL paraît atteindre tous ses objectifs. L'article 1 de la Convention consacre sa victoire en interdisant l'emploi, la production, l'acquisition, le transfert et le stockage des mines antipersonnel (§1) et en obligeant les Etats à détruire les mines se trouvant sur leur territoire (§2). Avec l'article 6 qui traite de la coopération et de l'assistance internationales, ICBL paraît atteindre tous les objectifs qu'elle s'était fixés quatre ans auparavant.

La Convention d'Ottawa n'en demeure pas moins quelque peu décevante. Elle est, par exemple, dépourvue de véritables mécanismes de vérification (7) car les Etats pilotes et plusieurs responsables d'ONG membres d'ICBL craignaient que le coût d'un tel mécanisme n'effraie certains Etats et ne les conduisent à réenvisager leur soutien au texte en cours d'élaboration. De plus, les Etats pilotes n'entendaient pas être contraints d'engager un bras de fer avec un Etat partie qui contreviendrait aux obligations du traité.

Le débat concernant la vérification du traité permet d'ailleurs aux Etats pilotes de préciser leur conception de la convention qu'ils se proposaient de conclure. Il ne s'agissait pas tant, à leurs yeux, de souscrire à un traité de désarmement que de réaffirmer leur volonté de lutter contre les mines antipersonnel. Ces Etats n'avaient, de toute façon, pas attendu l'adoption de cette convention pour renoncer à l'utilisation ou à la production des mines antipersonnel et pour s'investir en faveur du déminage et de l'assistance aux victimes. La Convention d'Ottawa constituait surtout l'occasion de fournir une preuve supplémentaire de leur détermination. Elle obligeait, de plus, les autres Etats à déterminer leur position face à une norme qui se voulait non seulement juridique mais surtout morale.

En ratifiant la Convention d'Ottawa, ces Etats pérennisaient certes leur renoncement aux mines antipersonnel, mais ils se gardaient toutefois de tout engagement précis concernant l'assistance à apporter aux Etats tiers. La Convention d'Ottawa demeure donc fragile, autant sur son volet désarmement que sur son volet humanitaire. Le choix des Etats pilotes d'un système de vérification succinct, ainsi que leur refus de s'engager précisément pour ce qui est de l'assistance internationale atténuent sensiblement la portée de ce texte.

Il semble pourtant que ces facteurs de fragilité n'aient pas handicapé la Convention d'Ottawa, qui affiche à l'heure du dixième anniversaire de son entrée en vigueur, un bilan plutôt positif. La convention compte 156 Etats

(7) Brigitte Stern qui fut présidente de la Commission nationale d'élimination des mines antipersonnel parle, au sujet de l'article 8, de «*mécanisme de vérification rudimentaire*», dans son intervention à la 3<sup>e</sup> Assemblée des Etats parties, à Managua (Guatemala) (*Rapport 1999 de la CNEMA*, Annexe 13, 1999, La Documentation française, Paris, 2000, p. 129).

parties, ce qui tendrait à indiquer que la stratégie des Etats pilotes privilégiant une démarche majoritaire et le contenu du traité à une démarche consensuelle garante de son universalité n'a pas porté à conséquence, sauf à considérer, comme Jean-François Guilhaudis, qu'il faut dépasser une approche trop strictement mathématique. Aux yeux de ce dernier, «*du point de vue de l'efficacité ou de la réalité du désarmement une autre approche s'impose : on ne peut parler de traité en vigueur que quand tous les Etats dont la participation est nécessaire pour que le traité puisse être appliqué effectivement y participent. Une fois que cette condition est réalisée, il faut aussi que la convention soit appliquée et notamment que le désarmement prévu soit obtenu dans les délais fixés*». Et J.-F. Guilhaudis d'ajouter : «*si on retient cette perspective, force est de constater que, même si formellement elles sont en vigueur, ni la convention sur les mines, ni la convention sur les armes chimiques n'ont atteint le stade où elles peuvent être réellement appliquées*» (8). Même si ce constat a été établi en 2001, il demeure à bien des égards aujourd'hui encore pertinent : les Etats Unis, la Russie, la Chine ne sont toujours pas parties au traité : tous ces Etats ne considèrent donc pas encore les mines antipersonnel comme des armes inutiles, notamment en raison de leur coût humain.

