

# L'assistance aux victimes des armes à sous-munitions : une avancée considérable pour le désarmement humanitaire

Markus A. Reiterer

À la fin de la première semaine de la Conférence diplomatique de Dublin sur les armes à sous-munitions, de nombreuses délégations saluèrent le caractère « novateur » et « historique » de la disposition sur l'assistance aux victimes<sup>1</sup>. Ce texte, qui deviendrait l'article 5 de la convention sur les armes à sous-munitions, ne résultait pas seulement de 18 mois d'intenses négociations et d'efforts de sensibilisation, mais était étroitement lié à l'expérience d'autres traités internationaux comme la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel de 1997 et la Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006.

En fait, la nouvelle disposition – ou plus précisément l'ensemble des dispositions – sur l'assistance aux victimes est remarquable sur plus d'un point : c'est la première fois qu'un traité de désarmement fait un lien direct avec les droits de l'homme en stipulant que les États parties doivent fournir de manière suffisante, et conformément au droit international des droits de l'homme, une assistance aux victimes d'armes à sous-munitions. La nouvelle disposition comporte une forte obligation juridique de fournir une assistance aux personnes victimes d'un certain type d'armes sans utiliser, comme c'est souvent le cas, la formule « chaque État qui est en mesure de le faire » ; elle énonce clairement *qui doit faire quoi, pour qui et comment*. La Convention donne ainsi une définition réaliste de l'expression « victimes d'armes à sous-munitions ». Elle engage aussi les États parties à coopérer et à fournir une assistance aux États ayant des victimes dans des zones sous leur juridiction ou leur contrôle<sup>2</sup>.

Les dispositions de la Convention sur les armes à sous-munitions (CASM) concernant l'assistance aux victimes, même si elles n'existent que depuis peu sur le plan juridique, sont devenues un point de référence et un modèle pour les efforts menés dans d'autres domaines connexes pour défendre l'assistance aux victimes. Il convient de citer plus particulièrement les États parties au Protocole V à la Convention sur certaines armes classiques qui, sous la houlette du coordonnateur d'Autriche, Michael Schoiswohl, ont accepté un plan d'action sur l'assistance aux victimes fortement inspiré des dispositions de la CASM sur le sujet. De la même façon, le plan d'action de Carthagène adopté lors de la deuxième Conférence d'examen de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel en décembre 2009 s'appuie sur les progrès enregistrés par la CASM ; il s'inspire d'ailleurs fortement de cet instrument. Dans un sens, le « modèle » de la CASM concernant l'assistance aux victimes est un véritable « enrichissement » pour la

---

Markus A. Reiterer a été co-président du Comité permanent sur l'assistance aux victimes de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel et coordonnateur pour la question de l'assistance aux victimes dans le cadre du Protocole V de la Convention sur certaines armes classiques. Il a joué un rôle de premier plan dans les négociations de la Convention sur les armes à sous-munitions, s'agissant notamment de l'assistance aux victimes. Il a aussi été collaborateur du Président sur la question de l'assistance aux victimes pendant la Conférence diplomatique de Dublin sur les armes à sous-munitions en mai 2008. Il travaille aujourd'hui à l'ambassade d'Autriche à Washington. Les observations formulées dans cet article sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement aux vues de l'institution pour laquelle il travaille.

Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, qui fut le premier accord international de désarmement à s'attaquer au problème des souffrances causées par les armes qu'il interdit.

Cela étant, tout texte juridique n'est qu'un simple texte juridique et l'on peut dire de la même façon que tout plan d'action n'est qu'une déclaration d'intention politique : ce sont les premières étapes d'un processus plus large visant à améliorer la situation sur le terrain. L'intérêt réel de ces documents ne réside pas tant dans les formules qu'ils emploient mais dans les avancées qu'ils permettent : concernant l'assistance aux victimes, le critère principal est l'amélioration de la situation des victimes. Malgré les efforts considérables de la communauté internationale, les progrès ne sont pas toujours au rendez-vous. Handicap International a mené récemment une étude intitulée *Voices from the Ground* regroupant les témoignages de centaines de survivants des mines, des armes à sous-munitions et des restes explosifs de guerre dans 26 pays touchés. Le résultat de cette étude donne à réfléchir<sup>3</sup>.

