Conférence des États parties chargée de l'examen de la Convention sur les armes à sous-munitions

17 juillet 2020
Français
Original : anglais

Deuxième Réunion préparatoire de la deuxième Conférence d'examen
Genève, 4 septembre 2020
Point 5 a) de l'ordre du jour provisoire
Échange de vues sur l'élaboration des documents pour la deuxième Conférence d'examen
Examen de l'état et du fonctionnement de la Convention sur la période 2016-2020

Projet de document d'examen du Plan d'action de Dubrovnik

Deuxième partie

Document soumis par la présidence de la deuxième Conférence d'examen

I. Assistance aux victimes

A. Évaluation de la situation et progrès réalisés depuis Dubrovnik

1. La Convention sur les armes à sous-munitions (la Convention) est un accord de désarmement humanitaire qui marque une étape décisive ; c'est à ce jour le seul traité international qui contienne des obligations précises en matière d'assistance devant être apportée, par les États parties, aux victimes d'une arme donnée dans les zones se trouvant sous la juridiction ou le contrôle de l'État partie. Outre qu'elle est une obligation juridique, l'assistance aux rescapés, aux membres de la famille de celles et ceux qui ont été tués ou blessés et aux populations touchées est qualifiée de composante clef de l'atténuation des souffrances causées par les armes à sous-munitions. La Convention instaure une nouvelle norme qui promeut le droit international humanitaire dans le cadre d'approches fondées sur les droits de l'homme et qui, à terme, améliore et facilite l'assistance aux victimes et fait prévaloir le droit des victimes d'être incluses dans la société dans des conditions d'égalité.

2. Après la première Conférence d'examen, une augmentation notable du nombre de nouvelles victimes d'armes à sous-munitions dans le monde a été constatée en 2016, résultant essentiellement des conflits armés qui se déroulaient dans des États non parties à la Convention. Depuis, l'évolution a pris un meilleur tour avec une diminution constante des pertes en vies humaines. Les victimes sont en grande majorité des civils, dont les enfants représentaient une proportion considérable des victimes sur l'ensemble de la période considérée, et la majorité des victimes en 2018. L'une des difficultés importantes dans ce domaine est l'absence de systèmes de surveillance précis et opérant à l'échelle du pays pour recenser correctement les victimes d'armes à sous-munitions.

3. À la première Conférence d'examen, les États parties ont réaffirmé leur détermination à instaurer une participation pleine, effective et équitable des victimes à

Merci de recycler

la société. Ils ont consacré l'importance que revêt l'apport d'une assistance durable et à long terme aux victimes ainsi que la nécessité d'inscrire l'assistance aux victimes dans des cadres plus larges englobant les droits des personnes handicapées mais aussi la santé, l'éducation, l'emploi et la réduction de la pauvreté, afin de garantir la réalisation de leurs droits.

4. À la première Conférence d'examen, 13 États parties avaient signalé qu'ils avaient des obligations au titre de l'article 5 de la Convention. Depuis 2015, la Colombie a été rayée de la liste après qu'elle a déclaré ne pas compter de victimes d'armes à sous-munitions sur son territoire. La Sierra Leone a également été retirée de la liste dans l'attente que des informations complémentaires soient communiquées au sujet de ses obligations au titre de l'article 5. Après l'adhésion de la Somalie à la Convention et la soumission du rapport initial par cet État partie, le nombre d'États parties ayant des obligations au titre de l'article 5 s'élève aujourd'hui à 11, à savoir l'Afghanistan, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Guinée-Bissau, l'Iraq, le Liban, le Monténégro, la République démocratique populaire lao, la Somalie et le Tchad. Dans son rapport soumis en 2019 au titre de l'article 7, le Mozambique a précisé que, après vérifications, il ne comptait aucune victime d'armes à sous-munitions.

5. Fait notable, tous les 11 États parties ayant des obligations au titre de l'article 5 ont fait part, à des degrés divers, des efforts déployés au cours des cinq années écoulées pour satisfaire aux exigences énoncées dans la Convention, ainsi que pour donner suite aux actions énoncées dans le Plan d'action de Dubrovnik (ci-après « le Plan d'action ») qui avaient trait à l'assistance aux victimes. Pour ce qui est des obligations relatives à l'établissement de rapports, tous les États parties à l'exception de deux ont soumis en 2018 leur rapport annuel dans lequel ils ont communiqué l'information appropriée au sujet de l'assistance portée aux victimes, même si certains ne l'ont fait que partiellement. De plus, depuis 2015, six d'entre eux (l'Afghanistan, la Bosnie-Herzégovine, l'Iraq, le Liban, la République démocratique populaire lao et le Tchad) ont fait part de nouvelles victimes des armes à sous-munitions.

6. Des progrès majeurs méritent d'être signalés au sujet du respect des obligations relevant de l'alinéa g) du paragraphe 2 de l'article 5, et de l'alinéa a) de l'action 4.1 du Plan d'action. Depuis la première Conférence d'examen, les 12 États parties comptant des victimes dans des zones placées sur leur juridiction ou leur contrôle ont désigné un agent de liaison national et ont ainsi pleinement donné suite à l'action correspondante du Plan d'action. La désignation de titulaires de cette fonction de liaison contribue au renforcement de la coordination, de la mise au point, de la mise en œuvre, et de l'application et du suivi des politiques et des plans ayant trait aux besoins et aux droits des victimes des armes à sous-munitions. De plus, le nombre d'États parties qui ont élaboré des plans d'action nationaux relatifs au handicap ou des plans d'action nationaux relatifs à l'assistance aux victimes ou qui ont désigné une autorité nationale chargée de diriger les travaux dans ce domaine est passé de 8 en 2015 à 11 actuellement (par. 2 de l'article 5 et al. c) de l'action 4.1 du Plan d'action). Cela a permis à ces États de renforcer leur capacité nationale dans ce secteur. Dans l'ensemble, les progrès accomplis en matière d'assistance aux victimes ont été favorisés par l'intensification de la coordination et de l'échange d'informations entre entités chargées de l'assistance aux victimes relevant de la Convention sur les armes à sous-munitions, du Protocole V annexé à la Convention sur certaines armes classiques, et de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel.

