

Le rôle des ONG dans la mise en œuvre de la Convention sur les armes à sous-munitions

Thomas Nash

Si les États veulent créer un régime efficace permettant de « faire définitivement cesser les souffrances et les pertes en vies humaines causées par l'utilisation des armes à sous-munitions », ils devront instaurer de réels partenariats avec la société civile pour mettre en œuvre la Convention sur les armes à sous-munitions (CASM)¹. C'est ce que confirment l'expérience de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel appliquée depuis dix ans ainsi que d'autres traités élaborés depuis 1997, comme le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et plus récemment la Convention relative aux droits des personnes handicapées. La société civile est pour les États une source d'analyses et de connaissances spécialisées ; elle confère une certaine responsabilité et légitimité, transmet son énergie, son enthousiasme et sa passion et offre un certain espace politique. Les organisations non gouvernementales (ONG)² devront utiliser ces différentes compétences si elles veulent que les États appliquent intégralement et efficacement la CASM.

Cet article examine cinq domaines dans lesquels l'action des ONG pourrait favoriser la mise en œuvre de la CASM. Premièrement, la communication autour de l'interdiction et de la Convention pour qu'elles restent à l'ordre du jour de ceux qui doivent la mettre en œuvre. Deuxièmement, l'analyse que les ONG doivent faire des difficultés d'application et l'influence qu'elles exercent sur les discussions. Troisièmement, leur action pour veiller à ce que les États parties respectent les obligations qui leur incombent en vertu de la Convention. Quatrièmement, les activités de sensibilisation et de mobilisation utilisant les données réunies par les ONG destinées à promouvoir le respect de la CASM et les pratiques positives et à dénoncer les cas de non-respect. Enfin, la promotion de l'adhésion universelle au traité pour renforcer la stigmatisation de ces armes ainsi que la norme d'une interdiction totale.

La communication autour de l'interdiction et de la Convention

Si vous ne savez pas que quelque chose existe, vous n'êtes pas en mesure de le comprendre, de l'utiliser, de le promouvoir ni d'y donner suite. Les ONG ont un rôle de communication à jouer pour faire connaître l'existence et l'importance de la CASM au public, aux médias, aux gouvernements et à la société civile ; elles doivent envoyer diverses informations à toute une série d'acteurs. Sur ce plan, la Coalition contre les armes à sous-munitions (CMC) qui focalise son action sur le problème des armes à sous-munitions et sur la Convention, joue un rôle

Thomas Nash a rejoint la Coalition contre les armes à sous-munitions (CMC) au début de l'année 2004 et a été Coordonnateur de la campagne menée avec succès au niveau mondial pour obtenir la conclusion d'un traité international interdisant les bombes à sous-munitions. Nash est l'auteur de plusieurs rapports et articles sur les armes à sous-munitions, notamment de l'enquête publiée par Landmine Action sur les situations d'après-conflit *Foreseeable Harm: The Use and Impact of Cluster Munitions in Lebanon: 2006* (octobre 2006), le premier rapport démontrant l'emploi massif de ces armes au Liban lors du conflit de 2006.

crucial³. Grâce à la CMC, les messages concernant l'interdiction des armes à sous-munitions et les actions visant à mettre un terme aux souffrances qu'elles provoquent ont été traités comme des priorités. L'accent qui a été mis sur la Convention et la priorité qui en a été faite n'aurait certainement pas été aussi forts sans la mobilisation d'une campagne dédiée exclusivement au problème des armes à sous-munitions.

L'interdiction de ces armes a donc été possible grâce à l'action acharnée de nombreuses personnes et à une attention politique importante, mais elle n'a pas été (et n'est toujours pas) une priorité, politique ou personnelle, d'un grand nombre de pays, d'organisations ou de particuliers. L'attitude de pays touchés comme la République démocratique populaire lao et le Liban et de ceux qui ont porté le processus comme la Norvège sont des exceptions plutôt que la norme. Les actions menées en permanence par la CMC et les ONG qui en sont membres pour veiller à ce que cette question reste une priorité sont indispensables pour éviter qu'elle ne soit négligée et que les possibilités ouvertes par la Convention ne soient compromises.

La volonté politique sera aussi cruciale pour la mise en œuvre de la CASM qu'elle le fut lors des négociations. Par exemple, la décision du Premier Ministre britannique Gordon Brown d'adopter la CASM lors des négociations à Dublin en mai 2008 était certainement une décision essentiellement politique⁴, et cela vaudra à n'en pas douter pour de nombreuses décisions concernant l'application de la CASM. Si les analyses techniques seront toujours nécessaires pour la mise en œuvre de la Convention, les décisions majeures concernant la nécessité militaire, les ressources disponibles pour la destruction des stocks, la dépollution ou l'assistance aux victimes relèvent surtout de priorités politiques⁵. La mise en œuvre signifie respecter des obligations juridiquement contraignantes, mais certaines coûtent de l'argent et le fait d'attribuer des fonds à des priorités qui se font concurrence nécessite – et reflète – une volonté politique.