La norme morale que la coalition Etats pilotes-ICBL cherche à imposer, notamment en stigmatisant, dans l'exemplaire annuel du *Landmine Monitor*, l'ensemble des Etats ayant recours aux mines antipersonnel, peine à s'imposer. La diminution du nombre de cas où la Convention d'Ottawa a été transgressée par des Etats parties peut laisser penser que, après des débuts difficiles, elle y parvient enfin. Il est toutefois difficile de déterminer la raison de ce recul. Ainsi, l'accalmie en Afrique, dans les Grands Lacs, a sans doute plus largement contribué à la diminution des cas constatés dans cette région que la prise de conscience des conséquences humanitaires de l'usage de ces armes. Plus généralement, la défiance croissante à l'égard de l'efficacité militaire des mines antipersonnel a joué un rôle plus important que les préoccupations d'ordre humanitaire. Cette défiance précède la Convention d'Ottawa et explique que des Etats aient, de fait, renoncé aux mines dès la seconde moitié de la décennie quatre-vingt. La Convention d'Ottawa est d'ailleurs elle-même née de la généralisation de ce constat : les mines antipersonnel ne répondaient plus aux besoins d'une majorité d'Etats membres du groupe pilote, à commencer par le Canada et une majorité d'Etats européens. Leur investissement contre les mines antipersonnel va donc de pair avec le constat de l'inutilité militaire des mines antipersonnel dans leur contexte stratégique respectif.

Dès lors, il se peut, comme le suggère Jean-François Guilhaudis que, «*à la faveur d'une évolution technique qui viendrait faciliter l'abandon des*

(8) Jean-François GUILHAUDIS, «La maîtrise des armements et le désarmement, dix ans après la Guerre froide. Bilans et perspectives», *Annuaire française de relations internationales*, vol. II, 2001, pp. 9-10.



*mines*» (9), la Convention d'Ottawa gagne le pari de son universalisation, mais d'une manière qui relativise grandement la pertinence du modèle qui émergea au cours du Processus d'Ottawa.

Le bilan de la Convention en matière d'assistance humanitaire est plus contrasté. Les bailleurs de fonds internationaux se sont investis dans la lutte antimines dès la fin des années 1980 et le Processus d'Ottawa a encouragé leur mobilisation en faveur de ce secteur naissant de l'action humanitaire. Cependant, dès la fin des années 1990, l'intérêt des médias a décliné et les acteurs humanitaires ont craint que ce relatif désintérêt n'annonce une diminution de l'importance des fonds octroyés à la lutte antimines. La lutte contre les armes à sous-munitions fournissait l'occasion de remobiliser la société internationale.

#### LA MOBILISATION CONTRE LES ARMES A SOUS-MUNITIONS (BASM)

##### *Un prolongement de la lutte antimines*

La question des armes à sous-munitions fut très tôt évoquée par les différents acteurs de la lutte antimines. A leurs yeux, ces armes posaient des problèmes analogues aux mines antipersonnel. La coalition Etats pilotes-ONG fut d'autant plus incitée à se mobiliser que, une fois encore, la réponse apportée par la société internationale était, selon elle, inappropriée à la gravité de la situation.

La dénonciation des armes à sous-munitions et, plus largement, des restes explosifs de guerre, au lendemain de l'adoption de la Convention d'Ottawa, se justifie à plus d'un titre. Tout d'abord, elle permet aux principaux acteurs de la lutte antimines de réclamer un soutien accru des bailleurs de fonds internationaux. Ces acteurs soulignent, d'une part, que l'éradication des mines antipersonnel est loin d'être achevée et, d'autre part, que le déminage concerne aussi bien les mines antipersonnel que les restes explosifs de guerre, tout comme la prise en charge des victimes qu'ils engendrent. La dénonciation des restes explosifs de guerre se situe, par ailleurs, dans la continuité du combat entamé à Ottawa. Ces derniers, à l'image des mines antipersonnel, représentent en effet une source d'insécurité humaine dont les premières victimes sont des civils. En outre, les restes explosifs de guerre ont les mêmes conséquences économiques et sociales que les mines antipersonnel.

La mobilisation de la société internationale est une fois encore diffuse : de l'ONU aux Etats pollués, en passant par les ONG et les bailleurs de fonds internationaux. Dès 2001, la question des restes explosifs de guerre est étudiée

(9) *Ibid.*, p. 16.

dans le cadre des travaux de suivi de la convention de 1980. Le 28 novembre 2003, le protocole V relatif aux restes explosifs de guerre est adopté. Ces derniers y sont définis comme l'ensemble des «*munitions non explosées*» et des «*munitions explosives abandonnées*». Les armes à sous-munitions entrent, pour leur part, dans la première catégorie, le protocole V définissant une munition non explosée comme «*une munition explosive qui a été amorcée, munie d'une fusée, armée ou préparée de quelque autre manière pour être employée dans un conflit armé et qui a été employée dans un conflit armé*» et précise que cette munition «*a pu être tirée, lancée ou projetée et aurait dû exploser mais ne l'a pas fait*» (article 2, §2).