L'on peut néanmoins dire qu'en plaçant les êtres humains et les communautés au cœur d'un tel accord international et en instaurant un lien avec le droit international humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme, la communauté internationale a déjà fait un pas considérable vers une nouvelle forme de désarmement humanitaire. Cet article entend donner un aperçu de l'ensemble des dispositions de la CASM portant sur l'assistance aux victimes et quelques idées sur l'application de cet instrument.

## Les dispositions de la CASM en matière d'assistance aux victimes

La question de l'assistance aux victimes n'est pas abordée uniquement à l'article 5 ; plusieurs dispositions traitent en effet de cette question. L'assistance aux victimes est mentionnée dans le préambule, dans la première définition présentée dans l'article 2 (Définitions), dans l'article 5, dans l'article 6 (Coopération et assistance internationales) et enfin dans l'article 7 (Mesures de transparence). Le fait d'avoir inscrit l'obligation de fournir une assistance aux victimes d'armes à sous-munitions dans les articles 6 et 7 ainsi que dans les définitions de la Convention donne à cette obligation la même valeur juridique qu'aux autres obligations de la Convention comme l'interdiction d'employer des armes à sous-munitions et celles de détruire les stocks et de dépolluer les zones contaminées. Les dispositions relatives à l'assistance aux victimes n'ont pas été ajoutées incidemment : elles sont l'un des éléments fondamentaux de la Convention.

### *Pour qui : la définition des victimes d'armes à sous-munitions*

Le premier élément majeur de la CASM concernant l'assistance aux victimes est la définition des « victimes d'armes à sous-munitions » qui désigne « toutes les personnes qui ont été tuées ou ont subi un préjudice corporel ou psychologique, une perte matérielle, une marginalisation sociale ou une atteinte substantielle à la jouissance de leurs droits suite à l'emploi d'armes à sous-munitions ». La définition va plus loin en précisant que les victimes « englobent les

personnes directement touchées par les armes à sous-munitions ainsi que leur famille et leur communauté affectées » (art. 2, par. 1).

La définition est délibérément large et donne une idée réaliste des facteurs expliquant comment une personne peut être victime ; elle ouvre ainsi la voie aux dispositions de la Convention en matière d'assistance aux victimes. Il est normal qu'un traité interdisant des armes qui provoquent une pollution très large et risquent de mettre en danger des communautés entières adopte une définition des victimes qui tienne compte des caractéristiques de ces armes et ne se fonde pas uniquement sur les blessures des personnes. En outre, comme il sied à un traité incarnant une approche de l'assistance aux victimes fondée sur les droits de l'homme, la définition inclut, outre les préjudices physiques, ceux d'ordre psychologique, les pertes matérielles, la marginalisation sociale et l'atteinte à la jouissance de ses droits.

La Déclaration d'Oslo de février 2007 engageait déjà les États participants à instaurer « un cadre de coopération et d'assistance permettant de fournir les soins et les traitements rééducatifs nécessaires aux survivants et aux communautés humaines dont ils font partie »<sup>4</sup>. Les auteurs du texte de discussion pour la Conférence qui eut lieu à Vienne en décembre 2007, même s'ils n'introduisaient pas une définition des victimes d'armes à sous-munitions, souhaitaient insister sur une acception large du terme « victimes » en précisant dans un paragraphe du préambule que les victimes d'armes à sous-munitions englobent les personnes directement touchées par les armes à sous-munitions ainsi que leur famille et leur communauté affectées<sup>5</sup>. Cette formule reflétait les discussions sur l'assistance aux victimes qui avaient eu lieu lors du processus international sur les armes à sous-munitions lors des conférences à Lima, Belgrade et Bruxelles. Selon le rapporteur de la session consacrée à l'assistance aux victimes pendant la Conférence de Bruxelles :

de l'avis général, l'assistance aux victimes était une notion large et complète qui devait avoir comme point de départ et comme référence permanente les droits et les besoins des victimes. [...] Le terme *victime* doit être entendu au sens large ; il doit englober les survivants, qui sont les victimes directes, mais aussi les autres personnes touchées comme les familles et leurs communautés. [mot en italique dans le texte original]<sup>6</sup>.

