

LA CONVENTION SUR LES ARMES A SOUS-MUNITIONS ET LE PROCESSUS D'OSLO

UNE NEGOCIATION ATYPIQUE

PAR

Camille GRAND*

La signature à Oslo, par 94 pays, de la Convention sur les armes à sous-munitions (CASM), lors de la cérémonie du 3 décembre 2008, marque l'aboutissement d'un processus de négociation qui, en l'espace de moins de deux ans, a permis l'adoption d'un nouveau traité complétant le droit international humanitaire (DIH) existant. Le « Processus d'Oslo » a été initié en février 2007 par la tenue d'une première conférence et a abouti, en mai 2008, à l'adoption, à Dublin, du texte du traité ouvert à la signature à Oslo en décembre de la même année.

Ce nouveau traité – et, avec, cette négociation –, qui se situe aux confins du droit international humanitaire et du désarmement, présente plusieurs originalités. Celles-là tiennent à la fois à ses origines, à son mode de négociation et à son contenu, qui le distinguent du corpus existant en matière de désarmement ou des négociations précédentes – y compris de la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel, qui a lui a pourtant servi de modèle. Ainsi, avant de présenter la négociation elle-même ou la nouvelle Convention, il paraît important d'identifier le sujet même de cette négociation : les .

LE DEFI HUMANITAIRE DES ARMES A SOUS-MUNITIONS : UNE QUESTION COMPLEXE ET EMERGENTE

Première différence avec la Convention d'Ottawa sur les mines, le Processus d'Oslo a eu à traiter d'un problème humanitaire en devenir et dont l'impact était pour le moins discuté par les gouvernements. A la différence des mines antipersonnel, dont les effets tragiques sur les populations civiles étaient bien connus au moment où le Processus d'Ottawa a été lancé, le sujet des bombes à sous-munitions (BASM) ou, plus précisément, des armes à sous-munitions (ASM) est assez mal appréhendé en 2006, au moment où la mobilisation conjointe des organisations non gouvernementales (ONG) et d'un petit groupe de pays résolus conduit par la Norvège, l'Irlande, l'Autriche, le Mexique et le Saint-Siège va se mobiliser autour de cette thématique humanitaire et mener une campagne efficace, se concluant deux ans plus tard par l'adoption d'un nouveau traité.

* Directeur de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France). Anciennement sous-directeur des questions multilatérales et du désarmement au ministère français des Affaires étrangères et européennes, il a participé à la négociation de la Convention d'Oslo au sein de la délégation française. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

Qu'est-ce qu'une arme à sous-munitions ?

Autre différence majeure avec le Processus d'Ottawa, la nécessité de définir l'objet même de la négociation, ce qui a été l'une des premières difficultés rencontrées.

Au plan technique et militaire, la catégorie des armes à sous-munitions recouvre en effet une vaste gamme de systèmes d'armes terrestres ou aéroportées de natures très différentes. Schématiquement, il s'agit de tout système d'armes (obus d'artillerie, roquette, bombe, missile) emportant plusieurs « sous-munitions » indépendantes (de quelques unités à plusieurs centaines). Ces armes, qui existaient depuis la Seconde Guerre mondiale, ont été le plus souvent conçues comme des armes de « saturation de zone » permettant de couvrir un vaste périmètre avec des bombes ou des grenades.

En 2006, cherchant à parvenir à une définition précise, les membres de la mission d'information du Sénat en 2006 ont reconnu la difficulté de cet exercice : *« la notion d'armes à sous-munitions est donc une appellation générique désignant tout système d'armes constitué d'un contenant, ou 'munition-mère', destiné à emporter et disperser plusieurs munitions explosives, ou 'sous-munitions', conçues pour fonctionner à l'impact. Les sous-munitions peuvent être emportées par tout type de contenant – missile, bombe, obus, roquette – tiré depuis un avion, un hélicoptère, un navire ou depuis le sol (canon d'artillerie ou de char, mortier, lance-roquettes). Elles sont elles-mêmes de types très divers, par exemple des bombes de petit calibre ('bomblets') ou des grenades, et présentent une grande variété de forme et de taille. Au sens strict, on pourrait parler d'arme à sous-munitions dès lors que la charge militaire n'est pas unitaire, c'est-à-dire lorsque l'arme disperse au moins deux sous-munitions. Toutefois, dans son acception courante, le terme se réfère le plus souvent à des armes emportant un nombre conséquent de sous-munitions, allant de plusieurs dizaines à plusieurs centaines, car c'est dans ce cas seulement que l'effet de dispersion, caractéristique de l'arme à sous-munitions, devient significatif. La qualification de certaines armes comportant un nombre réduit de sous-munitions (de deux à une dizaine) peut ainsi donner lieu à discussion. »*¹

Le débat sur l'utilité militaire des armes à sous-munitions

Les armes à sous-munitions sont utiles au plan militaire pour attaquer une concentration de troupes ou de véhicules blindés, mais peuvent également remplir des fonctions plus spécifiques, destruction d'une piste d'aviation par exemple. Elles ont été plus particulièrement développées pendant la Guerre froide comme un outil destiné à « briser » une offensive blindée à moindre coût en tirant un nombre limité de roquettes ou d'obus délivrant sur l'objectif un nombre important de grenades antichars par exemple.

A ce titre, il n'est pas inexact d'affirmer, comme l'ont fait les ONG de la Cluster Munitions Coalition (CMC) pendant leur campagne, que l'essentiel des ASM déployées étaient des « armes de la Guerre froide » peu adaptées aux conflits contemporains et présentant des risques réels pour les populations civiles. Cette affirmation générale sous-estimait cependant l'existence de plusieurs générations d'ASM, les derniers modèles développés depuis les années 1990 offrant de multiples garanties techniques (mécanismes d'autodestruction, d'autoneutralisation, dispositif de précision, etc.). Elle négligeait également le poids des règles d'emploi mises en œuvre – au moins dans les armées occidentales – qui, au nom de principes plus généraux du droit international humanitaire et du droit de la guerre, contraignait fortement l'emploi d'ASM.