B. Évaluation des progrès par rapport aux actions et objectifs énoncés dans le Plan d'action de Dubrovnik

7. Bien qu'aucun des États parties ayant des obligations au titre de l'article 5 n'ait pleinement exécuté toutes les actions portant sur l'assistance aux victimes inscrites dans le Plan d'action de Dubrovnik, un grand nombre d'entre eux ont accompli des progrès notables. La collecte de données fiables est déterminante lorsqu'il s'agit d'évaluer les besoins des victimes et, partant, d'élaborer des politiques pertinentes

d'assistance aux victimes. Depuis 2015, six États parties (l'Afghanistan, l'Albanie, la Croatie, l'Iraq, le Liban et la République démocratique populaire lao) ont rendu compte de la collecte de données et fait état de la nécessité de progresser encore dans ce domaine. Sept des États parties ayant des obligations en la matière ont indiqué avoir élaboré des plans d'action spécifiques, en s'efforçant d'intégrer l'assistance aux victimes à l'action menée plus largement en faveur du handicap, conformément aux dispositions de l'alinéa c) de l'action 4.1 du Plan d'action. Tous ces États parties, exception faite du Liban et de la Somalie qui sont signataires mais n'ont pas encore achevé la procédure de ratification, sont également parties à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, ce qui montre bien qu'il est possible de coordonner les activités en faveur de l'assistance aux victimes sachant que les personnes rescapées sont visées tout autant par la Convention relative aux droits des personnes handicapées que par la Convention sur les armes à sous-munitions, comme indiqué à l'alinéa c) de l'action 4.1 du Plan d'action.

8. Au cours de la période considérée, plusieurs États parties (l'Afghanistan, la Croatie, l'Iraq, le Liban et la République démocratique populaire lao) ont expressément fait part de la mobilisation de ressources ayant débouché sur une amélioration de l'assistance offerte aux victimes (al. d) de l'action 4.1 du Plan d'action). En outre, tous les États parties dotés de structures de coordination de l'assistance sont parvenus à associer les personnes rescapées ou les organisations qui les représentent aux mécanismes de coordination de l'assistance aux victimes ou de l'action relative au handicap (al. a) de l'action 4.2). Toutefois, le nombre d'États parties qui ont pris des mesures pour donner suite à l'action 4.1 n'a pas évolué au cours des cinq années écoulées, ce qui montre bien la nécessité d'agir davantage sur ce front. En ce qui concerne l'action 4.3 relative à la nécessité de mettre en commun les informations, tous les États parties ayant des obligations au titre de l'article 5 ont soumis leur rapport initial au titre des mesures de transparence, et la plupart ont soumis de manière ordonnée leur rapport annuel au cours de la période considérée.

9. En outre, malgré d'importants efforts, les États parties ayant des obligations au titre de l'article 5 continuent de rencontrer de grandes difficultés pour ce qui est de compiler, traiter et restituer les données. Cinq États parties (l'Albanie, la Croatie, l'Iraq, le Liban et la République démocratique populaire lao) ont indiqué qu'ils recueillaient des données numériques ventilées relatives au sexe et à l'âge des victimes d'armes à sous-munitions auxquelles une assistance était apportée conformément à l'alinéa a) de l'action 4.1. Les besoins ayant trait à l'application de l'article 5 demeurent considérables, comme l'atteste le fait que, entre 2016 et 2020, neuf États parties (l'Afghanistan, l'Albanie, la Guinée-Bissau, l'Iraq, le Liban, le Monténégro, le Mozambique, la République démocratique populaire lao et la Somalie) ont, dans les rapports qu'ils ont soumis au titre de l'article 7, sollicité l'assistance et la coopération de la communauté internationale pour porter assistance aux victimes (action 4.4).

C. Difficultés signalées depuis la première Conférence d'examen

10. La plupart des États parties qui comptent des victimes d'armes à sous-munitions ont eu des difficultés à assurer la conduite d'enquêtes appropriées et la communication de l'information ayant trait à l'assistance aux victimes. Une autre difficulté rencontrée est la nécessité d'améliorer les mécanismes afin de recueillir des données plus claires ventilées par sexe et par âge. Il s'ensuit que les États parties touchés se heurtent encore à d'importants obstacles lorsqu'il s'agit de recenser efficacement les besoins multiples et convergents des personnes rescapées et les problèmes de capacités de leurs mécanismes d'appui et cadres législatifs nationaux. Il en résulte un manque de fiabilité et de qualité des rapports établis, et les données perdent toute pertinence. À cet égard, il y a encore lieu d'améliorer l'application des mesures, politiques et budgets tenant compte du sexe et de l'âge. Le renforcement de la prise en mains nationale et des moyens nationaux par l'élaboration de cadres nationaux pour l'assistance aux victimes pourrait lui aussi être amélioré.

11. Il a été fait part de la nécessité de renforcer la collaboration et la coopération au niveau international entre États parties, et la coordination au niveau national entre entités gouvernementales pertinentes. Cela vaut également pour la nécessité d'opter pour une action renforcée et durable auprès des organisations de la société civile ainsi qu'auprès des autres parties prenantes concernées qui, dans leur action, sont directement au contact des victimes. La promotion d'un échange accru d'informations et de bonnes pratiques entre États parties et prestataires de services travaillant auprès des victimes pourrait accélérer la mise en œuvre des engagements pris au titre de la Convention en matière d'assistance aux victimes, et améliorer la collecte de données ventilées par sexe et par âge.