Les ONG peuvent aider les représentants gouvernementaux en intervenant auprès des médias, des parlements et de l'opinion publique afin de réunir la volonté politique nécessaire pour que des décisions majeures puissent être prises le moment venu. Les ONG doivent être en mesure d'attirer l'attention des dirigeants politiques et de se mettre en rapport avec les responsables politiques pour leur faire comprendre l'intérêt que représente pour eux, comme pour leur gouvernement et leur politique, la décision d'agir dans tel sens.

Faire prendre conscience de l'urgence de la situation

Encourager le respect de la Convention dans les délais prévus sera l'un des paris majeurs que devront relever les ONG. Le moyen le plus efficace d'y parvenir sera de répandre l'idée que le non-respect des obligations juridiques sera politiquement inadmissible. Il n'en reste pas moins que le non-respect en 2008, puis en 2009, par le Bélarus, la Grèce et la Turquie de l'obligation qui leur incombait en vertu de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel de détruire leurs stocks n'a pas suscité de tollé général et ce problème ne semble pas à l'ordre

du jour des responsables politiques. Les dirigeants doivent donc régler la question du respect des dispositions de la CASM s'ils veulent dès le début donner le ton. Le message appelant à commencer rapidement la mise en application de la CASM sera un élément crucial lors de la première Assemblée des États parties qui doit avoir lieu en République démocratique populaire lao en novembre 2010, notamment dans les documents politiques qu'elle produira.

Cette communication se heurte à une autre difficulté du fait que la CASM est une initiative menée essentiellement à titre préventif ; la pollution actuelle est en effet plus limitée que celle que représentaient les mines antipersonnel : une trentaine de pays sont concernés par les armes à sous-munitions alors qu'ils sont près de 90 à être touchés par les mines antipersonnel⁶. Il est dès lors plus difficile de mobiliser l'opinion publique, les médias et les gouvernements. Au moment de la signature de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel en 1997, la question des mines antipersonnel occupait bien plus le devant de la scène que celle des armes à sous-munitions en 2008. De nombreux pays d'Afrique et d'Amérique latine ont soutenu l'interdiction des armes à sous-munitions parce qu'ayant été touchés par le problème des mines terrestres mais pas par celui des armes à sous-munitions, ils ne voulaient pas que les milliards de sous-munitions stockées dans le monde provoquent les mêmes problèmes que les mines⁷.

Communiquer sur l'urgence d'une action préventive nécessite une stratégie complète pour établir un lien entre le problème et les priorités politiques de certains pays clefs de façon à ce que cette initiative reste une de leurs priorités. Si elles disposent des ressources nécessaires, les ONG peuvent s'adapter rapidement à de nouvelles situations ; elles ont aussi le temps de planifier leurs actions et leurs stratégies auprès des médias pour tirer profit des événements prévus. Les ONG bénéficient d'une certaine liberté au niveau de leur communication et de leurs réponses aux médias. Elles sont peut-être même mieux placées pour mobiliser les médias autour de questions comme celle des armes à sous-munitions surtout si leur action est appuyée par une coalition avec des acteurs dans le monde entier. Les rapports produits par la CMC concernant la couverture médiatique des conférences de Dublin et d'Oslo en 2008 montrent les résultats impressionnants que peut produire une stratégie bien définie⁸. Cette approche ciblée et professionnelle des médias est une source d'enseignements pour la phase de mise en œuvre de la Convention. Les ONG pourraient axer leurs actions sur les États qui mettent du temps à appliquer la Convention et, bien sûr, ceux dont les échéances approchent. Les campagnes médiatiques entretenues par les ONG peuvent être un moyen très efficace de mobiliser l'opinion publique et de susciter la volonté politique nécessaire.

En définitive, la CASM prouve que les actions préventives sont possibles, que la communauté mondiale peut prendre des mesures avant qu'un problème ne devienne une crise mondiale ; c'est un enseignement particulièrement important qui devrait favoriser la mobilisation de la société civile autour d'autres questions⁹.

L'analyse que les ONG doivent faire de la situation et l'influence de ces organisations sur les discussions

Parallèlement à la communication qu'elles effectuent sur la Convention, ses obligations et les progrès que cet instrument représente sur le plan humanitaire, les ONG doivent avancer des arguments sur les problèmes que posent les armes à sous-munitions et sur les mesures qu'il convient de prendre. Les ONG ont un rôle particulièrement important à jouer à ce niveau car elles sont souvent les acteurs les plus proches du problème. Par exemple, les survivants des armes à sous-munitions exposent un point de vue unique sur les enjeux de la mise en œuvre du traité et sur les solutions efficaces. Les défenseurs des survivants et les organisations qui les représentent doivent donc être impliqués dans les discussions.

Des pays comme la Norvège ont systématiquement rappelé que les connaissances et les services d'experts sur le terrain avaient été la contribution majeure des ONG dans le processus d'Oslo¹⁰. Insuffler aux processus politiques et diplomatiques la passion des personnes et des organisations qui réalisent des opérations de chirurgie ou sont confrontées à la pauvreté et au désespoir des populations exacerbés par les effets des armes à sous-munitions est une stratégie qui peut avoir une incidence très forte surtout si elle se fait sans filtre (ou presque)¹¹. Si les ONG qui se trouvent sur le terrain et traitent des problèmes liés aux armes à sous-munitions sont efficaces, leur personnel peut comprendre les circonstances particulières d'un pays ou d'une communauté et être à l'écoute pour rendre compte de la situation sans préjugé et sans arrière-pensée politique.

