

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 – Appui à l'application

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

1. L'application de la Convention sur les armes à sous-munitions (la Convention) est appuyée par un dispositif constitué de plusieurs volets distincts : l'Unité d'appui à l'application, l'Assemblée des États parties, les réunions intersessions, le Comité de coordination, le Programme de parrainage et la participation d'autres acteurs.

I. Unité d'appui à l'application

A. Évaluation de la situation

2. À la première Conférence d'examen, les États parties ont adopté un plan de travail et un budget pluriannuels pour l'Unité d'appui à l'application de la Convention. Ils ont également adopté des règles financières relatives aux modalités de financement de l'Unité d'appui à l'application, au sujet desquelles un certain nombre d'États parties ont fait des déclarations, ont exprimé des réserves ou ont pris position. À la première Conférence d'examen également, les États parties ont décidé que ces règles financières seraient revues à leur septième Assemblée. Ils ont aussi décidé qu'à cette même Assemblée, ils rechercheraient d'éventuelles synergies entre l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions et d'autres Unités d'appui à l'application analogues.

B. Difficultés signalées depuis la première Conférence d'examen

3. Les règles financières relatives aux modalités de financement de l'Unité d'appui à l'application ont été revues à la septième Assemblée des États parties. Les États parties ont alors fait observer qu'ils n'avaient pas tous la même interprétation ou lecture de ces règles. Ils ont recensé un certain nombre de mesures venant compléter ou améliorer les dispositions financières en vue d'en renforcer l'efficacité : la présidence et l'Unité d'appui à l'application pourraient mener régulièrement des activités d'information pour expliquer les procédures en place, les avis de recouvrement devraient être envoyés dès que possible après l'adoption du budget de l'Unité d'appui à l'application, et l'Unité d'appui à



l'application devrait adresser aux États parties des lettres et des avis de recouvrement individualisés. Il a aussi été décidé que la réserve de trésorerie ne devrait servir qu'à combler les déficits de liquidité et qu'elle devrait être maintenue à 400 000 francs suisses, sur la base de contributions volontaires. Enfin, les États parties ont décidé que les règles financières et modalités de financement, notamment la répartition entre les différentes catégories de contributions et les catégories elles-mêmes, ainsi que les incidences des règles et modalités sur les activités menées en faveur de l'universalisation et de la participation des États non parties aux Assemblées des États parties, seraient examinées à la deuxième Conférence d'examen en vue d'assurer leur viabilité. Dans l'ensemble, le budget de l'Unité d'appui à l'application a été intégralement couvert chaque année par les contributions déterminées selon les règles financières adoptées à la première Conférence d'examen, mais le nombre d'États versant des contributions demeure limité et continue de susciter un certain étonnement. En outre, la gestion des règles financières est coûteuse en temps et en ressources pour l'Unité d'appui à l'application.

4. Les États parties ont fait observer que des synergies intéressantes avaient déjà été créées s'agissant de l'appui administratif requis pour le fonctionnement de l'Unité d'appui à l'application, que les possibilités d'autres synergies dans ce domaine semblaient largement épuisées, et qu'une fusion officielle entre l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions et d'autres Unités d'appui était une opération complexe et protéiforme. Les États parties ont souligné l'utilité que revêt la tenue de réunions immédiatement avant ou après des réunions au titre d'autres Conventions ou portant sur des questions proches, et ils ont encouragé l'Unité d'appui à l'application à développer davantage la coopération informelle sur les questions de fond avec d'autres Unités d'appui à l'application, lorsqu'une telle coopération contribue au renforcement de sa capacité à appuyer les États parties. Enfin, à leur septième Assemblée, les États parties ont décidé de faire le point, au plus tard à la deuxième Conférence d'examen, sur l'exploitation des synergies entre l'Unité d'appui à l'application et d'autres Unités d'appui à l'application.