12. La poursuite de la coopération entre États parties sera importante pour garantir que les victimes et les organisations qui les représentent sont bien associées à l'élaboration des politiques et à la mise en œuvre concrète des mesures d'assistance aux victimes. Les États parties ont également souligné l'intérêt que présentaient la mise en place de services durables dans les domaines des soins médicaux, de la réadaptation, de l'appui psychosocial, de l'éducation, du travail et de la protection sociale, et la garantie de l'accessibilité des ressources et des territoires afin que soit assurée l'égalité des chances pour les victimes de l'explosion d'armes à sous-munitions.

13. Enfin, même si le financement de l'assistance aux victimes a augmenté au cours de ces dernières années, l'insuffisance des ressources financières demeure un problème de taille. En fait, le montant de l'aide internationale consacrée à l'assistance aux victimes est bien en deçà des besoins des destinataires et ne représente qu'un très faible pourcentage du financement total de la lutte antimines.

II. Coopération et assistance internationales

A. Évaluation de la situation et progrès réalisés depuis Dubrovnik

14. À leur première Conférence d'examen, les États parties ont réaffirmé l'importance que revêtent la coopération et l'assistance internationales. Ils ont adopté, dans le cadre du Plan d'action de Dubrovnik, un ensemble complet d'actions visant à développer considérablement la coopération entre ceux qui sollicitent une assistance et ceux qui sont en mesure de prêter assistance. Au cours de la période à l'examen, des progrès conséquents ont été marqués dans le domaine de la coopération et de l'assistance internationales. Deux faits méritent tout particulièrement d'être signalés, à savoir a) le nombre élevé de demandes d'assistance émanant d'États parties dont les capacités nationales sont insuffisantes et de réponses apportées par ceux qui sont en mesure de prêter assistance, et b) l'instauration de partenariats réussis au service du respect des obligations découlant de la Convention.

15. Depuis la première Conférence d'examen, les États parties n'ayant que peu de capacités nationales pour s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention ont fait des demandes d'assistance en nombre croissant. Ces États parties ont fait part de leurs difficultés et ont demandé assistance lors des Assemblées des États parties et par la voie des rapports qu'ils soumettaient au titre des mesures de transparence inscrites à l'article 7 de la Convention, par des voies bilatérales et régionales, ou encore dans le cadre de leurs échanges avec les organisations spécialisées compétentes et autres parties prenantes en mesure de répondre à leurs demandes. Un nombre croissant d'États parties ont également indiqué qu'ils prêtaient assistance dans le cadre de la Convention sur les armes à sous-munitions.

16. L'intensification de la coopération et de l'assistance dans le cadre de la Convention ressort des informations que les États parties ont communiquées dans leurs rapports annuels pour a) demander assistance, b) indiquer qu'ils avaient fourni une assistance ou c) indiquer qu'ils avaient bénéficié d'une assistance :

- En 2015, 9 États parties ont demandé assistance, 4 ont indiqué avoir fourni une assistance et 4 ont indiqué avoir bénéficié d'une assistance ;

- En 2016, 11 États parties ont demandé assistance, 16 ont indiqué avoir fourni une assistance et 10 ont indiqué avoir bénéficié d'une assistance ;
- En 2017, 12 États parties ont demandé assistance, 21 ont indiqué avoir fourni une assistance et 12 ont indiqué avoir bénéficié d'une assistance ;
- En 2018, 9 États parties ont demandé assistance, 22 ont indiqué avoir fourni une assistance et 12 ont indiqué avoir bénéficié d'une assistance ;
- En 2019, d'après les éléments à disposition au 30 juin 2020, 11 États parties ont demandé assistance, 19 ont indiqué avoir fourni une assistance et 9 ont indiqué avoir bénéficié d'une assistance. [À ACTUALISER]

17. Au cours de la période considérée, il a constamment été souligné qu'il fallait éviter le chevauchement d'activités et améliorer la coordination entre États donateurs, autres donateurs et États bénéficiaires dans l'apport de l'assistance internationale. L'instauration de partenariats renforcés pour la coopération et l'assistance est l'un des moyens de procéder. La quête de progrès dans ce domaine a été au cœur des activités menées au titre de la Convention. À l'origine, il y a une prise de conscience grandissante de l'importance des partenariats internationaux lorsqu'il s'agit de garantir que tous les États parties progressent de façon notable dans la mise en œuvre de la Convention. Les partenariats ont un rôle central à jouer compte tenu des ressources financières en jeu pour respecter les obligations et les délais, ainsi que des restrictions budgétaires, de l'insuffisance des compétences ou de la faiblesse du cadre institutionnel de nombre d'États parties touchés.

18. Les partenariats internationaux ont pris diverses formes et ont associé divers acteurs : coopération Sud-Sud et triangulaire, coopération entre États et au sein des États, Organisation des Nations Unies, Comité international de la Croix-Rouge, sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération internationale, plusieurs organisations internationales et régionales, Coalition internationale contre les sous-munitions (CMC) et autres organisations de la société civile, personnes rescapées et les organisations qui les représentent.

19. Il convient de noter également que, au cours de la période considérée, l'on s'est inspiré des expériences réussies de coopération et d'assistance dans le cadre de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel pour donner une impulsion à la coopération et à l'assistance au titre de la Convention sur les armes à sous-munitions.