¹ Cf. Jean-Pierre PLANCADE / Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées sur les armes à sous-munitions, 13 déc. 2006, disponible sur le site Internet www.senat.fr/rap/r06-118/r06-1181.pdf. Ce rapport très détaillé et fouillé demeure la meilleure source d'information en langue française sur les armes à sous-munitions.

Au plan technique donc, l'appellation « arme à sous-munitions » couvre donc une réalité très vaste, allant de containers ou de bombes aéroportées destinés à disperser sans aucune précision des centaines de grenades rudimentaires à des obus « intelligents » de dernière génération, emportant deux sous-munitions dotées de mécanismes de sécurité et de sûreté – ce qui limite de manière très significative les risques humanitaires liés aux munitions non explosées –, ou encore de dispositifs emportant des centaines de grenades pesant quelques centaines de grammes à des missiles emportant des bombes antipiste pesant des dizaines de kilos.

Au plan militaire enfin, il est intéressant de relever que pas moins de 82 Etats disposaient d'ASM dans leur arsenal et que 33 en produisaient. Les stocks mondiaux sont ainsi estimés à 4 milliards de sous-munitions – ce chiffre impressionnant étant inhérent à cette catégorie d'armes. Enfin, depuis 1965, 18 Etats ou groupes non étatiques ont utilisé ou sont soupçonnés d'avoir utilisé des ASM. De nombreux conflits des dernières décennies ont ainsi vu l'emploi d'ASM de la guerre du Vietnam aux guerres d'Iraq, des conflits afghans depuis 1979 au Kosovo, du Liban au Soudan, de l'Erythrée à la Tchétchénie². La négociation a donc porté sur une arme répandue, dont les stocks sont importants et dont l'emploi a été relativement fréquent au cours des conflits récents sans être systématique.

Plusieurs puissances militaires majeures – dont les Etats-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde, le Pakistan ou Israël – les ont non seulement utilisées de manière régulière, mais estiment qu'elles présentent une capacité militaire irremplaçable et à laquelle elles ne souhaitent pas renoncer. La plupart des analystes militaires soulignent d'ailleurs l'intérêt des ASM face à certains scénarios spécifiques (attaque d'une concentration blindée par exemple), pour lesquels il existe peu d'alternatives militaires.

Les enjeux humanitaires

La principale motivation de la campagne qui a conduit à l'adoption de la CASM était humanitaire. C'est cette préoccupation qui a mobilisé efficacement gouvernements et ONG et permis de recueillir le soutien de l'opinion publique.

Dans l'analyse de l'impact humanitaire des ASM, il est intéressant de relever d'abord l'absence de données fiables et incontestées sur les effets humanitaires des ASM. A la différence des mines antipersonnel, dont l'impact humanitaire est connu de longue date avec précision et très documenté, les effets des ASM pour les populations civiles sont moins connus.

La campagne des ONG n'a avancé aucun chiffre précis sur le nombre de victimes civiles des ASM. « Plusieurs milliers » est le chiffre généralement mis en avant sans autre précision. La campagne s'est ainsi construite sur quelques axes porteurs au plan médiatique : la mise en avant de drames individuels de victimes serbes, laotiennes, libanaises, afghanes,

² Tous ces chiffres sont des évaluations de la Cluster Munition Coalition (CMC) ? qui s'est efforcée de collecter des informations éparses sur les sous-munitions au cours de la campagne. Cf. le site Internet de la CMC stopclustermunitions.org/ ou, en français, le site la campagne française www.sousmunitions.fr/ et celui d'Handicap International www.handicap-international.fr/combattre-les-mines-les-basm/les-basm/index.html. Cf. également le site de du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui contient de très nombreux informations et documents, www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/section-ihl-cluster-munition?opendocument&link=home Si tous ces chiffres doivent être maniés avec précaution du fait de l'absence de données fiables pour beaucoup de pays et beaucoup de conflits, ils donnent cependant une idée sans doute assez fiable de l'ampleur du sujet.

etc. ; le parallèle systématique avec les mines antipersonnel, discutable au plan technique mais efficace pour l'opinion publique ; la menace des conséquences potentielles d'un emploi massif d'ASM.

A ce titre et sans méconnaître la réalité des conséquences humanitaires des emplois passés d'ASM, il est frappant de constater que la mobilisation s'est faite sur une catastrophe humanitaire annoncée et non – comme pour les mines – sur un drame humanitaire confirmé (15 000 victimes par an avant l'adoption de la Convention d'Ottawa). La campagne a d'ailleurs pleinement assumé son caractère en grande partie « préventif ».

Les remarques qui précèdent ne doivent pas conduire à minimiser ou mettre en cause la réalité du risque humanitaire posé par les ASM. Celui-là est en réalité de deux natures. D'une part et pour la majorité des systèmes en service, l'absence de précision de nombreux systèmes et leur caractère d'armes de saturation de zones ont fait craindre des pertes civiles (« victimes collatérales » dans le jargon militaire) en cas d'emploi dans des zones urbaines ou peuplées. D'autre part, les sous-munitions sont réputées poser un problème particulier en matière de pollution par des « restes explosifs de guerre » – ces munitions non explosées qu'on retrouve en grande quantité sur les champs de bataille. En effet, par leur taille – le plus souvent petite –, les sous-munitions posent un risque humanitaire spécifique indiscutable pour les populations civiles, qui peuvent les rencontrer après le conflit sans nécessairement les identifier facilement³. De ce point de vue, les sous-munitions s'apparentent bien aux mines antipersonnel. C'est d'ailleurs dans les zones polluées et après les conflits (Laos, Liban notamment) que l'impact humanitaire des ASM a été le plus fort.