Le rôle crucial des ONG pour garantir le succès des processus diplomatiques engagés sur des questions humanitaires a été reconnu depuis par des États engagés dans d'autres initiatives. Par exemple, le Royaume-Uni travaille étroitement avec des ONG prônant l'adoption d'un traité sur le commerce des armes et la Suisse a demandé à des ONG de défendre le programme de travail sur les liens entre violence armée et développement. À dire vrai, le « modèle norvégien » de travail en étroite concertation avec les ONG est de plus en plus considéré comme un levier pour favoriser des changements de politiques au niveau international¹².

Pour ce qui est de l'application de la Convention, les ONG peuvent veiller à ce que le programme de travail de la CASM suive l'évolution de la situation sur le terrain. Le programme de travail de la CASM devrait pour cette raison suivre la démarche informelle et pragmatique du processus d'Oslo et être aussi ouvert et flexible que l'était celui de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. Si le débat sur la politique à mener est lent et n'est pas à l'écoute des suggestions des ONG, il aura du mal à suivre la réalité sur le terrain. Tamar Gabelnick de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL) a ainsi indiqué : « Les personnes sur le terrain apportent des informations et des points de vue indispensables, mais l'action politique auprès des gouvernements intervenant souvent à un autre niveau, l'échange d'idées entre les personnes sur le terrain et la CMC sera crucial lors de la phase de mise en œuvre »¹³.

Les ONG peuvent garantir des échanges efficaces entre les personnes travaillant sur le terrain (que ce soit pour des ONG ou des organismes publics) et celles qui agissent au niveau international pour orienter la politique, comme les diplomates et les responsables des ONG.

L'assistance aux victimes

L'article 5 de la CASM oblige les États parties à « consulter étroitement et faire participer activement les victimes ». Cette obligation ouvre la voie à une participation plus systématique des survivants à l'analyse du problème et aux processus internationaux de débat et de décisions. Les survivants furent étroitement associés au processus de négociation de la CASM ; ils firent part de leur expérience, qui représentait une source précieuse d'information, et constituèrent une force de mobilisation puissante.

Il sera toutefois plus difficile de maintenir cet engagement dans la phase complexe et prolongée de mise en œuvre de la Convention¹⁴. Le programme de travail de la CASM devrait donc faire en sorte que les survivants et les victimes puissent participer de manière constructive aux futurs processus de décision concernant la Convention : les points de contact et les processus parallèles mis en œuvre dans le cadre du programme de travail de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel fournissent de précieux enseignements¹⁵.

Les ONG doivent mettre à profit les enseignements tirés depuis dix ans de la mise en œuvre de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. Citons entre autres enseignements l'importance de maintenir la pression sur une période prolongée ; d'entretenir des réseaux efficaces dans un certain nombre de pays clés ; de préserver un réseau de spécialistes des gouvernements, des organisations et de la société civile étroitement soudés ; de veiller à ce que les pays s'approprient les problèmes au niveau de la planification, de la coordination et de la communication ; et de veiller en permanence à aborder les problèmes d'un point de vue humanitaire. Il n'en reste pas moins que le système insuffisant de présentation de rapports par les États et le fait que certains ont attendu la dernière minute pour s'atteler aux obligations ayant une échéance sont des motifs de préoccupation. Les ONG vont insister sur l'intérêt de commencer rapidement à enlever les armes à sous-munitions et à détruire les stocks.

Veiller à ce que les États parties respectent les obligations contractées aux termes de la CASM

Puisque l'interdiction des armes à sous-munitions fait l'objet d'une communication efficace et de grande ampleur et que le problème a été analysé en profondeur, les ONG auront un rôle à jouer pour veiller à ce que les États parties au traité s'acquittent de leurs obligations. L'influence que l'Observatoire des mines exerce depuis dix ans sur la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel est un modèle pour ce type d'action. Quant aux États, ils doivent améliorer encore les rapports qu'ils présentent concernant les mesures prises pour appliquer la Convention et les ONG ont un rôle à jouer à ce niveau. Les mécanismes et structures créés

pour appliquer la CASM – en particulier les modèles de rapports, les organismes destinés à appuyer les mesures prises par les États pour mettre en œuvre la Convention ainsi que les échanges instaurés avec les ONG – auront une influence déterminante sur les normes de suivi et de contrôle du respect du traité ; ils devront donc être ouverts à toutes les ONG.

L'Observatoire des mines a intégré la société civile dans la structure de mise en œuvre de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel et des ONG du monde entier ont, grâce à leurs recherches systématiques, tissé des relations fortes avec des représentants gouvernementaux qui s'occupent de l'application du traité. L'Observatoire des mines a soutenu l'action de la société civile auprès des gouvernements pour veiller à ce que les mesures d'application de la Convention soient prises. L'Observatoire des mines a encouragé la transparence ; il est désormais normal pour les États de partager avec les ONG des informations sur des sujets qui étaient auparavant jugés sensibles (comme celui des stocks militaires)¹⁶.