Ce principe fut défendu lors de la Conférence de Vienne ; il s'inscrivait dans ce que le président de la Conférence de Vienne, l'Ambassadeur autrichien Wolfgang Petritsch, appelait « le consensus de Vienne sur l'assistance aux victimes » qui renforçait les actions menées pour faire de l'assistance aux victimes « une obligation juridique majeure ayant la même valeur que les autres éléments fondamentaux du futur traité »<sup>7</sup> et à travailler sur une définition des victimes d'armes à sous-munitions.

Pour la première fois, le projet de convention sur les armes à sous-munitions présenté à la Conférence de Wellington en janvier 2008 comprenait un projet de définition des victimes d'armes à sous-munitions<sup>8</sup>. Ce projet de définition reflétait en fait les dispositions de l'article 5

et se fondait sur l'idée que toute disposition en matière d'assistance aux victimes devrait considérer les droits et les besoins des victimes comme un point de référence permanent. Si la définition insiste sur les préjudices ou les pertes que subit une victime d'armes à sous-munitions, l'article 5 insiste sur la meilleure façon de répondre aux besoins découlant de ces préjudices ou pertes. Le projet de définition visait à donner une image réaliste des victimes en décrivant les principaux facteurs permettant d'affirmer qu'une personne est une victime de ce type d'arme.

Le projet de définition s'inspirait de deux autres documents. Premièrement, la description de l'expression « victimes des mines » figurant dans le document adopté lors du Sommet de Nairobi en 2004 selon laquelle : « On s'accorde à présent dans l'ensemble à reconnaître que par *victimes* il faut entendre les personnes qui ont subi individuellement ou collectivement un préjudice physique ou psychologique, une perte économique ou une atteinte substantielle à leurs droits fondamentaux du fait d'actes ou d'omissions liés à l'utilisation de mines »<sup>9</sup>. Deuxièmement, la définition figurant dans les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire : « Aux fins du présent document, on entend par " victimes " les personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions constituant des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou des violations graves du droit international humanitaire. Le cas échéant, et conformément au droit interne, on entend aussi par " victimes " les membres de la famille proche ou les personnes à charge de la victime directe et les personnes qui, en intervenant pour venir en aide à des victimes qui se trouvaient dans une situation critique ou pour prévenir la persécution, ont subi un préjudice »<sup>10</sup>.

Le projet de convention de la Conférence de Wellington marquait deux avancées majeures par rapport aux textes évoqués ci-dessus : en plus des notions de préjudice physique ou psychologique, de perte matérielle ou d'atteinte grave à la jouissance des droits, le texte de Wellington inclut aussi la notion de marginalisation sociale. Deuxièmement, le texte précise la formule « ayant subi individuellement ou collectivement » en mentionnant explicitement les familles et communautés des personnes directement touchées par les armes à sous-munitions.

Lors de l'ultime phase de négociation, des précisions furent apportées à la définition : s'agissant des familles et des communautés, le terme « affectées » a été ajouté afin de préciser que seules les familles et les communautés affectées étaient comprises dans la définition. La définition indique aussi que le statut (juridique) d'une personne n'influence en rien la question de savoir si elle peut être considérée comme une victime : la version finale de la Convention stipule que « toutes les personnes » qui remplissent les critères énoncés dans la définition (qu'il s'agisse

de migrants, de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, de non-combattants, de combattants) sont considérées comme des victimes :

On entend par « victimes d'armes à sous-munitions » toutes les personnes qui ont été tuées ou ont subi un préjudice corporel ou psychologique, une perte matérielle, une marginalisation sociale ou une atteinte substantielle à la jouissance de leurs droits suite à l'emploi d'armes à sous-munitions ; les victimes d'armes à sous-munitions englobent les personnes directement touchées par les armes à sous-munitions ainsi que leur famille et leur communauté affectées<sup>11</sup>.

Cette définition dresse la liste des éléments permettant de considérer une personne comme une victime ; elle indique les éléments les plus évidents ainsi que d'autres moins évidents mais tout aussi graves. L'emploi de la conjonction « ou » entre les différents éléments montre clairement que si un seul de ces éléments s'applique dans un cas précis, pour autant qu'il soit la conséquence de l'emploi d'armes à sous-munitions, la personne concernée entre dans le champ d'application de la définition.