Enfin, il faut souligner que le conflit du Liban de l'été 2006, qui a vu Israël et le Hezbollah utiliser en grande quantité des armes à sous-munitions, a provoqué une vive émotion internationale et a sans doute constitué l'élément déclencheur d'une mobilisation internationale que la campagne des ONG peinait à lancer. Il a incité des Etats à se mobiliser à leur tour sur ce thème. Il a également apporté des arguments techniques forts sur les risques associés à l'emploi de ces armes à la lumière de l'expérience de terrain des démineurs et des ONG après le conflit.

POURQUOI LE PROCESSUS D'OSLO ?

Le lancement du Processus d'Oslo par la convocation d'une conférence d'Etats « *like-minded* » à Oslo, les 22 et 23 février 2007, n'allait pas de soi. En effet, le droit international humanitaire offrait sur le papier d'autres voies pour traiter du problème soulevé par les armes à sous-munitions. Ce n'est donc qu'au terme de plusieurs années de réflexion que les promoteurs du Processus, Norvège en tête, ont pris la décision de sortir du cadre traditionnel des Nations Unies pour lancer une négociation parallèle.

Les options offertes par le DIH pour traiter du problème des armes à sous-munitions

En théorie, le droit international humanitaire et le droit de la guerre offraient une variété d'options pour traiter de la question humanitaire, en particulier en s'appuyant sur la Convention sur certaines armes classiques (CCAC, plus connue sous son acronyme anglais

³ Sur l'impact humanitaire des ASM, cf. en particulier le rapport du CICR, *Humanitarian, Military, Technical and Legal Challenges of Cluster Munitions*, avr. 2007, et celui de Handicap International, *Fatal Footprint*, nov. 2006, disponibles tous deux sur le site Internet stopclustermunitions.org/take-action/campaign-resources/#section4.

CCW pour Convention on Certain Conventional Weapons). On peut les résumer comme suit.

Une version minimale consistait à renforcer le droit humanitaire existant en matière de règle d'emploi des ASM en créant sur une base volontaire des règles d'emploi plus contraignantes, qui interdiraient par exemple tout emploi disproportionné ou dans des circonstances particulières (présence de civils, zones urbanisées, etc.). C'est l'option qui a été notamment retenue pour réglementer l'emploi d'armes incendiaires (armes au phosphore par exemple). C'était également la pratique de la grande majorité des armées occidentales qui encadraient déjà très strictement l'emploi d'armes à sous-munitions en en réservant l'usage à des scénarios bien définis et strictement compatibles avec le DIH existant.

Une deuxième approche consistait à établir des normes techniques visant au retrait immédiat ou progressif des ASM les plus dangereuses définies en fonction de critères techniques robustes (nombre de sous-munitions, présence de mécanismes d'autodestruction ou de neutralisation, etc.).

Une troisième approche se focalisait sur le problème de la pollution des zones affectées en créant une obligation de « nettoyage » après le conflit. C'est toute la logique du V de la CCW, qui, adopté en 2006, crée pour les belligérants une obligation de dépollution et d'élimination des restes explosifs de guerre de toute nature dont les sous-munitions.

Le DIH autorise bien évidemment toute combinaison entre ces trois approches. Pendant longtemps, les puissances militaires ont privilégié une approche reposant sur une combinaison entre la première et la troisième options, refusant de s'engager dans une négociation dont l'objet serait d'interdire, même à terme, tout ou partie des ASM. Certains pays comme la Russie ou les Etats-Unis contestaient même l'opportunité d'une telle négociation, estimant que le droit existant constituait une norme suffisante.

Les difficultés de la Convention sur certaines armes classiques

La Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination – le nom exact de la CCW – était *a priori* le cadre naturel de cette négociation. Si la Convention-cadre ne comprend que des dispositions générales qui n'interdisent pas formellement l'emploi d'armes spécifiques, les dispositions sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes font l'objet des cinq Protocoles annexés à la Convention : Protocole I sur les éclats non localisables ; Protocole II sur les mines, pièges et autres dispositifs, 1980, amendé en 1996 ; Protocole III sur les armes incendiaires ; Protocole IV sur les armes à laser aveuglantes ; Protocole V sur les restes explosifs de guerre⁴. La CCW allie expérience humanitaire, expertise militaire et légitimité onusienne.

C'est donc logiquement dans ce cadre traditionnel que les efforts pour lancer une négociation en vue d'un nouveau protocole se sont portés. Sporadiques depuis les années 1970, les tentatives en ce sens se sont progressivement intensifiées à partir du conflit du Kosovo et la CCW a commencé à examiner le problème sérieusement au sein d'un groupe d'experts gouvernementaux, mais est rapidement apparue divisée. Cette période a

⁴ Sur la CCW, cf. le site Internet CICR, où on peut trouver l'ensemble des textes de référence, ainsi que des analyses détaillées, www.icrc.org/Web/fr/sitefre0.nsf/htmlall/section_ihl_conventional_weapons?OpenDocument.

cependant vu l'adoption du Protocole V sur les restes explosifs de guerre en 2003, première réponse aux problèmes des sous-munitions non explosées.

Lors de la conférence quinquennale d'examen d'octobre 2006, quelques mois après le conflit au Liban, les efforts d'un groupe de 25 pays⁵ pour faire adopter par la CCW un mandat de négociation suffisamment ambitieux ont échoué devant les réticences des principaux acteurs diplomatiques et militaires, dont les Etats-Unis, la Russie, la Chine, mais aussi la France et le Royaume-Uni.

Il faudra attendre la réunion des Etats parties de novembre 2007 pour que la CCW accepte le lancement d'un processus de négociation sérieux par la constitution d'un Groupe d'experts gouvernementaux, plus de six mois après le début du Processus d'Oslo. Cette négociation n'est pas à ce jour terminée.