Ce protocole ne constituait pas, aux yeux des ONG et de plusieurs Etats, une réponse appropriée à la présence de restes explosifs de guerre et, plus spécifiquement, au problème des armes à sous-munitions. De plus, le texte négocié s'inscrit une fois encore dans une démarche de limitation-modernisation, alors que les ONG préféraient l'interdiction de certaines catégories d'armes, à commencer par les armes à sous-munitions. Comme elles l'avaient fait par le passé à l'encontre des mines antipersonnel, les ONG ont donc œuvré à ouvrir le débat à propos de l'utilité militaire de ces armes. Elles cherchaient, d'une part, à démontrer qu'elles n'étaient pas aussi fiables et efficaces que certains fabricants le laissaient entendre et, d'autre part, que leur emploi se faisait en violation du DIH puisqu'elles touchaient en priorité des civils, alors que le droit international impose de distinguer les combattants des non-combattants et de ne pas infliger de maux superflus et de souffrances inutiles. Aux yeux de certaines organisations, les armes à sous-munitions visent, de surcroît, une zone trop étendue pour constituer un objectif militaire. De plus, nombre de ces armes n'explorent pas à l'impact et s'apparentent dès lors à des mines antipersonnel violent, en conséquence, au même titre que les mines, les principes les plus élémentaires du DIH (10). Les ONG désiraient toutefois, comme pour les mines antipersonnel quelques années auparavant, obtenir une norme spécifique à ces armes.

Des mines antipersonnel aux armes à sous munitions, l'histoire semblait se répéter. La convention de 1980 se révélait une fois encore inadaptée à la situation, d'autant qu'elle n'avait pas permis aux Etats qui le réclamaient d'obtenir l'ouverture de négociations spécifiques à ces engins. La Norvège, qui avait réclamé l'ouverture de telles négociations s'inspirant du précédent canadien, invita donc les partisans d'une législation propre aux armes à sous-munitions à une conférence à Oslo en février 2007.

(10) A ce sujet, cf. le site Internet sous-munitions.org (Handicap international), en particulier la rubrique «les BASM».

### *Du Processus d'Ottawa au Processus d'Oslo*

Le Processus d'Oslo emprunte directement au Processus d'Ottawa dans son déroulement. Une majorité des acteurs qui avaient conduit le Processus d'Ottawa entendait, en effet, s'en inspirer pour conduire le Processus d'Oslo. La coalition Etats pilotes-ONG se reconstitua donc et développa la stratégie qui lui avait permis d'obtenir un traité d'interdiction des mines antipersonnel.

Près de cinquante Etats étaient présents à la conférence d'Oslo de février 2007. La déclaration finale s'inspirait largement du précédent que constituait le Processus d'Ottawa. Elle comportait, comme la Convention d'Ottawa, un volet désarmement prévoyant l'interdiction de l'usage, de la production, du transfert et du stockage des armes à sous-munitions et un volet humanitaire mettant l'accent sur l'assistance aux victimes et sur le déminage. Elle fixait même les prochaines étapes du processus.

Les Etats qui ont défini ce programme d'action et les ONG qui le soutiennent (des organisations, pour la plupart réunies au sein de la Cluster munition coalition ou CMC) œuvrèrent d'abord à promouvoir le Processus d'Oslo. La CMC, fondée en novembre 2003 par de organisations déjà membres d'ICBL, coordonna les initiatives lancées par ces dernières en direction des médias et de l'opinion, dans le but d'interpeller les décideurs politiques. Les Etats les plus favorables à une interdiction tentèrent de leur côté de mobiliser les organisations internationales et proclamèrent des moratoires à l'encontre des armes à sous-munitions. La Belgique fit une fois encore figure d'exemple en adoptant, le 16 février 2006, une loi interdisant l'emploi, la production, le commerce et le stockage de ces armes.

D'une conférence à l'autre, le Processus s'affirma. Ils étaient ainsi 67 Etats à participer à la conférence de Lima de mai 2007, 138 à Vienne en décembre 2007 et, finalement, 94 prêts à signer la convention résultant des négociations lors de la conférence d'Oslo de décembre 2008. Cette convention, qui reprend dans son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, le texte de la Convention d'Ottawa en remplaçant les mines antipersonnel par les armes à sous-munitions, dispose que *«chaque partie s'engage à ne jamais, en aucune circonstance, employer d'armes à sous-munitions; mettre au point, produire, acquérir de quelque autre manière, stocker, conserver ou transférer à quiconque directement ou indirectement, des armes à sous-munitions»* et comporte, en outre, un important volet humanitaire. Il n'en reste pas moins que, derrière ces apparences, les deux processus ont rapidement divergé, au point de remettre en cause l'existence d'un nouveau modèle de négociations.