### *Qui est responsable de l'assistance aux victimes ?*

À la différence de la disposition de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel concernant l'assistance aux victimes, l'article 5 de la CASM représente une avancée considérable car il précise qui doit fournir assistance aux victimes d'armes à sous-munitions. La question de savoir si c'est l'État sur le territoire duquel se trouvent les victimes ou l'État ayant utilisé les munitions qui a la responsabilité principale en matière d'assistance aux victimes a été soulevée à maintes reprises. La Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel a éludé cette question en engageant chaque État en mesure de le faire à fournir une assistance aux victimes. Cela signifie concrètement que la Convention sur l'interdiction des mines engage à la fois les États touchés et les États donateurs potentiels à fournir une assistance pour les soins aux victimes des mines, leur réadaptation, leur réintégration sociale et économique ainsi que pour des programmes de sensibilisation aux dangers des mines. L'on ne dira jamais assez que les dispositions de la Convention sur l'interdiction des mines en matière d'assistance aux victimes ont représenté une avancée considérable et jouent aujourd'hui encore un rôle considérable ; elles ont toutefois l'inconvénient de n'engager que les États touchés et les donateurs éventuels qui sont « en mesure de le faire ». L'article 5 de la CASM définit un cadre conceptuel plus précis et constitue une obligation juridique beaucoup plus rigoureuse<sup>12</sup>. Il précise clairement qui est responsable au premier chef à l'égard des victimes d'armes à sous-munitions : « Chaque État partie fournira de manière suffisante aux victimes d'armes à sous-munitions dans les zones sous sa juridiction ou son contrôle » l'assistance nécessaire. Il importe de noter qu'il suffit que la zone où se trouve la victime soit sous la juridiction ou sous le contrôle d'un État, et non pas les deux. Dans ce contexte, il convient de noter que l'article 5 ne crée pas de droits pour les

particuliers (comme le ferait un instrument relatif aux droits de l'homme) ; il crée plutôt pour les États une obligation en vertu du droit international.

Il n'est pas exagéré de dire que les États qui ont des victimes sur leurs territoires ont pris des engagements considérables à l'égard du bien-être de ces personnes. Il s'agit en général de pays qui ont été ou sont confrontés à des troubles graves, des menaces de sécurité, des actions militaires, etc. et qui connaissent de graves difficultés économiques. Nombre de ces pays figurent parmi les plus pauvres du monde, c'est le cas notamment de la République démocratique populaire lao. Les engagements de l'article 5 représentent pour ces pays une charge importante qu'il convient d'amortir en demandant à la communauté internationale et aux États en mesure de le faire de fournir une assistance.

Lors de la Conférence des États touchés par les armes à sous-munitions, qui eut lieu à Belgrade en 2007, les États participants reconnurent à l'unanimité qu'il leur incombait de fournir une assistance aux victimes se trouvant sur leurs territoires. Cette décision découle premièrement de la responsabilité qu'a chaque État d'assurer de bonnes conditions de vie aux personnes se trouvant sur son territoire et deuxièmement des engagements pris par d'éventuels États donateurs pour soutenir les efforts d'assistance aux victimes. Ces engagements ont depuis été inclus dans le paragraphe 7 de l'article 6 de la CASM.

### *Les droits de l'homme et le droit humanitaire*

L'assistance aux victimes concerne les êtres humains. Il était par conséquent tout à fait naturel d'essayer d'instaurer un lien entre un traité conçu comme un instrument humanitaire et de désarmement et le domaine des droits de l'homme, même si ce n'était pas évident au début des négociations. Les dispositions sur l'assistance aux victimes étaient alors modestes : le texte présenté à la Conférence de Lima en mai 2007 comprenait une simple disposition précisant que les États feraient leur possible pour fournir une assistance aux victimes ; ce texte ne faisait aucun lien avec les droits de l'homme. L'adoption de la Convention relative aux droits des personnes handicapées en décembre 2006 a favorisé la mise au point de la CASM.