B. Évaluation des progrès par rapport aux actions et objectifs énoncés dans le Plan d'action de Dubrovnik

20. À l'action 5.1 du Plan d'action de Dubrovnik, tous les acteurs sont encouragés à renforcer les partenariats à tous les niveaux. Le mode de fonctionnement en « coalitions de pays » lancé par la présidence de la septième Assemblée des États parties, en 2017, a été particulièrement utile pour encourager davantage et renforcer encore les partenariats et le dialogue entre les États parties qui demandent assistance et les pays donateurs ainsi que d'autres parties prenantes. Une telle approche permet aux autorités nationales et à leurs partenaires d'exécution de débattre collectivement et de façon constructive des progrès accomplis et des difficultés rencontrées par le pays considéré dans la mise en œuvre de l'article 4, et d'améliorer la coordination. Depuis ce lancement, trois coalitions de pays ont ainsi été mises en place pour le Liban, le Monténégro et le Botswana (celle concernant le Botswana ayant déjà pris fin en 2018 lorsque ce pays a déclaré s'être acquitté de ses obligations au titre de l'article 3). L'action menée en vue de promouvoir le dispositif des coalitions de pays s'est poursuivie en 2018 et 2019, y compris avec la tenue de réunions informelles qui y étaient consacrées et mettaient en présence les États parties touchés intéressés par une telle approche et les donateurs et autres parties prenantes.

21. À l'action 5.2 du Plan d'action, les États parties sont encouragés à faire part des difficultés et à chercher à obtenir une assistance. Depuis 2015, on a enregistré une augmentation progressive du nombre d'États parties ayant utilisé les rapports au titre de l'article 7 pour formuler leur demande d'assistance. La même tendance a été constatée pour

les États parties qui prêtent assistance. Il convient de noter que les coordonnateurs pour la coopération et l'assistance internationales ont pris de nombreuses initiatives afin d'organiser une série de réunions distinctes et de réunions conjointes à l'intention des donateurs et des États bénéficiaires dans l'optique de garantir que les demandes et les offres d'assistance sont clairement énoncées.

22. À l'action 5.3 du Plan d'action, il est souligné qu'il importe de formuler les besoins sur la base de faits observés afin d'arriver à de meilleurs résultats. Les coordonnateurs ont joué un rôle important dans l'action menée pour progresser sur ce plan, en organisant des réunions avec les donateurs et les États bénéficiaires. Toutefois, dans un grand nombre de cas, la communication des informations appropriées lors de la demande d'assistance s'est révélée un problème majeur et un obstacle de taille à l'obtention de réponses favorables. Cela vaut pour différents volets de l'action 5.3, où il est indiqué que les États parties qui cherchent à obtenir une assistance devraient veiller à ce que les demandes reposent sur des études et des évaluations des besoins appropriées, soient axées sur le renforcement des capacités et reposent sur un recensement approprié des besoins, et s'insèrent clairement dans des cadres directeurs et juridiques nationaux plus larges.

23. À l'action 5.4 du Plan d'action, il est souligné qu'il importe que les États parties qui cherchent à obtenir une coopération et une assistance fassent tout leur possible pour s'investir. Si la claire démonstration de leur implication au niveau national ne leur garantit pas qu'ils obtiendront les ressources souhaitées, elle contribue considérablement à une issue positive de la coopération entre ceux qui ont des besoins et ceux qui sont en mesure de prêter assistance. Nombre d'États parties ont continué de faire preuve d'un haut degré d'investissement national à travers l'élaboration de stratégies et plans nationaux et la communication des progrès accomplis et des difficultés restant à surmonter, ainsi que par l'apport de contributions financières nationales conséquentes aux fins du respect de leurs engagements au titre de la Convention. Ailleurs, les États parties ont fait preuve d'une grande prise en mains nationale en facilitant la mise au point de stratégies et de plans de travail nationaux inclusifs et, lorsque cela était possible, en affectant davantage de ressources nationales au respect des engagements pris au titre de la Convention. L'investissement au niveau national demeurera un volet fondamental pour la suite et il sera important de s'appuyer sur les progrès accomplis jusqu'ici.

24. À l'action 5.5 du Plan d'action, les États parties qui sont en mesure de le faire sont encouragés à accéder aux demandes d'assistance dans un esprit constructif. Comme indiqué plus haut, un nombre croissant d'États parties indiquent qu'ils fournissent une assistance dans le cadre de la Convention sur les armes à sous-munitions. Dans l'optique du renforcement des effets de l'assistance fournie, il convient de souligner que la démarche consistant à mettre en place des coalitions de pays a porté ses fruits. Ce dispositif permet aux États bénéficiaires, aux donateurs, aux organisations internationales et aux intervenants sur le terrain d'interagir plus étroitement et de façon plus systématique, et il facilite le suivi et l'évaluation de la programmation axée sur les résultats.

25. À l'action 5.6 du Plan d'action, les États sont encouragés à utiliser les outils existants en ayant à l'esprit la rentabilité et l'efficacité. Comme indiqué plus haut, le nombre d'États parties ayant utilisé les rapports soumis au titre des mesures de transparence prévues à l'article 7 pour présenter leurs demandes d'assistance a progressivement augmenté. De même, on a constaté une tendance à la hausse du nombre d'États parties signalant qu'ils fournissaient une assistance au titre de la Convention. Conformément au Plan d'action de Dubrovnik, une attention accrue a aussi été portée à la recherche de synergies avec d'autres instruments pertinents du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Ainsi, dans le cadre de l'assistance aux victimes, des synergies avec la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, le Protocole V annexé à la Convention sur certaines armes classiques et la Convention relative aux droits des personnes handicapées ont été recherchées dans le but de gagner en rentabilité et en efficacité. Il importe également de noter que le nombre d'États parties ayant des obligations au titre des articles 3 à 5 de la Convention

et qui, dans les rapports qu'ils ont soumis au titre des mesures de transparence prévues à l'article 7, ont indiqué avoir bénéficié d'une assistance, est passé de 4 en 2015 à 12 en 2018.