5. À leur septième Assemblée toujours, les États parties ont aussi examiné l'Accord entre les États parties à la Convention sur les armes à sous-munitions et le Centre international de déminage humanitaire de Genève sur l'accueil de l'Unité d'appui à l'application. Les États parties se sont félicités que l'Accord ait été appliqué à la satisfaction de toutes les parties depuis sa signature et qu'il ait contribué au bon fonctionnement de l'Unité. Ils ont décidé que l'Accord ferait l'objet d'un nouvel examen à la deuxième Conférence d'examen, et que la périodicité de l'exercice serait aussi examinée à l'occasion.

II. Assemblées des États parties

A. Évaluation de la situation

6. L'article 11 de la Convention dispose que « [l]es États parties se réuniront régulièrement pour examiner toute question concernant l'application ou la mise en œuvre de la [...] Convention [...] ». À la première Conférence d'examen, les États parties ont décidé de tenir tous les ans, jusqu'à la deuxième Conférence d'examen, une Assemblée des États parties, et qu'il appartiendrait aux présidents successifs de fixer les dates et le lieu des Assemblées, qui serait par défaut Genève. En outre, il a été décidé d'opter pour une modification de la durée du mandat présidentiel, qui dorénavant débiterait le dernier jour d'une Assemblée des États parties et courrait jusqu'au dernier jour de l'Assemblée suivante.

7. Au titre de la Convention, une Assemblée des États parties s'est tenue chaque année depuis la première Conférence d'examen. La présidence de la sixième Assemblée a décidé que l'Assemblée durerait trois jours (soit une durée inférieure à celle des Assemblées ayant précédé la première Conférence d'examen), et cette nouvelle durée a été appliquée aux Assemblées suivantes.

8. Depuis la première Conférence d'examen, les États parties continuent d'exploiter les dispositifs qu'offrent leurs Assemblées pour progresser dans la mise en œuvre de la Convention. À chacune de leurs Assemblées, ils ont examiné les progrès accomplis dans

l'application de la Convention, sous différents angles : universalisation, destruction et conservation des stocks, dépollution et éducation à la réduction des risques, assistance aux victimes, coopération et assistance internationales, mesures de transparence et mesures d'application nationales. Dans les rapports correspondants étaient évalués les progrès accomplis chaque année par les États parties dans la poursuite des buts fondamentaux de la Convention pendant la période séparant deux Assemblées des États parties, le rapprochement étant fait avec les actions correspondantes du Plan d'action de Dubrovnik, et les domaines prioritaires dans lesquels les États parties devaient agir ont été mis en lumière. Au cours du présent cycle d'examen, les décisions ont été prises pour la première fois, dans le cadre des Assemblées des États parties, de prolonger le délai accordé pour la mise en œuvre des obligations, conformément aux dispositions de la Convention.

B. Difficultés signalées depuis la première Conférence d'examen

9. L'Assemblée des États parties se ressentait des difficultés financières depuis la première Conférence d'examen. La neuvième Assemblée des États parties en avait particulièrement souffert, et seules des consultations informelles sans services d'interprétation avaient pu se tenir le deuxième jour. À cette même Assemblée, les documents officiels n'avaient été traduits qu'au fur et à mesure que des fonds étaient mis à disposition.

10. Depuis la première Conférence d'examen, également, plusieurs interventions étaient faites, lors des Assemblées des États parties, par des fonctionnaires des Services financiers de l'Office des Nations Unies à Genève au sujet des difficultés financières que rencontrait le régime de la Convention. À leur neuvième Assemblée, les États parties se sont déclarés profondément préoccupés par les difficultés financières qu'entraînent les retards dans le versement des contributions mises en recouvrement, ont insisté sur l'importance que revêt le plein respect des obligations découlant de l'article 14 et ont engagé tous les États parties et les États non parties prenant part aux Assemblées des États parties à s'acquitter de leurs arriérés de paiement. À la même Assemblée, le Président a soumis un document sur les difficultés financières qu'entraînent les retards dans le versement des contributions mises en recouvrement, conformément aux recommandations formulées à la huitième Assemblée. Les États parties ont en outre prié la présidence de la deuxième Conférence d'examen de mener des consultations sur les mesures propres à garantir un financement prévisible et durable de la Convention sur les armes à sous-munitions, en vue de présenter un projet de décision à la deuxième Conférence d'examen.