L'idée d'un lien entre le désarmement et les droits de l'homme ayant été largement soutenue lors des négociations de la CASM, elle figure à trois reprises dans la Convention : premièrement, le préambule exprime la détermination des États parties à assurer la pleine réalisation des droits de toutes les victimes d'armes à sous-munitions et reconnaît leur dignité inhérente ; deuxièmement, les États parties à la Convention notent dans le préambule qu'ils ont présent à l'esprit la Convention relative aux droits des personnes handicapées ; et troisièmement, et peut-être plus important, l'article 5 stipule que l'assistance aux victimes doit être fournie « conformément au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme applicables ». La CASM a donc décidé de soutenir et défendre les droits de l'homme des survivants et des autres victimes. La Convention incarne une approche de l'assistance aux

victimes fondée sur les droits de l'homme ; elle défend non seulement les besoins des victimes mais aussi leurs droits.

### *De quoi s'agit-il ?*

Selon l'article 5, les États sont tenus de fournir « de manière suffisante » une assistance « prenant en considération l'âge et les sexospécificités », y compris des soins médicaux, une réadaptation et un soutien psychologique, ainsi qu'une insertion sociale et économique. Les mots choisis sont importants : « de manière suffisante » garantit une certaine flexibilité dans l'assistance fournie. Elle doit être adaptée aux circonstances, aux besoins et aux capacités. La mention de l'expression « l'âge et les sexospécificités » est importante ; elle souligne la nécessité pour l'assistance de tenir compte de ces facteurs. Enfin, le paragraphe 1 de l'article 5 dresse la liste des éléments constituant l'assistance aux victimes : les soins médicaux (qui englobent les soins permanents et d'urgence), la réadaptation, le soutien psychologique (dont l'importance et la nécessité sont souvent sous-estimées) ainsi que les éléments de réintégration ou d'insertion d'une victime dans la vie sociale et économique.

Tous ces éléments prouvent que l'assistance aux victimes n'est pas un objectif à court terme, mais un engagement complexe pour la prospérité des êtres humains à long terme.

### *Les modalités*

L'article 5 conclut par une liste non exhaustive énonçant les modalités de mise en œuvre de l'assistance aux victimes. Le texte de cette disposition devait guider les États sans être trop directif. La question de la non-discrimination est l'une de celles qui firent l'objet de discussions intensives lors du processus de négociation du traité sur les armes à sous-munitions<sup>13</sup> : il était des plus important de formuler la disposition sur l'assistance aux victimes de telle sorte qu'elle garantisse la meilleure assistance possible aux victimes d'armes à sous-munitions sans que ce soit pour autant au détriment des victimes des mines terrestres ou de restes explosifs de guerre. Il fallait rédiger une disposition qui ne pourrait être interprétée comme créant une nouvelle catégorie de victimes bénéficiant d'un traitement « préférentiel » au détriment des autres. Par conséquent, l'alinéa e du paragraphe 2 de l'article 5 interdit la discrimination à l'encontre des victimes d'armes à sous-munitions ou parmi celles-ci, ou entre les victimes d'armes à sous-munitions et les personnes ayant souffert de blessures ou de handicap résultant d'autres causes. Cette clause, qui pouvait sembler vague, aurait pu conduire à l'inertie ; certains auraient en effet pu dire que l'insuffisance des mesures s'appliquant à tout le monde, il n'y avait pas de discrimination. Pour éviter cela, la deuxième phrase précise que les différences de traitement devront être fondées uniquement sur des besoins des victimes d'armes à sous-munitions.

## **Des promesses à tenir : la mise en œuvre des dispositions concernant l'assistance aux victimes**

C'est aux États touchés qu'il incombe au premier chef de mettre en œuvre les mesures d'assistance aux victimes. Deux facteurs seront déterminants dans le succès de la mise en œuvre de ces obligations : la volonté des États et leur capacité à respecter les engagements pris. Ces deux éléments sont des facteurs de succès indispensables<sup>14</sup>. La structure de l'assistance aux victimes tient compte de cette situation en précisant l'obligation qu'ont les États de fournir une assistance aux victimes et en prévoyant une coopération et une assistance internationales pour l'assistance aux victimes. Le but des mesures de transparence prévues à l'article 7 est de maintenir ces obligations présentes à l'esprit des décideurs et d'encourager la volonté de les respecter.