### *Les limites d'un modèle*

Le modèle qui émergea lors du Processus d'Ottawa était fondé sur le partenariat Etats pilotes-ONG. Ce partenariat devait permettre de promouvoir

le processus auprès des Etats qui ne l'avaient pas encore rallié, ainsi que le programme, fruit de leur collaboration. Surtout, son succès se basait sur le leadership des Etats pilotes, qui avaient opté pour une démarche non seulement majoritaire – et non consensuelle –, mais aussi sélective – les participants devant au préalable déclarer souscrire à un certain nombre d'objectifs globaux. Or, durant le Processus d'Oslo, le groupe pilote est apparu divisé.

Dès le début du Processus, certains Etats se rapprochèrent, notamment sous l'impulsion de la France, et réintroduisirent une démarche de limitation-modernisation en se fondant sur la nécessité d'opérer une distinction au sein des armes à sous-munitions. Ce groupe scindait le groupe pilote et parvint ainsi à faire de la définition des armes à sous-munitions la question centrale du processus.

Cette tentative avait d'autant plus de chances d'aboutir qu'elle traduisait les réticences de nombreux Etats à interdire les armes à sous-munitions. Le Canada, qui avait conduit la lutte contre les mines antipersonnel, s'était, par exemple, montré très prudent sur cette question et n'avait pas, malgré les sollicitations des ONG, souhaité initier un processus analogue au Processus d'Ottawa. Ces réticences résultaient pour partie d'une différence fondamentale entre les armes à sous-munitions et les mines antipersonnel : les armes à sous-munitions sont en effet conçues pour disperser des engins explosifs (les sous-munitions) devant exploser à l'impact et infliger des dégâts immédiats, contrairement aux mines antipersonnel, dont les effets sont différés dans le temps ; les armes à sous-munitions, que les ONG apparentes à des mines antipersonnel, sont le résultat d'un dysfonctionnement, un dysfonctionnement admis lorsqu'il ne dépasse pas un certain seuil. Ce seuil, variable selon les Etats, peut être dépassé dans le cas d'armes pas assez performantes ou à cause d'un défaut de conception ou d'une mauvaise utilisation. Le protocole V entendait d'ailleurs s'attaquer à ces dysfonctionnements : il invitait en particulier, dans son annexe technique (§3), les Etats parties à opérer «*des essais de réception [...] en conditions réelles de tir dans toute une gamme de situations*»; ce qui permettrait notamment de valider les performances prêtées à certains types d'armes à sous-munitions et d'évaluer dans quelles conditions ces armes pourraient être utilisées dans des conditions optimales. Le protocole V stipulait, de plus, que «*les processus de fabrication devraient faire l'objet de mesures agréées de contrôle de la qualité*», visant entre autres à limiter les défauts de conception.

Le Processus d'Oslo ne rompt pas totalement avec cette logique de limitation-modernisation, contrairement au Processus d'Ottawa, qui visait explicitement à s'en écarter et à privilégier l'interdiction des mines antipersonnel dans leur ensemble. Après d'âpres négociations et un dénouement incertain, un consensus a émergé. Il atténue certes la portée du volet désar-

mement de la Convention sur les armes à sous-munitions, mais il a permis aux négociations d'aboutir et il donne une chance à la convention d'entrer en vigueur rapidement en n'étant pas seulement ratifiée par une minorité restreinte d'Etats n'ayant jamais produit, utilisé, ou acquis d'armes à sous-munitions. L'article 1 de la Convention interdisait clairement l'emploi, la production, l'acquisition et le stockage d'armes à sous-munitions, mais la Convention opérait, dans son article 2, une distinction, en considérant que le terme d'armes à sous-munitions désigne «*une munition classique conçue pour disperser ou libérer des sous-munitions explosives dont chacune pèse moins de 20 kilogrammes, et comprend ces sous-munitions explosives mais ne désigne pas une munition ou sous-munition conçue pour lancer des artifices éclairants, des fumigènes, des artifices pyrotechniques ou des leurres, ou une munition conçue exclusivement à des fins de défense anti-aérienne; une munition ou sous-munition conçue pour produire des effets électriques ou électroniques*». Surtout, elle ne comprend pas les munitions plus modernes, dont chaque sous-munition explosive est équipée d'un mécanisme d'auto-destruction et d'un mécanisme d'autoneutralisation – ces munitions doivent de surcroît contenir moins de dix sous-munitions pesant elles-mêmes plus de quatre kilogrammes chacune et ayant été conçues pour attaquer une cible constituée d'un objet unique.