Le lancement d'un processus parallèle

Partant du constat que la CCW, fonctionnant selon la règle de l'unanimité, ne parvenait pas à s'entendre pour traiter le problème, la Norvège, soutenue par un petit groupe de pays (Autriche, Belgique, Irlande, Mexique, Pérou et Saint-Siège) et en étroite coordination avec les ONG de la CMC, a fait le choix, dès l'échec des initiatives au sein de la CCW, en 2006, de lancer un processus parallèle, concurrent et ambitieux. Le Processus d'Oslo s'inspirait, pour la méthode, du processus qui avait conduit en 1997 à l'adoption de la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel, après que la CCW eut – déjà – échoué à adopter une interdiction complète des mines antipersonnel.

La démarche est voisine et on y retrouve presque les mêmes acteurs (Etats et ONG). Elle repose sur l'idée simple qu'un processus rassemblant des pays *like-minded* peut aboutir rapidement et créer une norme emportant l'adhésion d'une majorité de la communauté internationale qui, progressivement, s'imposera même aux non-signataires. Le Processus d'Oslo se distingue cependant du cas de la Convention d'Ottawa, dont la négociation a été lancée en réponse à la déception de voir la CCW renoncer à une interdiction totale des mines antipersonnel pour préférer une interdiction partielle jugée insuffisante. Dans le cas qui nous intéresse, le Processus d'Oslo a, d'emblée, été conçu et promu comme une démarche concurrente affichant un niveau d'ambition plus élevé.

UNE NEGOCIATION ATYPIQUE

S'étalant de février 2007 (Conférence d'Oslo) à mai 2008 (Conférence de Dublin), soit au total sur une période de quinze mois, le Processus d'Oslo est original à plus d'un titre. Remarquablement bref, il a été autant un processus de négociation qu'un processus de mobilisation rassemblant par agrégation successive jusqu'à une centaine de pays souscrivant à l'objectif d'adopter dans des délais contraints un « *instrument juridiquement contraignant interdisant l'emploi, la production, le transfert et le stockage des sous-munitions qui causent des dommages*

⁵ Allemagne, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Canada, Chili, Colombie, Croatie, Costa Rica, Danemark, Hongrie, Irlande, Liban, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pérou, Portugal, République tchèque, Saint-Siège, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède et Suisse.

inacceptables aux populations civiles», selon les termes de la Déclaration d'Oslo⁶. Comment cet objectif ambitieux en termes de calendrier et de substance a-t-il pu être atteint ?

Un processus de like-minded associant étroitement les ONG

Première particularité, le Processus d'Oslo s'est construit comme un processus n'associant que des Etats *like-minded*, c'est-à-dire unis par l'objectif de parvenir à une interdiction des ASM ou du moins des plus dangereuses. La liste des 46 pays⁷ invités par la Norvège pour la réunion inaugurale d'Oslo en février 2007 est révélatrice de la démarche. Celle-là a rassemblé un groupe hétéroclite, comprenant, d'une part, le noyau dur des promoteurs, d'autre part, des Etats affectés et, enfin, des pays occidentaux souvent traditionnellement engagés en faveur du DIH, auxquels se sont joints les ONG et des agences des Nations Unies. L'invitation tardive de la France et du Royaume-Uni après de nombreuses hésitations à la conférence initiale d'Oslo est à cet égard révélatrice de la volonté de mener une négociation entre pays partageant une vision identique du futur traité et de son niveau d'ambition et laissant peu de place à des vues différentes.

Autre particularité, les ONG ont été des acteurs à part entière de la négociation de son lancement à sa conclusion à Dublin. A part entière, parce que les nombreux représentants de la CMC⁸ ont participé à la quasi-totalité des débats, se comportant comme des parties à la négociation, presque au même titre que les Etats. Leur participation allait donc nettement au-delà de la « diplomatie de couloir » traditionnelle des ONG faite de *side-events*, de démarches informelles auprès des délégations amies, de *briefing papers* et de sessions dédiées, ouvertes aux ONG. En dépit des protestations des délégations plus traditionnelles (Allemagne, France...), la CMC a ainsi participé à l'ensemble des travaux en plénière et à de nombreuses consultations informelles, pris systématiquement la parole dans les débats, soumis des textes, proposé ou refusé des amendements, tout en ne renonçant pas à une diplomatie parallèle classique d'ONG distribuant les bons et les mauvais points aux délégations, suscitant des mouvements d'opposition de pays du Sud à des initiatives occidentales et ainsi de suite. Ce n'est que lors de la conférence diplomatique de Dublin que la présence de la CMC a été légèrement encadrée, l'Irlande ayant élaboré des règles de procédure autorisant des consultations réservées aux seules délégations étatiques, règles qui n'ont d'ailleurs pas été totalement respectées.

Cette présence de la CMC n'a pas été sans tensions, dans un domaine où de nombreuses délégations étaient composées des équipes diplomatiques en charge du désarmement (représentation permanentes auprès de la Conférence du désarmement), habituées à une présence moins pesante des ONG dans la négociation elle-même. Elle a constitué un moyen de pression relativement efficace sur les gouvernements participants,

⁶ Cf. le texte intégral de la Déclaration adoptée à Oslo, disponible sur le site Internet du ministère français des Affaires étrangères et européennes, www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Oslo_declaration_23_fev_2007.pdf.

⁷ Afghanistan, Afrique du Sud, Allemagne, Angola, Argentine, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Croatie, Danemark, Egypte, Espagne, Finlande, France, Guatemala, Saint-Siège, Hongrie, Indonésie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Jordanie, Lettonie, Liban, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Mexique, Mozambique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie, Slovénie, République tchèque, Suède, Suisse, auxquels s'étaient joints le Bureau du coordinateur des affaires humanitaires aux Nations Unies, l'UNIDIR, l'UNDP, le HCR, UNICEF, le CICR, ainsi que – en nombre – les représentants de la Cluster Munition Coalition des ONG,

⁸ Coalition de 200 ONG conduite par Human Right Watch et Handicap International, sous la conduite de Thomas Nash et Steve Goose. La « délégation de la CMC » a été de loin, tout au long du processus, la plus nombreuse, comptant près d'une centaine de membres contre moins d'une dizaine pour les délégations les plus grosses parmi les Etats représentés.

condamnés à gérer une négociation transparente où chaque intervention formelle pouvait susciter applaudissements ou huées et surtout être immédiatement reprise à charge ou à décharge pour stigmatiser, caricaturer ou au contraire encourager les positions adoptées. Les principales délégations se sont progressivement adaptées à cet état de fait en multipliant contacts et efforts et en cherchant à nouer un dialogue avec la CMC – la France a ainsi organisé à Wellington et à Dublin des rencontres informelles avec les ONG.