Les rapports de l'Observatoire des mines sont désormais *la* référence des délégués qui participent aux réunions de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. L'Observatoire des mines a sans doute influencé la quantité et la qualité des rapports qui ont été présentés en vertu de l'article 7 de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel et a peut-être même influencé les modèles de rapports. Tout cela a joué un rôle déterminant sur ce que Mary Wareham, l'une des pionnières de l'Observatoire des mines, a appelé la « mobilisation fondée sur des preuves » et a influencé d'autres ONG surveillant les régimes de contrôle de traités mondiaux notamment celui du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés et celui du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects¹⁷. L'Observatoire des mines a su aussi, et c'était capital, mettre en évidence les progrès remarquables accomplis dans le cadre de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel tout en insistant sur les défis restants ; cette stratégie a orienté les politiques des États et guidé la communauté de la Convention sur l'interdiction des mines.

Une initiative particulière pour suivre la question des mines antipersonnel et l'application de la Convention sur l'interdiction des mines était essentielle ; il en sera de même pour les armes à sous-munitions et la CASM. Divers éléments justifient un régime de suivi particulier pour la question des armes à sous-munitions : la CASM ne compte pas les mêmes États parties que la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel ; la CASM crée de nouvelles obligations différentes de celles de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel (concernant notamment l'assistance aux victimes, le rassemblement de données et les rapports devant être présentés) ; et la CASM ne porte pas uniquement sur les armes activées par des victimes mais s'attaque à l'effet des armes à sous-munitions qui, au cours d'une attaque, frappent toute une zone sans discrimination. En raison de ce dernier point, la question des armes à sous-munitions est radicalement différente de celles des mines antipersonnel et des restes explosifs de guerre et rejoint l'idée émergente d'une catégorie plus large dite des armes explosives, s'agissant notamment de leur utilisation dans des zones peuplées¹⁸.

Les ONG engageront une initiative particulière de suivi sur les armes à sous-munitions, étroitement liée à l'Observatoire des mines, à son réseau et à ses processus¹⁹. Les États touchés par des armes à sous-munitions étant moins nombreux que ceux touchés par des mines terrestres, les activités de suivi des opérations de dépollution, de sensibilisation aux risques et d'assistance aux victimes seront moins importantes que celles réalisées par les ONG sur la question des mines antipersonnel²⁰. Des actions d'envergure seront toutefois nécessaires s'agissant de la production, des transferts et de la destruction des stocks ainsi que des politiques suivies par les États non signataires.

Le rapport de suivi qui sera élaboré par la société civile sur les armes à sous-munitions devrait envisager d'ajuster le principe de rapports par pays et opter pour des rapports thématiques avec un accent particulier sur les principales difficultés et les évolutions récentes. Si le rapport de Handicap International sur l'assistance aux victimes peut être une source d'enseignements intéressants sur le principe de rapports thématiques, l'expérience de Human Rights Watch et d'autres qui ont publié un rapport très complet un an après l'adoption de la Convention peut être une source d'enseignements utiles en matière de processus allégé, rapide et efficace de production²¹.

Cet instrument de surveillance visera avant tout à équilibrer les progrès enregistrés et les difficultés rencontrées : l'obtention de résultats concrets sera indispensable pour inciter d'autres pays à adopter le traité et accroître ainsi sa validité en tant que norme. Il faudra toutefois aussi insister sur les difficultés et dénoncer les engagements n'ayant pas été respectés pour veiller au respect du traité et confirmer la fiabilité de l'instrument²².

Si les ONG ont assuré un suivi efficace par le biais de l'Observatoire des mines, les rapports présentés par les États sur l'application de la CASM devront s'améliorer. Cette évolution semble indispensable du fait que la collecte de données sur l'impact de la violence armée est de plus en plus considérée comme une responsabilité fondamentale des États à l'égard de leurs citoyens. C'est d'ailleurs ce qu'ont reconnu la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement²³ et la CASM s'agissant des victimes d'armes à sous-munitions²⁴. En vue de la première Assemblée des États parties, les gouvernements et les organisations devraient s'attacher à élaborer des modèles de rapports et des procédures permettant d'obtenir des réponses concrètes et d'améliorer la qualité des rapports.

Le système de l'Observatoire des mines a réussi à obtenir des informations de la part des gouvernements, une pratique qui doit se poursuivre, mais il faut maintenant insister sur la responsabilité qui incombe aux États de réunir des données qui sont essentielles s'ils veulent respecter les obligations que leur impose la Convention. Les ONG ont un rôle crucial à jouer : elles devront encourager les États à présenter des rapports de qualité et à communiquer les mises à jour annuelles dans les délais prévus. Les ONG doivent se garder de remplacer les États. Si les États s'inspirent des formules de l'Observatoire des mines pour rédiger les rapports

qu'ils sont tenus de présenter en vertu de l'article 7, l'on peut se demander s'ils ont effectué les recherches nécessaires pour établir un rapport pertinent²⁵.