Un certain nombre d'éléments clés influenceront la volonté et la capacité de mise en œuvre : la prise en main par les autorités nationales, la coopération et l'assistance internationales ainsi que l'utilisation avisée des ressources limitées avec une optimisation des structures et cadres existants ainsi que la recherche de synergies et des actions de coopération.

### *La prise en main par les autorités nationales*

La prise en main des activités par les pays concernés est un élément clé de la mise en œuvre : si les États concernés ne s'engagent pas, le succès de la mise en œuvre n'est pas possible. Les États concernés sont les mieux placés pour définir les lois, les plans, les programmes et les budgets nécessaires et pour les adapter à leur situation particulière. La planification et la programmation seront très différentes entre deux pays comme l'Albanie, qui compte environ 300 survivants des restes explosifs de guerre concentrés principalement dans une région, et la République démocratique populaire lao, qui compte plusieurs dizaines de milliers de survivants sur l'ensemble de son territoire.

Les pays concernés sont ceux qui peuvent le mieux déterminer où les cadres et structures existants (le système social et médical, les cadres relatifs aux droits de l'homme, etc.) peuvent être utilisés et où la mise en place de nouvelles actions s'impose – les dispositions de la CASM en matière d'assistance aux victimes ne nécessitent pas de nouveaux mécanismes ; il faut simplement que le travail soit accompli.

L'engagement des pays concernés est indispensable pour obtenir l'appui de la communauté des donateurs. Des organismes comme l'Union européenne ont progressivement renoncé aux lignes budgétaires thématiques dans leurs activités de coopération pour le développement, préférant des actions axées sur les pays. Il revient donc souvent aux pays de définir leurs priorités et de les communiquer aux donateurs potentiels.

### *La coopération et l'assistance internationales*

La coopération et l'assistance internationales ont joué un rôle important dans la négociation des dispositions de la CASM en matière d'assistance aux victimes ; elles ont aussi joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre des mesures d'assistance aux victimes prises jusqu'à présent. La promesse faite par d'éventuels États donateurs aux États ayant des victimes sur leur territoire a été un facteur important de l'acceptation par ces derniers des obligations contenues dans l'article 5 de la Convention. Il ressort de l'application de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel que les États donateurs en mesure de le faire font tout leur possible pour s'acquitter des engagements qu'ils ont pris en matière d'assistance aux victimes. Les dispositions de l'article 6 soulignent à quel point la coopération et l'assistance sont importantes pour l'assistance aux victimes.

### *Une utilisation avisée de ressources limitées : utiliser les structures existantes, rechercher les synergies et coopérer*

Généralement, les initiatives d'assistance aux victimes ne partent pas de rien. Dans la plupart des pays touchés, les infrastructures et les services médicaux, les installations pour faciliter le soutien psychologique ainsi que l'intégration économique et sociale existent déjà ; ils sont gérés soit par des entités gouvernementales soit par des communautés, des institutions internationales ou des organisations non gouvernementales (ONG). La plupart des États concernés disposent au moins de certains cadres juridiques et politiques pour traiter des questions de handicap ou des droits de l'homme. Il est primordial d'utiliser ces cadres, infrastructures, plans et structures et de s'assurer qu'ils fonctionnent convenablement pour permettre l'assistance aux victimes d'armes à sous-munitions. La CASM n'exige pas l'adoption de nouvelles lois ni de plans spéciaux pour aider les victimes d'armes à sous-munitions séparément des victimes des mines terrestres, d'autres restes explosifs de guerre, d'armes légères et de petit calibre ou d'autres personnes ayant des besoins médicaux ou autres. La Convention exige des États parties qu'ils fournissent de manière suffisante aux victimes d'armes à sous-munitions l'assistance nécessaire.

Les activités en matière de coopération et d'assistance internationales peuvent tirer profit des mécanismes existants. De nombreux pays donateurs soutiennent déjà la mise en place d'infrastructures et de services médicaux dans des pays en développement ; s'ils bénéficient aussi aux victimes d'armes à sous-munitions, ces projets sont considérés comme des activités d'assistance aux victimes. Les projets de réduction de la pauvreté dans les zones affectées par les armes à sous-munitions, l'appui à la création d'opportunités économiques dans les zones rurales touchées et l'offre de microcrédit aux victimes sont autant de possibilités pour soutenir l'assistance aux victimes avec des moyens qu'utilisent déjà certains bailleurs de fonds. Il est important d'employer ces mécanismes en insistant plus particulièrement sur l'assistance aux victimes.