Un processus de mobilisation plus que de négociation

Il est ensuite intéressant de relever que le Processus d'Oslo n'est devenu un réel processus de négociation qu'à l'approche de la Conférence de Dublin, alors qu'il s'est articulé sur une série de conférences destinées à rassembler les participants au processus à intervalle périodique, selon un calendrier établi à Oslo en février 2007. Se sont ainsi succédé les Conférences d'Oslo (22-23 février 2007), de Lima (23-25 mai 2007), de Vienne (5-7 décembre 2007), de Wellington (18-22 février 2008) et la Conférence diplomatique de Dublin (19-30 mai 2008). A ces conférences générales se sont ajoutées des conférences dites régionales, destinées à mobiliser des régions particulières (Phnom Penh en mars 2007, Bruxelles en septembre 2007, Belgrade en octobre 2007, Livingstone en mars 2008, Mexico et Bangkok en avril 2008).

Alors que la véritable négociation n'a commencé qu'à l'approche de la Conférence de Dublin, toutes ces conférences et ces réunions, auxquelles s'ajoutent les dizaines d'événements montés par les ONG, s'apparentent davantage à un processus de mobilisation qu'à un processus de négociation. Mobilisation des Etats affectés et des Etats du Sud pour sortir d'une démarche initiée pour l'essentiel par des pays riches du Nord, avec pour objectif de parvenir à une masse critique de pays engagés, le Processus d'Oslo, qui rassemblait 46 pays à l'origine, s'est ainsi conclu par une participation de 107 pays à Dublin. Mobilisation des opinions publiques et des médias, chaque conférence étant l'occasion d'accroître et de faire connaître la campagne.

L'organisation elle-même des conférences se plaçait dans cette logique, faisant une large place aux témoignages souvent poignants des victimes et aux déclarations de principe, au détriment d'un travail sur les textes. Il a ainsi fallu attendre la Conférence de Vienne, en décembre 2007, pour qu'un projet de traité élaboré par les seuls promoteurs du Processus (*core group* constitué par l'Autriche, l'Irlande, la Norvège et le Mexique) soit diffusé. Ce texte n'a fait l'objet d'aucune négociation sérieuse ou modification significative jusqu'à l'approche de la Conférence de Dublin, les remarques et les amendements des pays détenteurs d'ASM, plus réservés sur une interdiction totale et immédiate (Australie, Allemagne, Canada, Finlande, France, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse...), étant reléguées dans un compendium distinct du projet de traité au même titre que les documents de la CMC.

Dans le même temps, les campagnes nationales des ONG (Handicap International en France) interpellaient les politiques afin de faire pencher la balance en faveur ici d'une participation au Processus, ailleurs d'une position plus conciliante sur le futur traité. Si bien que, à quelques semaines de la Conférence diplomatique de Dublin appelée à finaliser la négociation, de nombreux acteurs doutaient de la capacité des participants de parvenir à un texte consensuel. Les perspectives d'une nouvelle conférence ou d'un vote – les règles de procédures prévoyant que le projet de traité pouvait être adopté à une majorité des 2/3 – mettant en minorité les Etats plus réticents ayant exprimé des désaccords sur tel ou tel point du projet de traité n'étaient pas écartées.

Le rôle central de la Conférence de Dublin

Menée avec talent et autorité par la diplomatie irlandaise, la Conférence de Dublin a permis de trouver des solutions consensuelles sur les quelques points durs des négociations qui semblaient en mesure de bloquer la négociation : le champ de l'interdiction, la question de l'interopérabilité.

Les Conférences précédentes de Vienne et de Wellington avait donné lieu à une polarisation croissante entre, d'une part, des Etats occidentaux détenteurs qui demandaient des amendements substantiels au projet de traité préparé par l'Autriche au nom d'une prise en compte de réalités techniques et militaires et, d'autre part, les promoteurs du processus décidés à obtenir une interdiction immédiate et totale au nom du refus de tout compromis en matière humanitaire.

Devant cette impasse, la présidence irlandaise de la Conférence a d'abord pris l'initiative d'intenses consultations avec tous les acteurs à Dublin, à Genève et dans les capitales concernées, afin de déterminer les termes d'un compromis positif. D'autres acteurs-clés de la négociation (Norvège, Royaume-Uni, France, Allemagne, Saint-Siège, Mexique, Suisse) ont également travaillé à l'identification de solutions répondant au double souci de parvenir à un texte ambitieux et prenant en compte certaines contraintes militaires incontournables.

L'ensemble de ces consultations informelles a sans doute permis à la présidence irlandaise d'aborder la Conférence de Dublin avec une idée assez précise des termes d'un compromis apte à recueillir un large soutien des Etats participants. Celui-là s'est construit sur un texte :

- équilibré en matière d'interdiction, avec le refus de toute période de transition permettant de conserver certaines ASM et l'interdiction de toutes les ASM utilisées au cours des conflits les plus récents, mais aménageant des exceptions pour les systèmes les plus modernes, qui offrent toutes les garanties techniques ou ne présentent aucun risque humanitaire spécifique du fait de leurs caractéristiques intrinsèques ;
- ambitieux en matière de dépollution et d'assistance aux victimes avec des obligations fortes ;
- réaliste en matière de relations avec les Etats non parties, car ne mettant pas en cause l'interopérabilité entre parties et non-parties, ce qui était un enjeu majeur pour tous les pays de l'OTAN et les autres alliés des Etats-Unis qui ne souhaitaient pas voir leurs obligations d'alliés mise en cause par le nouveau traité dans l'hypothèse d'opérations conjointes avec des pays détenteurs non-signataires.