Les ONG qui surveillent le respect des dispositions de la Convention pourraient innover en faisant la distinction entre les États qui rassemblent des données et les présentent de manière efficace et les autres. Si une analyse de l'application de la Convention devrait s'intéresser aux deux groupes, les ONG pourraient étudier de plus près le second groupe, en complétant les données des États avec des recherches plus détaillées et en soulignant les domaines où des améliorations seraient nécessaires²⁶.

La Convention tirera davantage profit du travail de communication, d'analyse, de recherche et de mobilisation effectué par les ONG si ces activités sont intégrées dans les structures officielles et informelles destinées à soutenir la mise en œuvre de la Convention car elles seront mieux coordonnées et plus facilement accessibles. C'est ce qu'a montré l'expérience de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel ; les ONG ont joué un rôle à part entière dans le programme de travail et ont été étroitement consultées sur la ligne d'action et les décisions clés depuis la conception du traité.

Les activités de sensibilisation et de mobilisation visant à encourager le respect des dispositions de la CASM et les pratiques positives

Les données obtenues par la surveillance du respect des dispositions de la Convention et l'analyse des difficultés de mise en œuvre sur le terrain permettront aux ONG de coordonner efficacement leurs activités de mobilisation pour assurer le respect de la Convention et dénoncer les cas de non-respect. Les ONG doivent encourager les États à commencer rapidement à s'acquitter des obligations qui leur incombent et faire pression sur ceux qui ne prennent pas des mesures suffisantes. Les ONG devront aussi réagir vigoureusement aux situations avérées de non-respect de la Convention. En s'entretenant étroitement avec les représentants gouvernementaux, les ONG pourront signaler les motifs de préoccupation et inciter les États à agir avant que des problèmes ne se posent.

Les ONG doivent encourager les États à commencer rapidement à enlever les armes à sous-munitions et à détruire les stocks et les convaincre de ne pas demander de prolongation pour aucune de ces obligations. Les ONG devront notamment travailler avec les États pour instaurer un partenariat sérieux avec une communication allant dans les deux sens. Elles doivent faire preuve d'une réelle capacité à soutenir par des mesures politiques et des discussions les États désireux de jouer un rôle mobilisateur, ceux qui défendent vigoureusement la Convention et ceux qui se heurtent à des difficultés pour s'acquitter de leurs obligations. Même lorsque les États ne violent pas clairement la Convention, les ONG doivent faire pression sur les États pour qu'ils prennent des mesures plus poussées et définissent les critères d'une bonne pratique sur des sujets pouvant donner lieu à des interprétations diverses comme la coopération et l'assistance, de façon à garantir le succès du traité. À ce stade, les ONG devront faire pression sur

les donateurs pour qu'ils attribuent en quantité des fonds pour les opérations d'enlèvement des armes à sous-munitions. Ce point est particulièrement important pour la République démocratique populaire lao et le Liban, deux pays confrontés au problème des armes à sous-munitions qui, en tant que futurs États parties à la CASM, veulent voir une évolution encourageante du financement de la dépollution et de l'assistance aux victimes.

La société civile se devra de parler lorsque les États ne le feront pas. Les ONG devront condamner rapidement et sans équivoque les cas de non-respect du traité. Tout comme pour la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, les mécanismes de la CASM concernant la vérification du respect des engagements pris sont volontairement limités. Le respect de cette convention dépendra donc de la façon dont les cas de non-respect seront dénoncés²⁷. Les ONG doivent instaurer et entretenir cette stigmatisation et veiller à ce qu'elle ne se banalise pas. Les États n'ont sans doute pas dénoncé aussi vigoureusement qu'ils l'auraient dû les cas de non-respect de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel : dès les premières allégations faisant état de l'emploi de mines par l'Ouganda, les États décidèrent de ne pas y donner suite. Ils n'ont pas non plus condamné le Bélarus, la Grèce et la Turquie qui n'ont pas respecté les délais fixés pour la destruction des stocks. Il sera donc encore plus important que les ONG dénoncent les cas de non-respect. Qui plus est, les ONG peuvent se permettre des déclarations que les États ne peuvent faire pour des raisons diplomatiques. Les ONG doivent en tout état de cause encourager les États à condamner les cas de non-respect pour éviter des précédents qui risqueraient d'entamer la force des obligations du traité et la stigmatisation de ces armes²⁸.

Des échanges entre gouvernements et ONG sur des questions difficiles peuvent aider à éviter des cas de non-respect de la Convention. Les campagnes des ONG qui se concentrent sur le problème des armes à sous-munitions avec l'appui du réseau mondial de la CMC sont une source de motivation et peuvent aider les représentants gouvernementaux chargés de traiter de nombreuses questions et qui, dans certains cas, ignorent tout simplement un problème potentiel. C'est une caractéristique du partenariat entre des représentants gouvernementaux et des ONG dans le cadre du programme de travail intensif de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel.

La coopération entre les campagnes nationales et le personnel de la CMC sera essentielle. Si les activités de mobilisation peuvent être dans certains cas plus efficaces au niveau des capitales, loin de l'attention des observateurs, elles sont parfois plus efficaces au niveau international avec des ONG qui se sentent soutenues et montrent à leurs gouvernements que le monde entier les observe. Les petites bourses attribuées aux campagnes peuvent être un outil très efficace pour favoriser le dialogue entre les États et la société civile et soutenir un lien réel entre les activités de mobilisation nationales et mondiales²⁹.