Au niveau mondial, un grand nombre d'acteurs soutiennent les initiatives d'assistance aux victimes : les pays touchés, les États donateurs, les institutions internationales comme l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Organisation mondiale de la Santé, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Service de lutte antimines de l'ONU, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, l'Organisation internationale du Travail, le Comité international de la Croix-Rouge et un nombre encore plus grand d'ONG engagées à différents niveaux comme Survivor Corps (connue auparavant sous le nom de Landmine Survivors Network), Handicap International, Licht für die Welt et Médecins Sans Frontières. Lorsque ces entités travaillent bien ensemble, les ressources sont utilisées plus efficacement pour veiller à ce que chaque euro dépensé permette d'améliorer la situation des victimes. Nous nous devons d'assurer ce niveau de coordination.

Même si les apparences peuvent parfois laisser supposer le contraire, chacune des conventions et instances internationales traitant de l'assistance aux victimes, notamment la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, la CASM et la Convention sur certaines armes classiques, a un rôle particulier à jouer et doit, chaque fois que cela est possible, favoriser les synergies : rappelons le sens propre du mot *syn-ergos* en grec ancien – travailler ensemble ! Ce n'est pas toujours possible, ni facile, mais c'est indispensable si la communauté internationale entend réellement aider les victimes de tous types de mines, d'armes à sous-munitions et de restes explosifs de guerre là où elles se trouvent.

## Conclusions

Les dispositions de la CASM en matière d'assistance aux victimes sont importantes sur plusieurs plans. Les dispositions concernant l'assistance aux victimes en font l'un des piliers de la Convention, ayant la même importance juridique (et politique) que les autres questions cruciales comme l'interdiction d'employer des armes à sous-munitions ou l'obligation de détruire les stocks et de dépolluer les zones contaminées. L'assistance aux victimes en plus d'être le sujet de l'article 5 est mentionnée dans le préambule, les définitions, les exigences en matière de présentation de rapports et l'article consacré à la coopération et l'assistance internationales. L'assistance aux victimes dépend aussi de l'article portant sur le respect des dispositions (article 8).

L'ensemble des dispositions concernant l'assistance aux victimes n'est pas totalement nouveau. Au contraire, il représente un (premier) aboutissement des efforts engagés : il peut être vu comme la conséquence logique – si ce n'est la codification – des actions menées et des enseignements tirés de la mise en œuvre de la disposition sur l'assistance aux victimes de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. L'ensemble des dispositions de la CASM est à son tour devenu une référence en la matière pour d'autres instruments, notamment pour le Protocole V de la Convention sur certaines armes classiques. Serait-ce exagéré d'envisager que d'autres traités prennent des mesures similaires ?

La CASM a innové en incluant dans ses dispositions la coordination pour l'assistance aux victimes : le préambule souligne « la nécessité de coordonner de façon adéquate les efforts entrepris dans différentes instances pour examiner les droits et les besoins des victimes de différents types d'armes »<sup>15</sup>. Ceux qui ont rédigé cette phrase savaient que les ressources que les États et la communauté internationale sont prêts à consacrer à l'assistance aux victimes sont limitées ; il faut donc prévoir une utilisation optimale de ces ressources pour obtenir les meilleurs résultats possibles sur le terrain. En raison de ce paragraphe du préambule, les États parties à la CASM, les organisations internationales concernées et la société civile se doivent de favoriser les effets de synergie là où c'est possible et coordonner leurs efforts.

En fin de compte, les dispositions de la CASM en matière d'assistance aux victimes font de la Convention un instrument international unique : cet accord se concentre sur les souffrances causées par un type d'armes et tente d'apporter une réponse complète non seulement en proposant des mesures de désarmement et de dépollution, mais en cherchant aussi à améliorer la vie des personnes victimes de ces armes en leur permettant de prendre part à la vie sociale et économique de leur communauté en tant que membre à part entière. Ce faisant, la CASM attache une importance fondamentale aux questions humaines et humanitaires liées à un type d'armes. Elle ne s'intéresse pas uniquement aux aspects techniques et militaires de l'emploi de ces armes, mais aussi à ses conséquences humaines ; elle symbolise un nouveau type de traité axé sur le « désarmement humanitaire ».