Au cours des dix jours de la Conférence elle-même, le projet de traité a enfin été ouvert à une véritable négociation, à la fois au cours des séances plénières et dans le cadre de consultations informelles menées par des « amis de la présidence » chargés d'examiner les points les plus sensibles. La CMC elle-même, tout en regrettant certains des compromis, sur l'interopérabilité par exemple, n'a pas critiqué

Tout cela a permis de parvenir à l'adoption par consensus de la Convention sur les armes à sous-munitions, même si quelques Etats présents à Dublin, sans rompre le consensus, ont indiqué n'être pas en mesure de signer dans l'immédiat le texte ainsi finalisé (Finlande, Pologne...), ce qui explique le léger décalage entre le nombre de participants à Dublin (107) et le nombre de signataires lors de la cérémonie d'Oslo en décembre 2008 (94).

UN TRAITE CONCILIANTE AMBITION HUMANITAIRE ET REALITES MILITAIRES

A l'origine presque décalqué de la Convention d'Ottawa, le projet de traité a su évoluer au fil de la négociation et prendre en compte les réalités propres aux sous-munitions pour parvenir à un texte pour l'essentiel construit autour d'obligations équilibrées.

Au-delà d'un préambule qui relève de la pétition de principe et fait référence à l'ensemble du corpus du droit international humanitaire, les 23 articles du dispositif opérationnel apportent des réponses assez précises aux grands enjeux de la négociation.

Quelle interdiction ?

Le premier point central a été de définir le champ de l'interdiction : devait-il s'agir d'une interdiction totale et immédiate de toutes les sous-munitions ou cette interdiction pouvait-elle être partielle, conditionnelle, soumise à des périodes de transition ? La Déclaration d'Oslo ne posait que le principe de l'interdiction des armes causant des « *dommages inacceptables aux populations civiles* », formule étrange qui, comme l'a souligné Bernard Kouchner⁹, laisse entendre qu'il existerait des « *dommages acceptables* ».

Le débat technique au sein de la CCW comme du Processus d'Oslo n'avait pas été concluant pour identifier des arguments indiscutables en matière de fiabilité. Pendant la négociation et au nom d'une logique de précaution humanitaire, la CMC et les promoteurs du Processus plaidaient pour une interdiction totale, tandis que les Etats détenteurs parties au processus avançaient des éléments techniques pour justifier telle ou telle exception permanente ou temporaire au principe général d'interdiction. Si l'interdiction des armes les plus anciennes et les moins fiables (roquettes M26 très répandues parmi les pays de l'OTAN) n'a pas réellement fait débat, la question de munitions plus récentes et pourvues de mécanismes de sécurité mais au taux de fiabilité incertain (obus M85 britanniques ou OGR français) et des munitions de dernière génération (obus intelligents de type Smart allemand ou bonus franco-suédois).

Les promoteurs du Processus s'étaient fixé un objectif qui est apparu nettement au fil de la négociation : interdire sans délais toutes les armes utilisées dans les conflits récents, notamment au Liban, afin de démontrer l'apport humanitaire de la future convention et ne pas donner l'impression de compromis techniques en fonction de considérations militaires. Face à cet objectif clair, les Etats détenteurs n'ont pas affiché de front commun, notamment du fait de la diversité des matériels détenus. Ainsi et en dépit d'une étroite concertation trilatérale, Allemands, Britanniques et Français ne sont jamais parvenus à définir une position identique sur le champ de l'interdiction souhaité. *In fine*, la rédaction retenue pour les articles 1 et 2¹⁰ est restée très proche des projets initiaux : l'ensemble des activités liées aux

⁹ Bernard KOUCHNER, « Stop aux bombes à sous-munitions », *Libération*, 22 janv. 2008.

¹⁰ Article 1, Obligations générales et champ d'application : 1. Chaque Etat partie s'engage à ne jamais, en aucune circonstance, a) employer d'armes à sous-munitions, b) mettre au point, produire, acquérir de quelque autre manière, stocker, conserver ou transférer à quiconque, directement ou indirectement, des armes à sous-munitions, c) assister, encourager ou inciter quiconque à s'engager dans toute activité interdite à un Etat partie en vertu de la présente Convention ; 2. Le paragraphe 1 du présent article s'applique, *mutatis mutandis*, aux petites bombes explosives qui sont spécifiquement conçues pour être dispersées ou libérées d'un disperser fixé à un aéronef ; 3. Cette Convention ne s'applique pas aux mines. Article 2, Définitions : aux fins de la présente Convention : 2. Le terme « arme à sous-munitions » désigne une munition classique conçue pour disperser ou libérer des sous-munitions

sous-munitions est interdite et la définition retenue pour les sous-munitions est une définition large. Elle n'exclut en pratique que les armes non conventionnelles (missiles nucléaires mirvés), les armes contenant des sous-munitions d'un poids supérieur à 20 kg et ne présentant donc pas de risques humanitaires spécifiques et, enfin, les armes les plus modernes offrant de manière cumulative toutes les garanties techniques possibles (*cf.* article 2c).

Si la Convention ne pose donc pas un principe d'interdiction totale, elle a prohibé l'ensemble des ASM ayant été utilisées dans des conflits passés et, en pratique, la totalité des armes à dispersion de zone indiscriminées. Enfin, les rares systèmes qui demeurent autorisés présentent des garanties réelles au plan humanitaire. Ce dernier point a d'ailleurs provoqué certaines critiques de la part de pays du Sud (Brésil) et de la Russie, qui ont estimé que les pays détenteurs du Nord se sont taillés sur mesure des exceptions reposant sur des avancées technologiques coûteuses pour lesquelles ils disposaient d'un monopole industriel. Pas totalement infondée, cette remarque méconnaît cependant le fait que 98 % des armes en service en France et 100 % des armes britanniques ont été, du jour au lendemain, interdites d'emploi, de fabrication, de stockage et de transfert.