C. Difficultés signalées depuis la première Conférence d'examen

26. Malgré les progrès enregistrés, des difficultés subsistent dans le domaine de la coopération et de l'assistance internationales. Il est possible de renforcer davantage le rôle des partenariats et de promouvoir l'intérêt qu'ils présentent pour les États parties, les organisations internationales et les intervenants sur le terrain. Il est possible également de mieux faire connaître auprès des divers acteurs intéressés les différentes possibilités qu'offrent les moyens de collaboration à leur disposition.

27. À cet égard, il y a lieu d'améliorer encore la communication par les États parties touchés des difficultés auxquelles ils se heurtent lorsqu'ils mettent en œuvre les dispositions de la Convention, et de leurs besoins en assistance. Tout l'éventail des possibilités qu'offre la soumission de rapports au titre des mesures de transparence prévues à l'article 7 n'est pas encore exploité à cet effet. Souvent, les rapports sont soumis avec retard ou ne sont pas correctement exploités par les États parties pour demander assistance. Les États parties qui souhaitent bénéficier d'une assistance devraient être encouragés à soumettre spontanément, pour avis, leurs demandes aux Coordonnateurs pour la coopération et l'assistance internationales, ainsi qu'à d'autres coordonnateurs thématiques et parties prenantes compétentes.

28. Nonobstant les progrès accomplis depuis l'adoption du Plan d'action de Dubrovnik, il est manifestement encore possible d'améliorer la prise en mains nationale par les États parties du respect des obligations qu'ils tiennent de la Convention. Les défis majeurs ci-après ont été signalés comme faisant obstacle à l'obtention de réponses positives aux demandes d'assistance : défaut d'engagement politique, absence de prise en mains nationale appropriée et absence de législation nationale ayant trait à la mise en œuvre de la Convention. Quatre États parties touchés (l'Afghanistan, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et le Liban) ont organisé des activités conformes aux stratégies nationales au cours de la période considérée. Cela leur permet d'harmoniser les politiques, facilite la mobilisation de ressources et vient attester la prise en mains nationale.

29. Malgré tous les outils à disposition et les mesures auxquelles il peut être recouru pour optimiser les coûts, il arrive que les activités se chevauchent et compromettent l'efficacité de l'allocation des ressources. Le défaut de prise en mains nationale ou les insuffisances dans la planification nationale et les capacités humaines ou techniques de l'État bénéficiaire en sont souvent la cause. Une planification consciencieuse des ressources et la mise en place de cadres de coordination peuvent être envisagées comme solution au problème. En ce sens, l'élargissement du dispositif des coalitions de pays pourrait se révéler utile.

30. Enfin, il convient de souligner que certains des États parties qui comptent des victimes d'armes à sous-munitions auront besoin d'un appui à long terme. Dans ce domaine, il faut avoir conscience que les obligations qui découlent de la Convention sont de nature différente de celles qui ont trait à la destruction des stocks ou à la dépollution et qui sont, quant à elles, assorties de délais.

III. Mesures de transparence et d'échange d'informations

A. Évaluation de la situation et progrès réalisés depuis Dubrovnik

31. La soumission d'un rapport initial, suivi de rapports annuels, au titre des mesures de transparence, est une obligation juridique qui découle de l'article 7 de la Convention. C'est également une mesure importante de transparence et d'instauration de la confiance entre États parties à la Convention, et un outil important pour suivre les

progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'instrument. La plupart des États parties à la Convention se sont efforcés de respecter leur obligation d'établissement des rapports initial et annuels.

32. Actuellement, 99 des 106 États parties devant déjà avoir soumis leur rapport initial au titre des mesures de transparence l'ont fait, ce qui correspond à un taux de soumission de 93 %. À l'issue de la première Conférence d'examen, 19 rapports initiaux n'avaient pas été présentés à temps. À la sixième Assemblée des États parties, ce nombre était passé à 22. Depuis lors, le nombre de rapports initiaux au titre des mesures de transparence prévues à l'article 7 qui n'ont pas été soumis dans les délais a régressé et est de 7 en 2020, soit une réduction d'environ 60 % du taux. Entre 2015 et 2020, 32 États parties ont soumis leur rapport initial. Sur ces 32 rapports, 23 ont été soumis après le délai fixé et 9 l'ont été dans les temps. Au mois de mars 2020, 7 États parties (Cabo Verde, les Comores, le Congo, la Guinée, Madagascar, le Rwanda et le Togo) doivent encore respecter cette obligation fondamentale. Seuls 2 nouveaux États parties doivent encore soumettre leur rapport initial pour lequel le délai n'est pas encore échu. [À ACTUALISER]

33. Le bilan est moins satisfaisant en ce qui concerne la soumission des rapports annuels. Au cours de la période considérée, ce sont en moyenne 75 % des États parties qui ont soumis leurs rapports annuels au titre de l'article 7, 51 % d'entre eux l'ayant fait avant la date d'expiration du délai fixé au 30 avril par la Convention. Seuls 2 États signataires (les Palaos et la République démocratique du Congo) ont soumis de leur propre initiative un rapport au titre de l'article 7 au cours de la période à l'examen. Un État non partie, le Soudan du Sud, a également soumis de sa propre initiative un tel rapport au cours de la même période.