La CASM entre maintenant dans sa phase la plus cruciale, celle de la mise en œuvre. Les dispositions de la Convention sur les armes à sous-munitions en matière d'assistance aux victimes ont posé les jalons pour améliorer les conditions de vie des victimes d'armes à sous-munitions. Il nous faut maintenant tenir ces promesses.

## Notes

1. Les différentes déclarations faites à cette occasion sont disponibles sur le site de la conférence, <[www.clustermunitionsdublin.ie](http://www.clustermunitionsdublin.ie)>.
2. C'est au sujet de la possibilité de fournir une assistance pour l'assistance aux victimes que la Convention précise « qui est en mesure de le faire » et non pas au sujet de l'assistance aux victimes elle-même.
3. Handicap International, 2009, *Voices from the Ground: Landmine and Explosive Remnants of War Survivors Speak Out on Victim Assistance*.
4. Voir la Déclaration de la Conférence d'Oslo sur les sous-munitions, 23 février 2007, par. 1 al. ii.
5. Voir le texte de discussion de Vienne, Conférence de Vienne sur les armes à sous-munitions, 5-7 décembre 2007, premier paragraphe du préambule.
6. Markus Reiterer (rapporteur), *Summary on the Victim Assistance Discussion*, Conférence régionale européenne sur les armes à sous-munitions, Bruxelles, 31 octobre 2007, <[www.diplomatie.be/en/pdf/reiter.pdf](http://www.diplomatie.be/en/pdf/reiter.pdf)>.
7. Observations finales de l'Ambassadeur Wolfgang Petritsch à la fin de la Conférence de Vienne. Voir aussi Katherine Harrison, 2008, *Report from the Vienna Conference on Cluster Munitions*, 5-7 décembre 2007, Women's International League for Peace and Freedom, janvier.
8. Le projet de définition est le suivant : on entend par « victimes d'armes à sous-munitions » les personnes qui ont subi un préjudice corporel ou psychologique, une perte matérielle, une marginalisation sociale

- ou une atteinte substantielle à la jouissance de leurs droits suite à l'emploi d'armes à sous-munitions ; les victimes d'armes à sous-munitions englobent les personnes directement touchées par les armes à sous-munitions ainsi que leurs familles et les communautés humaines dont [elles] font partie. Article 2, projet de convention sur les armes à sous-munitions, adopté à Wellington, 21 janvier 2008, disponible en ligne <[www.mfat.govt.nz/clustermunitionswellington](http://www.mfat.govt.nz/clustermunitionswellington)>.
9. Première Conférence des États parties chargée de l'examen de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel (Sommet de Nairobi), *Rapport final*, document APLC/CONF/2004/5, 9 février 2005, par. 64.
  10. Voir résolution 60/147 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 16 décembre 2005, document des Nations Unies A/RES/60/147, 21 mars 2006, Annexe, par. 8.
  11. Convention sur les armes à sous-munitions, signée à Oslo, 2-4 décembre 2008, art. 2, par. 1.
  12. Voir la déclaration de Markus Reiterer, collaborateur du Président sur la question de l'assistance aux victimes lors de la rencontre intersessions 2008 du Comité sur l'assistance aux victimes de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, une semaine après l'adoption de la Convention, <[www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/IWP/SC\\_june08/Speeches-VA/SCVA-OtherMatters-6June08-Austria-en.pdf](http://www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/IWP/SC_june08/Speeches-VA/SCVA-OtherMatters-6June08-Austria-en.pdf)>.
  13. La délégation du Comité international de la Croix-Rouge est celle qui a défendu plus particulièrement l'idée d'une disposition rigoureuse en matière de non-discrimination.
  14. Pour une analyse de la question du respect des obligations internationales, voir M.A. Reiterer, 2008, « Some Thoughts on Compliance with International Obligations », in Isabelle Buffard *et al.* (sous la direction de), *International Law between Universalism and Fragmentation: Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Leiden, Brill, p. 943 à 958.
  15. Voir l'alinéa 10 du préambule.