Enfin, longtemps défendue par l'Allemagne ou la France, l'idée d'une période de transition permettant de conserver provisoirement certains types d'armes bien identifiés a été catégoriquement rejetée. Seul délai autorisé, les signataires s'engagent à détruire leurs stocks « *au plus tard huit ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet Etat partie* » (article 3).

Dépollution et assistance aux victimes

Les articles 4, 5 et 6 contiennent un dispositif lourd et contraignant en matière de dépollution et de destruction des restes explosifs de guerre, d'assistance aux victimes et de coopération internationale, tout en reprenant l'esprit de la Convention d'Ottawa et allant même au-delà par la précision et la transparence du dispositif.

Si, en dehors de son coût pour les parties, ces obligations n'ont pas fait l'objet de débats difficiles, l'ampleur des obligations est bien révélatrice de la perspective dans laquelle se plaçaient de nombreuses délégations et les ONG, notamment parmi les pays affectés : il s'agissait de mobiliser des ressources au service d'une grande cause humanitaire, pas d'un traité de désarmement.

Entrée en vigueur et universalité

Les articles 7 à 20, 22 et 23 contiennent toutes les clauses classiques sur la vie de la Convention (dépositaire, conférences, retrait, etc.). Un seul point a fait débat : le nombre de ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur du traité. Le chiffre finalement retenu de 30

explosives, dont chacune pèse moins de 20 kilogrammes et comprend ces sous-munitions explosives. Il ne désigne pas a) 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, b) une munition ou sous-munition conçue pour produire des effets électriques ou électroniques, c) une munition qui, afin d'éviter les effets indiscriminés sur une zone et les risques posés par les sous-munitions non explosées, est dotée de toutes les caractéristiques suivantes (i) chaque munition contient moins de dix sous-munitions explosives ; ii) chaque sous-munition explosive pèse plus de quatre kilogrammes ; iii) chaque sous-munition explosive est conçue pour détecter et attaquer une cible constituée d'un objet unique ; iv) chaque sous-munition explosive est équipée d'un mécanisme électronique d'autodestruction ; v) chaque sous-munition explosive est équipée d'un dispositif électronique d'autodésactivation). *Cf.* le texte intégral de la Convention sur le site Internet CICR : www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/section-ihl-cluster-munition?opendocument?opendocument&link=home.

ratifications est plus élevé que celui initialement envisagé (20), à la demande de quelques Etats, dont la France, mais reste faible par rapport aux normes habituellement retenues pour des traités à portée universelle, notamment compte tenu du nombre important de participants au Processus d'Oslo. En apparence anodin, ce choix est révélateur de la volonté d'établir une norme plus morale que pratique, du moins dans un premier temps, au détriment d'une stratégie inclusive.

A cet égard, le fait que les détenteurs et utilisateurs majeurs (Russie, Etats-Unis, Chine, Israël, pays arabes...) ne soient pas parties au traité et qu'ainsi 90 % des stocks mondiaux échappent – jusqu'à nouvel ordre – à l'interdiction édictée n'est jamais apparu aux sponsors du Processus d'Oslo ou à la CMC comme un handicap réel, puisqu'ils étaient convaincus d'établir une norme qui s'imposerait progressivement sur le modèle des mines antipersonnel. Au début de l'année 2009, 95 pays ont signé la CASM et 4 l'ont ratifié, mais aucun Etat significatif n'ayant pas participé au Processus d'Oslo ne l'a rejoint. En pratique, les grandes puissances (hors Union européenne) et les puissances régionales émergentes restent singulièrement absentes (5 signataires en Asie, 2 dans le monde arabo-musulman !). Il est donc encore trop tôt pour se prononcer sur la pertinence de cette stratégie.

Relations avec les Etats non parties à la Convention et interopérabilité

Reléguées délibérément dans un article 21, la question sensible des relations avec les Etats non parties a fait l'objet de vifs débats et aurait sans doute pu provoquer l'échec de la Conférence de Dublin. Un groupe résolu¹¹ d'Etats liés aux Etats-Unis par des accords de défense ou des alliances ou engagés à leurs côtés dans des opérations militaires s'est en effet battu pour que la CASM ne fragilise pas leur capacité à coopérer avec leurs alliés non parties.

En face et arguant du précédent d'Ottawa, plusieurs pays et la CMC ont longtemps bataillé pour refuser une insertion qui, de leur point de vue, affaiblissait dangereusement la portée du traité. La solution retenue *in fine* a consisté à ne pas modifier l'article 1 pour y traiter de la question de l'interopérabilité, mais à introduire un article supplémentaire contenant des dispositions évitant de mettre en risque juridique les Etats concernés par cette problématique, risque variable en fonction du droit interne de chaque Etat. Le texte alambiqué *in fine* retenu qui, tout en posant de fait une exception à l'article 1, en réaffirme les principes¹², montre la sensibilité du sujet et la nécessité de couvrir une vaste gamme de situations allant du stockage à l'escale en passant par le soutien aérien ou la coopération industrielle en s'efforçant de délimiter ce qui relève de la coopération entre alliés impossible à remettre en cause d'un contournement des obligations du traité.

¹¹ Ont joué un rôle essentiel dans ce débat l'Australie, la France, le Japon, le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, l'Allemagne, l'Italie et les Philippines.