A cet égard, la Convention de Dublin tient davantage de la convention de 1980, qui opérait une distinction entre mines, limitant l'emploi des modèles les plus anciens au profit d'engins équipés de mécanisme d'auto-neutralisation, que de la Convention d'Ottawa. Cette dernière bénéficiait toutefois d'un avantage indéniable : la défiance croissante des responsables militaires et politiques concernant l'utilité militaire des mines antipersonnel. Cependant, si les Etats membres des groupes pilotes qui conduisirent les processus d'Ottawa et d'Oslo étaient convaincus de l'inutilité militaire des mines dans leur contexte stratégique respectif, ils restaient beaucoup plus mesurés au sujet des armes à sous-munitions qui remplissent des fonctions totalement différentes.

Cette scission du groupe pilote explique que le Processus d'Oslo se soit déroulé très différemment du Processus d'Ottawa, où la cohérence du groupe et le leadership d'une minorité d'Etats parvenant à constituer une majorité autour de leurs propositions avaient permis aux négociations d'aboutir en seulement quinze mois. La nécessité de négocier entre Etats membres du groupe pilote explique aussi le déclin relatif du rôle joué par les ONG et le retour à un fonctionnement plus classique des négociations. Le Processus d'Oslo est ainsi bien loin des promesses de gouvernance ou d'un renouveau de l'*arms control* initié par les ONG. Il démontre surtout l'importance d'un groupe pilote conséquent et cohérent, qui ne peut bien souvent émerger que si un consensus préexiste à propos du sujet traité.

La Convention de Dublin risque, en outre, de souffrir des mêmes handicaps que la Convention d'Ottawa, à savoir l'absence d'acteurs centraux, au premier rang desquels les Etats-Unis, et la faiblesse de ses mécanismes de vérification. Les conventions d'Ottawa et de Dublin peuvent toutefois espérer gagner le pari de leur universalisation à la faveur d'évolutions techniques qui rendraient obsolètes ou compatibles avec leurs dispositions les armes qu'elles visent. Le volet humanitaire pourrait aussi, dans un cas comme dans l'autre, inciter les Etats non-parties ou des Etats n'ayant pas respecté leur engagement à intégrer ou réintégrer le cadre de ces conventions pour profiter des mesures d'assistance et de coopération internationales. Le défi, à cet égard, est double, d'une part, parce qu'une grande proportion de l'aide provient des Etats Unis qui ne sont parties à aucun de ces textes, d'autre part, parce que les évolutions de l'aide internationale sont incertaines. Le combat contre les armes à sous-munitions a permis de remobiliser la société internationale à un moment où les fonds alloués aux acteurs du déminage et de la prise en charge des victimes risquaient d'être réévalués. Au lendemain de la conclusion de la Convention de Dublin, la question de la pérennité des financements alloués à ce secteur de l'action humanitaire demeure, puisque aucun engagement durable et chiffré n'a été pris, aussi bien dans le cadre de la Convention d'Ottawa que dans le cadre de la Convention de Dublin, les deux textes se fondant sur le volontariat en la matière.

Il convient, dans ce contexte incertain, de redéfinir dès maintenant les priorités, en privilégiant plus que jamais le déminage, y compris au prix de sacrifices en matière de prévention et d'éducation aux dangers que constituent les restes explosifs de guerre et les mines antipersonnel. Ce dernier secteur a en effet connu une croissance exponentielle ces dernières années, parce que les programmes de prévention sont plus simples à mettre en place et plus aléatoires à évaluer que les programmes de déminage. Ainsi, la situation actuelle n'est pas sans rappeler celle qui prévalait au lendemain de l'adoption de la Convention d'Ottawa, lorsque Chris Horwood prévenait : *«des dizaines de conférences sont prévues cette année (2000) et elles coûtent cher. Dans le même temps, la capacité opérationnelle réelle augmente modestement ou pas du tout et les programmes ont beaucoup de mal à mobiliser les ressources. Les médias se désintéressent des mines terrestres et il ne faudrait pas que les donateurs en fassent autant»* (11).

(11) Chris HORWOOD, «L'action humanitaire contre les mines : décennie d'un nouveau secteur de l'action humanitaire», Dossier thématique n° 32 (Overseas Development Institute), juil. 2000.