34. Dans les rapports soumis, qu'il s'agisse du rapport initial ou d'un rapport annuel, ce sont en moyenne 10 États parties par an qui ont expressément demandé à bénéficier d'une assistance pour s'acquitter des obligations restantes au titre de la Convention. En outre, en moyenne 22 États parties par an ont indiqué prêter assistance à des pays touchés pour qu'ils mettent en œuvre la Convention. Il convient de noter également que le taux d'établissement des rapports a augmenté chez les pays contaminés par des restes d'armes à sous-munitions et qui s'acquittent d'obligations au titre des articles 3 à 5 de la Convention.

B. Évaluation des progrès par rapport aux actions et objectifs énoncés dans le Plan d'action de Dubrovnik

35. À l'action 6.1 du Plan d'action, il est demandé aux États parties de soumettre à temps les rapports initiaux et annuels. Comme indiqué plus haut, le taux de soumission des rapports initiaux s'est nettement amélioré : il est passé de 75 % à la fin de 2015 à 93 % au début de 2020, ce en très grande partie grâce à l'action constante des coordonnateurs thématiques dans le cadre de divers cadres et activités, notamment lors de réunions bilatérales tenues avec les États parties et, en particulier, ceux ayant des obligations de communication de données actualisées. Cela étant, ces rapports initiaux n'ont que rarement été soumis dans les délais prescrits. Par ailleurs, une diminution globale du taux de soumission des rapports annuels a été observée : ce taux est passé de 82 % en 2015 à 75 % en 2019. Ce recul est essentiellement dû à l'augmentation du nombre d'États parties et au fait que, souvent, beaucoup d'entre eux avaient soumis leur rapport initial après le délai prescrit. De plus, bien qu'il s'agisse d'une obligation juridique, les États parties n'ayant pas d'obligations dont ils devraient s'acquitter au titre des articles 3 et 5 sont moins disposés à soumettre leurs rapports annuels une fois leur rapport initial soumis, estimant qu'il n'y a aucun nouvel élément à signaler. Outre l'envoi régulier de rappels à chacun des États parties dont les rapports au titre de l'article 7 étaient attendus ou étaient en retard, une brochure explicative, dans laquelle sont exposés la raison pour laquelle il faut établir un rapport au titre de l'article 7, la façon dont il faut procéder et ce qu'il faut y consigner, a aussi joué un rôle utile en sensibilisant à l'importance que revêt la soumission de rapports nationaux.

36. À l'action 6.2 du Plan d'action, l'ensemble des États parties à la Convention est encouragé à mettre concrètement à profit les rapports. Les États parties ont exploité les instances officielles et les cadres informels pour communiquer des données récentes sur la mise en œuvre des dispositions de la Convention. En outre, les rapports soumis ont gagné en qualité et un plus grand nombre d'États parties ont fourni des informations plus détaillées et ventilées au sujet des progrès accomplis dans l'application des dispositions de la Convention. Les coalitions de pays ont également facilité l'échange d'informations, y compris celles figurant dans les rapports soumis au titre des mesures de transparence, jetant ainsi les bases d'une coopération entre États touchés et États donateurs ainsi qu'entre intervenants sur le terrain.

37. Il est attendu de l'exécution de ces actions du Plan d'action de Dubrovnik qu'elle débouche sur divers résultats :

- En ce qui concerne l'augmentation du taux de soumission, les résultats sont ambivalents : la progression du taux de soumission des rapports initiaux est malheureusement contrebalancée par le recul du taux de soumission des rapports annuels. Cela étant, on peut voir dans le taux élevé de soumission de rapports par les États parties qui mettent en œuvre les obligations fondamentales de la Convention un signe encourageant ;
- La qualité des rapports soumis s'est améliorée, ce qui peut être notamment imputé aux contacts continuels que les coordonnateurs et le personnel de l'Unité d'appui à l'application ont entretenus avec les États parties. Toutefois, la qualité demeure inégale et il faut s'efforcer davantage de garantir une plus grande fiabilité de l'information communiquée ;
- Pour ce qui concerne l'échange accru d'informations sur les bonnes pratiques aux moindres coûts en matière de rapports, les contacts continuels entretenus par les coordonnateurs et le personnel de l'Unité d'appui à l'application montrent qu'il est possible de faire mieux mais que cela requiert des efforts constants ;
- Enfin, il est difficile d'évaluer si le guide pour l'établissement des rapports a été de plus en plus utilisé au stade de l'élaboration des rapports.

C. Difficultés signalées depuis la première Conférence d'examen

38. Les États parties ont souligné plusieurs difficultés ayant trait à l'élaboration des rapports, allant du taux élevé de renouvellement du personnel chargé de l'établissement des rapports, ou de la pénurie de ce personnel, au nombre élevé de rapports à soumettre dans les mêmes délais. Cela nuit grandement à la qualité et au nombre des rapports soumis.

39. Au nombre des autres difficultés rencontrées figurent les idées préconçues concernant l'apparente complexité du modèle établi pour la présentation des rapports ; or, une fois les explications utiles données, ce modèle a contribué à la hausse du taux de soumission des rapports initiaux au titre des mesures de transparence. En outre, de nombreux États parties peuvent ne pas avoir conscience que l'information communiquée via ces rapports joue un rôle important dans l'apport de la coopération et de l'assistance internationales. Le dispositif des coalitions de pays montre clairement de quelle façon les rapports soumis au titre des mesures de transparence sont exploités pour améliorer la coopération et l'assistance internationales. En outre, certains États parties ne voient pas la nécessité de soumettre des rapports annuels lorsqu'ils n'ont aucune nouvelle information à communiquer ou lorsqu'ils ne sont pas soumis à d'autres obligations.