Universalisation, stigmatisation et instauration d'une norme

Si la mise en œuvre et l'universalisation sont considérées comme deux activités distinctes, elles sont en réalité étroitement liées et se recoupent. L'universalisation de la CASM et de ses dispositions mettra un terme à l'emploi de ces armes et réduira le poids que représenteront à l'avenir des activités majeures comme la dépollution et l'assistance aux victimes. L'application de la CASM entretiendra et confirmera les précédents instaurés par la Convention.

La Convention impose aux États parties d'œuvrer pour l'universalisation du traité. L'article 21 oblige chaque État partie à « encourager[r] les États non parties à la présente Convention à la ratifier, l'accepter, l'approuver ou y adhérer », à « notifier[r] aux gouvernements de tous les États non parties à la [...] Convention [...] ses obligations aux termes de la [...] Convention » et « promeut les normes qu'elle établit ». Les ONG devront certainement tirer au clair avec les États ce que ces obligations signifient concrètement et veiller à ce qu'elles soient respectées.

Il existe un autre lien entre la mise en œuvre et l'universalisation de la CASM qui fait que les progrès enregistrés par la Convention inciteront d'autres États à la signer. C'est ainsi que si la République démocratique populaire lao constate que les fonds qu'elle reçoit progressent après avoir adhéré à la Convention, le Viet Nam, un pays voisin également touché par le problème des armes à sous-munitions, pourrait être influencé et décider d'adhérer à la Convention. Tous les pays affectés par les armes à sous-munitions feront l'objet d'une attention particulière pour l'universalisation de la Convention. Au moment où ces lignes sont écrites, le Cambodge, la Serbie, le Tadjikistan et le Viet Nam, pour ne citer qu'eux, n'ont pas encore adhéré à la Convention. Il est sans doute plus important de rallier ces pays plutôt que ceux qui produisent ou détiennent des stocks d'armes à sous-munitions et qui sont souvent cités comme ceux dont l'absence compromet le plus la portée du traité.

Même s'ils ne sont pas parties au traité, les principaux pays qui stockent des armes à sous-munitions peuvent participer à l'instauration d'une norme mondiale contre ces armes en adoptant des mesures nationales pour interdire les transferts, ce qu'a fait Singapour quelques jours avant la Conférence de signature à Oslo, ou pour mettre un terme à la production, comme l'a dit l'Argentine à plusieurs reprises.

L'une des missions premières des ONG est d'instituer une norme puissante qui touche jusqu'aux États qui ne sont pas parties à la Convention. Nous avons vu qu'il est plus difficile de faire respecter le droit international que le droit national ; l'instauration d'une norme efficace – avec des instruments juridiquement contraignants, la volonté politique nécessaire et une mise en œuvre rapide – est donc le seul moyen d'atteindre le but recherché. Les ONG doivent solliciter et rassembler des déclarations semblables à celle faite récemment par le Haut Représentant pour les affaires de désarmement Sergio Duarte qui a indiqué que les armes à sous-munitions « sont jugées inhumaines dans le monde entier »³⁰.

Si elles veulent protéger la stigmatisation des armes à sous-munitions et la norme établie par la CASM, les ONG auront tout intérêt à influencer l'interprétation qui sera faite de certaines dispositions. Elles devront prôner une interprétation des plus ambitieuse et restrictive des dispositions concernant les transferts (art. 1, par. 1, al. *b*), du rapport entre l'interopérabilité et l'interdiction d'assister, d'encourager ou d'inciter quiconque à utiliser de telles armes (art. 1, par. 1, al. *c*), de la définition des armes à sous-munitions basée sur leurs effets (art. 2, par. 2, al. *c*³¹) ainsi que de l'article portant sur la conservation d'armes à sous-munitions (art. 3) et des obligations formelles concernant l'universalisation de la Convention (art. 21). Les ONG doivent encourager les interprétations rigoureuses de la CASM dès son entrée en vigueur.

Les ONG ont systématiquement défini les termes du débat lors du processus d'Oslo. C'est ainsi que la CMC a obtenu que les armes à sous-munitions soient considérées comme un problème principalement humanitaire ; elle a ainsi eu raison des gouvernements qui insistaient sur les aspects techniques et militaires de la question³². En influant sur le discours des États, les ONG peuvent encourager de nouveaux comportements. La façon dont la Convention sera appliquée permettra d'apprécier la valeur accordée aux précédents instaurés par la CASM.

Les négociations ont traité de questions qui influenceront non seulement la mise en œuvre de la Convention mais aussi celle d'accords futurs. Toutes ces questions ne peuvent être évoquées dans cet article, mais les ONG et les gouvernements devront un jour débattre des questions suivantes : l'importance et l'intérêt des mesures de précaution dans l'interdiction des armes (l'interprétation de la définition d'une arme à sous-munitions est ici importante) ; le transfert de la charge de la preuve lors des négociations de la Convention ; l'interdiction des armes à sous-munitions sur la base des effets qu'elles ont sur toute une zone et du risque de munitions non explosées et ce que cela implique pour la catégorie plus large des armes explosives et leur utilisation dans des zones peuplées ; et le précédent créé par l'obligation faite dans le cadre de l'assistance aux victimes de rassembler des données et comment elle se rapporte plus largement à la collecte de données sur la violence armée³³.