¹² Article 21 : 1. Chaque Etat partie encourage les Etats non parties à la présente Convention à la ratifier, l'accepter, l'approuver ou y adhérer, dans le but de susciter la participation de tous les Etats à la présente Convention ; 2. Chaque Etat notifie aux gouvernements de tous les Etats non parties à la présente Convention mentionnés dans le paragraphe 3 du présent article ses obligations aux termes de la présente Convention, promeut les normes qu'elle établit et met tout en œuvre pour décourager les Etats non parties à la présente Convention d'utiliser des armes à sous-munitions ; 3. Nonobstant les dispositions de l'article 1 de la présente Convention et en conformité avec le droit international, les Etats parties, leur personnel militaire ou leurs ressortissants peuvent s'engager dans une coopération et des opérations militaires avec des Etats non parties à la présente Convention, qui pourraient être engagés dans des activités interdites à un Etat partie ; 4. Rien dans le paragraphe 3 du présent article n'autorise un Etat partie à a) mettre au point, produire ou acquérir de quelque autre manière des armes à sous-munitions, b) constituer lui-même des stocks d'armes à sous-munitions ou transférer ces armes, c) employer lui-même des armes à sous-munitions ou d) expressément demander l'emploi de telles munitions dans les cas où le choix des munitions employées est sous son contrôle exclusif.

C'est l'accord sur ce texte qui a permis à Dublin de parvenir à un consensus grâce à la volonté opiniâtre de la présidence irlandaise de la Conférence de parvenir à un accord quitte à bousculer la CMC et les Etats les plus fermés à un compromis (Autriche, Norvège).

LEÇONS DU PROCESSUS D'OSLO

De nombreuses leçons peuvent être tirées d'un processus très atypique, du moins du point de vue de la diplomatie du désarmement. Le poids inédit des ONG dans la négociation elle-même, la capacité d'un petit groupe de pays résolus de prendre avec succès l'initiative sur un sujet humanitaire et de parvenir dans un temps record à l'adoption d'une nouvelle norme, la pression efficace des opinions publiques sur les gouvernements européens sont autant d'éléments révélateurs d'une nouvelle forme de diplomatie multilatérale particulièrement efficace dans les domaines humanitaire ou environnementaux.

Un modèle non reproductible : de la différence entre diplomatie du désarmement et négociations relevant du droit international humanitaire

Ce modèle ne paraît cependant pas facilement reproductible, du moins dans le champ classique de la diplomatie du désarmement. Les ingrédients du succès du Processus d'Oslo ne sont pas aisés à réunir : cause humanitaire indiscutable justifiant de sortir du cadre habituel des Nations Unies et des négociations humanitaires et de s'abstraire notamment de la règle du consensus ; échec persistant des cadres réputés pertinents (CCW) ; événements internationaux (conflit libanais) justifiant l'urgence et la mobilisation médiatique ; coalition d'ONG et d'Etats résolus et disposant de bons relais médiatiques et de moyens financiers suffisants pour porter un processus parallèle ; sujet pas assez stratégique au plan militaire pour nécessiter la participation de tous les acteurs.

Au total, les conditions ne paraissent donc pas réunies pour établir en modèle le Processus d'Oslo, dont les modalités restent irrecevables pour des sujets stratégiques majeurs (désarmement nucléaire par exemple). Les conditions précédemment énoncées pour le lancement d'un processus fondé sur ce modèle s'agissant par exemple des armes à uranium appauvri ne semblent donc pas plus réunies.

Enfin, la négociation difficile qui se poursuit au sein de la CCW est une occasion unique pour cette enceinte de démontrer sa pertinence en ayant un apport significatif. Si elle parvient sans trop de délais à intégrer les vrais détenteurs dans une norme même moins contraignante, elle aura regagné une vraie crédibilité. A défaut, elle justifiera les critiques de ceux qui ne croient plus qu'à la reproduction du modèle d'Oslo/Ottawa en matière de droit international humanitaire. L'attitude de l'administration Obama sera à cet égard intéressante : va-t-elle relancer la CCW ou se préparer à rejoindre à terme la CASM ?

Leçons de la participation de la France

Etat initialement réticent à l'élaboration d'un nouvel instrument juridique, le choix de rejoindre le Processus d'Oslo dès son lancement en février 2007 a été fondé sur les leçons du Processus d'Ottawa et un double constat : la légitimité de la préoccupation humanitaire et l'intérêt d'être partie d'emblée à une négociation dont on voyait mal la France rester indéfiniment à l'écart.

Alors qu'au sein de la classe politique française la campagne pour l'interdiction des sous-munitions a connu un succès réel – les trois candidats majeurs à la présidentielle de 2007 ont souscrit à cette objectif et de très nombreux députés et sénateurs de toute tendance se sont mobilisés, alors que les nouveaux ministres des Affaires étrangères et de la Défense étaient au printemps 2007 également signataires de la pétition d'Handicap International, l'engagement français dans la négociation s'est progressivement renforcé et est devenu plus visible avec une tribune de Bernard Kouchner en janvier 2008 (*cf. supra*), puis une intervention conjointe remarquée des deux ministres pendant la Conférence de Dublin, qui a été perçue comme l'un des tournants de la conférence.

La France n'en a pas moins défendu des positions d'Etat détenteur dans la négociation, appelant notamment au pragmatisme sur la question du champ de l'interdiction et de l'interopérabilité, en étroite coopération avec ses plus proches alliés (Royaume-Uni et Allemagne). Son engagement a porté ses fruits, la France comptant parmi les rares pays en dehors des promoteurs du processus à avoir pesé sur le texte de la négociation elle-même. Elle a ainsi été l'un des artisans du consensus final de la Conférence de Dublin.

Au total, cet engagement dans un processus plutôt étranger aux traditions diplomatiques françaises s'est révélé payant ; la France a réussi à la fois à préserver l'essentiel de ses intérêts de puissance militaire et à jouer un rôle plutôt moteur dans une grande négociation humanitaire, ce qui contraste nettement avec l'expérience négative du Processus d'Ottawa, rallié en catastrophe sur décision politique et sans conditions ni apport réel à la négociation.