40. Il faut intensifier les activités d'information pour que les États parties comprennent bien que l'article 7 porte création d'une obligation juridique. Les États parties doivent aussi être informés de l'existence d'une version abrégée du rapport (formule de notification), qui peut être complétée et soumise en seulement quelques minutes par ceux qui n'ont aucune nouvelle information à signaler.

41. Tous les États parties et, en particulier, ceux qui ne se sont pas encore acquittés de leurs obligations au titre des articles 3, 4, 5, 6 et 9, devraient continuer de soumettre chaque année, dans les délais prescrits, des renseignements actualisés de haute qualité, comme le dispose la Convention.

42. Pour ce qui est de la mesure de la réalisation du Plan d'action de Dubrovnik, le fait que les indicateurs appropriés font défaut pour certains des éléments contenus dans le présent document et que ces éléments ne sont donc pas directement mesurables devrait être pris en considération lors de l'élaboration du plan d'action qui sera adopté à la deuxième Conférence d'examen. Il est attendu de l'exécution de ces actions du Plan d'action de Dubrovnik qu'elle débouche sur divers résultats :

- En ce qui concerne l'augmentation du taux de soumission, les résultats sont ambivalents : la progression du taux de soumission des rapports initiaux est malheureusement contrebalancée par le recul du taux de soumission des rapports annuels. Cela étant, on peut voir dans le taux élevé de soumission de rapports par les États parties qui mettent en œuvre les obligations fondamentales de la Convention un signe encourageant ;
- La qualité des rapports soumis s'est améliorée, ce qui peut être notamment imputé aux contacts continuels que les coordonnateurs et le personnel de l'Unité d'appui à l'application ont entretenus avec les États parties. Toutefois, la qualité demeure inégale et il faut s'efforcer davantage de garantir une plus grande fiabilité de l'information communiquée ;
- Pour ce qui concerne l'échange accru d'informations sur les bonnes pratiques aux moindres coûts en matière de rapports, les contacts continuels entretenus par les coordonnateurs et le personnel de l'Unité d'appui à l'application montrent qu'il est possible de faire mieux mais que cela requiert des efforts constants ;
- Enfin, il est difficile d'évaluer si le guide pour l'établissement des rapports a été de plus en plus utilisé au stade de l'élaboration des rapports.

IV. Mesures d'application nationales

A. Évaluation de la situation et progrès réalisés depuis Dubrovnik

43. L'article 9 crée une obligation juridique essentielle en obligeant les États parties à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres voulues pour mettre en œuvre la Convention au plan national, garantissant ainsi que la Convention atteint ses objectifs humanitaires. Depuis la première Conférence d'examen, les États parties ont continué de souscrire à l'importance que revêtent l'article 9 et les différents outils à disposition élaborés en collaboration avec des organisations spécialisées pour aider les États parties ainsi que les États qui envisagent d'adhérer à la Convention à respecter cette obligation.

44. À la fin de la première Conférence d'examen, 41 États parties avaient dit avoir pris les mesures juridiques appropriées et 44 avaient pris des mesures administratives et autres (non juridiques) pour mettre en œuvre la Convention. Sur les 96 États parties à la Convention, 9 (la Belgique, l'Irlande, l'Italie, le Liechtenstein, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Samoa et la Suisse) avaient adopté une loi nationale interdisant d'investir dans les armes à sous-munitions, 24 (l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Équateur, l'Espagne, la France, la Hongrie, les îles Cook, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Liechtenstein, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Samoa, la Suède, la Suisse et la Tchéquie) avaient adopté une loi particulière pour mettre en œuvre la Convention, 17 étaient dotés d'une loi jugée suffisante pour mettre en œuvre la Convention (l'Albanie, l'Andorre, la Bosnie-Herzégovine, la Côte d'Ivoire, le Danemark, la Guinée-Bissau, la Lituanie, Malte, la Mauritanie, le Monténégro, le Nicaragua, la République de Moldova, Saint-Marin, le Saint-Siège, la Slovénie, la Trinité-et-Tobago et l'Uruguay) et 21 avaient indiqué

qu'une législation était à l'examen ou en cours d'adoption (l'Afghanistan, Antigua-et-Barbuda, le Botswana, la Bulgarie, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, la Croatie, l'Eswatini, le Ghana, la Grenade, le Guatemala, le Lesotho, le Liban, le Malawi, le Mozambique, la République démocratique populaire lao, Saint-Vincent-et-les Grenadines, les Seychelles, la Sierra Leone et la Zambie).

45. La deuxième Conférence d'examen venue, un nombre accru d'États parties ont pris des mesures pour appliquer l'article 9 : 61 États parties ont indiqué avoir pris les mesures juridiques appropriées et 53 ont indiqué avoir pris les mesures administratives et autres (non juridiques) appropriées pour mettre en œuvre la Convention. Sur les 108 États parties pour lesquels la Convention était entrée en vigueur, 12 avaient adopté une loi nationale interdisant d'investir dans les armes à sous-munitions (voir liste plus haut, à laquelle il convient d'ajouter l'Afghanistan, l'Espagne et Saint-Kitts-et-Nevis), 31 étaient dotés d'une loi particulière pour mettre en œuvre la Convention (voir liste plus haut, à laquelle il convient d'ajouter l'Afghanistan, la Bulgarie, le Cameroun, le Guatemala, l'Islande, Maurice et Saint-Kitts-et-Nevis), 30 étaient déjà dotés d'une loi jugée suffisante pour mettre en œuvre la Convention (voir liste plus haut, à laquelle il convient d'ajouter l'Afrique du Sud, la Bolivie, le Chili, la Colombie, la Croatie, Cuba, l'État de Palestine, le Guyana, le Mozambique, les Palaos, le Panama, le Paraguay, la République dominicaine et la Slovaquie) et 22 ont indiqué qu'une législation était à l'examen ou en cours d'adoption (voir liste plus haut, à laquelle il convient d'ajouter le Belize, la Guinée-Bissau, la Namibie, Nauru, la Somalie, Sri Lanka et la Tunisie) (l'Afghanistan, la Bulgarie, le Cameroun, la Croatie, le Guatemala et le Mozambique ont fait part du fait qu'ils achevaient ce processus).