Notes

1. Préambule de la Convention sur les armes à sous-munitions signée à Oslo, 2-4 décembre 2008.
2. Dans cet article, le terme « ONG » s'entend de toute une série d'acteurs et d'institutions non étatiques, officielles ou semi officielles.
3. La Coalition contre les armes à sous-munitions (CMC) fut créée en novembre 2003 par un groupe d'ONG ; elle compte aujourd'hui 400 organisations membres réparties dans environ 90 pays, voir <www.stopclustermunitions.org>.
4. Sebastian Taylor de Landmine Action a indiqué dans une correspondance avec l'auteur qu'il conviendrait de faire la distinction entre les choix politiques « positifs » et ceux « négatifs » (autrement dit, entre les choix faits pour obtenir des avantages et ceux décidés pour éviter des conséquences négatives). Il serait intéressant de déterminer dans quelle mesure la décision politique de Brown de soutenir la CASM était un choix positif (volonté d'aboutir à un nouveau traité) ou un choix négatif (souci de préserver un statut international, un soutien populaire, etc.). Les raisons du choix d'un État influencent la façon dont il respecte

- la Convention une fois passée la phase très médiatisée de la signature. La société civile peut avoir des effets précis et puissants sur les calculs positifs ou négatifs des États.
5. Human Rights Watch, 2009, *Cluster Munition Coalition Position Paper on Stockpile Destruction and Retention*, juin.
 6. Cluster Munition Coalition, « Affected Countries and Territories », <www.stopclustermunitions.org/the-problem/countries> ; Landmine Monitor, 2009, *Landmine Monitor Report 2009*, Mines Action Canada et la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL).
 7. Lors de la Conférence diplomatique de Dublin sur les armes à sous-munitions en mai 2008, plusieurs États ont clairement dit que la prévention était un objectif essentiel dans leur prise de position. Voir, par exemple, les rapports sur le Burundi et le Cambodge dans Human Rights Watch *et al.*, 2009, *Banning Cluster Munitions: Government Policy and Practice*, Mines Action Canada.
 8. CMC, rapports sur la couverture médiatique de la Conférence diplomatique de Dublin de mai 2008 <www.stopclustermunitions.org/calendar/?id=518> et sur la Conférence de signature à Oslo en décembre 2008 <www.stopclustermunitions.org/wp/wp-content/uploads/2009/04/oslo-media-report.pdf>.
 9. Un État a critiqué l'ouvrage *Banning Cluster Munitions: Government Policy and Practice* lors de son lancement car il revenait sur les positions négatives de certains lors du processus. Les auteurs de cet ouvrage ont répondu qu'il était important de montrer que certains pays avaient infléchi considérablement leur position ; les personnes qui seront engagées à l'avenir dans d'autres processus sauront ainsi que de tels revirements sont possibles.
 10. Human Rights Watch *et al.*, op. cit., p. 139.
 11. Human Rights Watch *et al.*, op. cit., p. 177.
 12. Le livre blanc publié récemment par le Ministère norvégien des affaires étrangères, *Norway's Humanitarian Policy* (octobre 2008), évoque le « modèle norvégien ». Voir aussi Samantha Bolton et Thomas Nash, à paraître, « The Role of Middle Power-NGO Coalitions in Global Policy: The Case of the Cluster Munitions Ban », *Global Policy*.
 13. Correspondance avec Tamar Gabelnick, Directeur de l'application du Traité, ICBL, septembre 2009.
 14. Pour en savoir plus sur le rôle des survivants dans l'application de la CASM, voir l'article de Stan Brabant dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
 15. Pour plus d'informations sur les points de contact chargés de l'assistance aux victimes repérés par ICBL, voir « Progress on the Ground: VA Focal Points Get Down to Work », *ICBL News*, mars 2009, <www.icbl.org/index.php/icbl/Library/News-Articles/08_Contents/ICBL-NEWS/nwslmar09/vafocalpoints>.
 16. Mary Wareham, 2006, « The Role of Landmine Monitor in Promoting and Monitoring Compliance with the 1997 Anti-personnel Mine Ban Convention », in John Borrie et Vanessa Martin Randin (sous la direction de), *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice*, Genève, UNIDIR, p. 79 à 108.
 17. Mary Wareham, 2008, « Evidence-based Advocacy: Civil Society Monitoring of the Mine Ban Treaty » in Jody Williams, Mary Wareham et Stephen D. Goose (sous la direction de), *Banning Landmines: Disarmament, Citizen Diplomacy, and Human Security*, Lanham (Maryland), Rowman & Littlefield, p. 61.
 18. Voir Richard Moyes, 2009, *Explosive Violence: The Problem of Explosive Weapons*, Londres, Landmine Action.
 19. En 2008, la CMC a demandé à l'Observatoire des mines d'effectuer des recherches et de suivre l'application de la CASM. Les modalités de ce travail sont en cours d'étude au moment où ces lignes sont écrites.
 20. Par exemple, dans *Landmine Monitor Report 2008*, sur les 21 pages que compte le rapport sur le Cambodge, deux pages traitent de la politique d'interdiction des mines et de questions comme la production, les transferts, l'utilisation, la destruction des stocks et la conservation de certaines mines. Tout le reste du rapport sur ce pays est consacré à l'impact des mines et aux initiatives engagées pour lutter contre ce problème par le biais du déminage, de l'assistance aux victimes et de la coopération internationale.
 21. Handicap International, 2009, *Voices from the Ground*, Bruxelles ; Human Rights Watch *et al.*, op. cit.
 22. Le contraste est très clair entre l'avertissement lancé aux États dans un communiqué de presse de ICBL en 2008 après que la Grèce et la Turquie eurent violé la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel

- (« States Must Keep Their Word to Landmine Survivors and Mine-affected Communities », communiqué de presse de ICBL, 24 novembre 2008) et le ton enthousiaste du communiqué de presse de la CMC publié la semaine suivante encourageant les États à signer la Convention sur les armes à sous-munitions à Oslo car ce traité représenterait des avancées considérables pour les survivants et les communautés ayant besoin d'être aidés pour la dépollution et d'autres activités. (« Campaigners Welcome Signing of Historic International Treaty Banning Deadly Cluster Munitions », communiqué de presse de la CMC, 3 décembre 2008).
23. Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, adoptée le 7 juin 2006.
 24. Richard Moyes and Brian Rappert, à paraître, « Enhancing the Protection of Civilians from Armed Conflict—Precautionary Lessons », *Medicine, Conflict and Survival*.
 25. Wareham, 2008, op. cit., p. 53.
 26. Correspondance avec Richard Moyes, octobre 2009.
 27. Brian Rappert, 2008, *A Convention beyond the Convention: Stigma, Humanitarian Standards and the Oslo Process*, Landmine Action.
 28. Cette raison explique pourquoi la CMC s'est fortement mobilisée pour condamner l'utilisation des armes à sous-munitions après que la Géorgie et la Fédération de Russie les eurent utilisées en Ossétie du Sud après l'adoption de la Convention. L'attitude des deux pays, qui refusèrent de reconnaître les faits (même si la Géorgie admit finalement avoir employé ces armes), ainsi que leur condamnation par les Ministres irlandais et norvégien des affaires étrangères exacerbèrent sans doute la stigmatisation des armes à sous-munitions. (« Norway and Ireland Condemn Russia's Use of Cluster Munitions », Cluster Munition Coalition news, 22 août 2008 ; Gouvernement irlandais, Département des affaires étrangères, « Statement by Minister for Foreign Affairs on Alleged Use of Cluster Bombs in Georgia », communiqué de presse, 21 août 2008 ; Human Rights Watch, « Russia/Georgia: Cluster Bombs' Harm Shows Need to Join Ban », 14 avril 2009).
 29. Chris Stalker, 2008, *Local Voices, Global Ban: How Small Grants to Campaigners Can Contribute to Global Change*, Londres, Landmine Action et The Diana, Princess of Wales Memorial Fund.
 30. Sergio Duarte, Haut Représentant pour les affaires de désarmement, « Remarks on Cluster Munitions and International Peace and Security », Conférence régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes sur les armes à sous-munitions, Santiago (Chili), 15 septembre 2009.
 31. Voir Richard Moyes et Brian Rappert, 2009, « The Prohibition of Cluster Munitions: Setting International Precedents for Defining Inhumanity », *The Nonproliferation Review*, vol. 16, n° 2, juillet, p. 250.
 32. « Au début, les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions furent traitées au niveau international comme des questions de réglementation des armements, mais les processus d'Ottawa et d'Oslo qui s'organisèrent par la suite les traitèrent autrement, utilisant des concepts et une terminologie propres aux questions humanitaires. Cette approche mit l'accent sur les conséquences de ces armes plutôt que sur leur utilité militaire. Ces deux processus insistaient sur les effets des mines terrestres et des armes à sous-munitions sur les populations civiles pendant et après les conflits armés et sur le coût humain de l'emploi passé et futur de ces armes. Un lien direct fort était ainsi établi entre ces armes et leurs conséquences sur le plan humain », John Borrie *et al.*, 2009, « Adapter les enseignements tirés des processus d'Ottawa et d'Oslo pour enregistrer d'autres succès en matière de désarmement et de maîtrise des armements », *Forum du désarmement*, n°s 1–2, p. 22.
 33. Voir, par exemple, Moyes et Rappert, op. cit. ; le commentaire juridique de la Convention, à paraître, Oxford University Press ; et l'ouvrage de John Borrie retraçant l'histoire du processus d'Oslo (*Unacceptable Harm: A History of How the Treaty to Ban Cluster Munitions Was Won*, Genève, UNIDIR, 2009), qui donne des précisions très intéressantes sur nombre de ces points.