46. Des progrès ont certes été accomplis, mais un nombre conséquent d'États parties n'ont pas encore fait part d'informations détaillées sur la mise en œuvre de la Convention au niveau national. En outre, plusieurs États parties ayant fait part d'une législation nationale à l'examen ou en cours d'élaboration l'ont fait depuis plusieurs années maintenant, et l'on manque de précisions sur la date à laquelle il est prévu que les procédures aboutissent.

B. Évaluation des progrès par rapport aux actions et objectifs énoncés dans le Plan d'action de Dubrovnik

47. À leur première Conférence d'examen, les États parties à la Convention ont inscrit dans le Plan d'action de Dubrovnik trois actions ayant trait aux mesures d'application nationales, à savoir : promulguer une législation nationale aux fins de l'application de la Convention, mettre en évidence les difficultés rencontrées et demander une assistance, et faire mieux connaître les mesures d'application nationales.

48. À cette même Conférence d'examen, les États parties sont aussi convenus que la bonne exécution de ces trois actions serait évaluée à la deuxième Conférence d'examen au regard des deux mesures suivantes : i) tous les États parties se seront acquittés des obligations découlant de l'article 9 et auront rendu compte de l'application de la Convention à l'échelon national, à l'occasion de réunions officielles liées à la Convention et au moyen des rapports soumis au titre des mesures de transparence prévues à l'article 7 ; ii) tous les acteurs nationaux intéressés, y compris les forces armées, seront informés des obligations découlant de la Convention sur les armes à sous-munitions et des mesures d'application nationales qui ont été prises, y compris par le biais de leur prise en compte, en tant que de besoin, dans la doctrine, les directives et l'instruction militaires.

49. Pour ce qui est de l'action 7.1, consistant à promulguer une législation nationale aux fins de l'application de la Convention, il est établi à partir des éléments communiqués par les États parties que 31 d'entre eux ont adopté une législation spéciale aux fins de l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions, et que dans 22 autres États parties une législation est en cours d'examen ou un processus d'adoption d'une telle législation est engagé. Trente États parties ont confirmé que la législation en place était suffisante pour l'application de la Convention. Au total,

53 États parties ont fait part de mesures administratives et autres (non juridiques) en place pour appliquer la Convention au niveau national. Les activités visant à obtenir de tous les États parties qu'ils renseignent sur les mesures d'application nationales qu'ils prennent se poursuivent.

50. Pour ce qui est de l'action 7.2, consistant à mettre en évidence les difficultés rencontrées et à demander une assistance, plusieurs États parties ont souligné, dans les rapports soumis au titre des mesures de transparence et lors des réunions se tenant au titre de la Convention, les divers facteurs et problèmes qui pouvaient entraver les progrès en matière de révision ou d'adoption de la législation nationale. Pour aider les États lors de la phase d'élaboration de la législation, divers outils ont été mis au point, dont un modèle de législation pour les États de droit commun, et un autre modèle de législation à l'intention des petits États ne possédant pas d'armes à sous-munitions et n'étant pas pollués par de telles armes. Ces modèles sont disponibles dans les six langues officielles de l'ONU. Il est aussi possible d'obtenir une assistance personnalisée auprès d'un certain nombre d'États parties, de l'Unité d'appui à l'application de la Convention et d'autres acteurs.

51. Pour ce qui est de l'action 7.3, qui consiste à faire mieux connaître les mesures d'application nationales, cette obligation a été rappelée aux États parties lors de divers ateliers et dans les rapports intérimaires.

C. Difficultés signalées depuis la première Conférence d'examen

52. Un certain nombre de difficultés ont été signalées s'agissant de garantir que tous les États parties révisent, élaborent et adoptent promptement toute législation jugée nécessaire à la mise en œuvre effective de la Convention.

53. Le défaut des ressources requises pour mener à bon terme la révision des textes de loi, y compris pour procéder à toute modification nécessaire ou rédaction d'une nouvelle législation, est ce qui empêche de progresser plus rapidement dans la mise en œuvre au plan national. Dans certains États, les contraintes sur le plan des ressources font que la priorité n'a pas toujours été accordée à la mise en œuvre de la Convention. La révision de la législation en place ou l'adoption de nouveaux textes de loi n'ont donc progressé que très lentement. Il faut par conséquent continuer de s'efforcer d'améliorer encore la connaissance qu'ont les États parties de l'éventail des ressources à disposition pour aider à l'élaboration et à l'adoption de la législation, et de la possibilité qu'ils ont de demander auprès de différents acteurs une assistance personnalisée pour l'application de l'article 9.

54. De plus, certains États parties lourdement pollués par les armes à sous-munitions ont, on le comprend aisément, accordé la priorité à la mise en place de normes et de règlements ayant trait aux activités de dépollution. Cela n'est pas problématique en soi, mais il faut que les États parties soient dotés d'un dispositif national qui ouvre la voie à l'application de toutes les dispositions de la Convention. Dans certains cas, les États parties dont le système juridique prévoit que les traités sont directement applicables pourraient, dans les rapports qu'ils soumettent, donner utilement des précisions sur les bases et les procédures de poursuites dans leurs juridictions.