11. Toutes les Assemblées des États parties qui se sont tenues depuis la première Conférence d'examen se sont déroulées à Genève, contrairement au cycle d'examen précédent, où elles s'étaient déroulées en divers lieux. La décision prise à la première Conférence d'examen que, lorsqu'une Assemblée se tient hors de Genève, tout dépassement des coûts escomptés sera à la charge du pays hôte, risque d'avoir des retentissements sur le lieu où se tiendront les Assemblées.

III. Réunions intersessions

A. Évaluation de la situation

12. À la première Conférence d'examen, les États parties ont décidé que jusqu'à la Conférence d'examen suivante, en 2020, « les États parties tiendraient une assemblée par année, aucune réunion supplémentaire n'étant prévue entre deux Assemblées ». C'était là une entorse à la pratique en place au cours du cycle quinquennal précédent, où des réunions intersessions d'une durée de deux journées et demie se tenaient chaque année. Ces réunions étaient organisées dans les locaux du Centre international de déminage humanitaire de Genève (CIDHG) avec l'appui financier de la Suisse, si bien qu'elles n'entraînaient aucun coût pour les États parties.

B. Difficultés signalées depuis la première Conférence d'examen

13. Les réunions intersessions n'ayant plus lieu, les échanges dans le cadre de la Convention sont limités à une manifestation par an, à caractère officiel (Assemblée des États parties). La Convention ne dispose pas d'un espace pouvant être exploité pour aborder et analyser de façon informelle les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la Convention et débattre d'autres questions, ou pour évaluer les progrès accomplis. La soumission de demandes de prolongation des délais prescrits à l'article 3 et à l'article 4 (processus enclenché en 2019 et qui est appelé à se poursuivre à brève échéance) ne fait pas l'objet d'un dialogue informel entre l'État partie qui soumet la demande et d'autres parties prenantes à la Convention. Ces dernières se sont efforcées de compenser cette absence d'espace informel en organisant des manifestations informelles en marge des réunions qui se tenaient au titre de processus ou d'instruments traitant de questions thématiques proches de la Convention.

IV. Comité de coordination et Programme de parrainage

A. Évaluation de la situation

14. Depuis la première Conférence d'examen, le Comité de coordination a rencontré régulièrement chacune des présidences successives afin de faciliter les activités intersessions et la mise en œuvre de la Convention. En application des décisions prises, le Comité de coordination était composé du (de la) Président(e), du (de la) Directeur (Directrice) de l'Unité d'appui à l'application de la Convention, du (de la) Président(e) désigné(e) et des différents coordonnateurs thématiques. Le Comité a adressé à la Coalition internationale contre les sous-munitions (CMC), au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et à l'Organisation des Nations Unies (représentée par le Bureau des affaires de désarmement) une invitation à prendre part à ses activités. Conformément à la pratique établie, le Comité de coordination a également engagé d'autres parties intéressées à assister à ses travaux, notamment le CIDHG et d'autres intervenants de la lutte antimines.

15. Au cours de la période considérée, le Comité de coordination a servi non seulement de plateforme pour l'échange d'informations entre les principales parties prenantes et l'appui à la mise en œuvre de la Convention, mais aussi de vecteur pour l'examen de nouvelles initiatives telles que la démarche tendant à mettre en place des coalitions de pays ou les questions ayant trait au fonctionnement de la Convention sur les armes à sous-munitions, se rapportant par exemple aux difficultés financières. Depuis la première Conférence d'examen, de nouvelles tâches ont été entreprises par le Comité de coordination, telles que l'analyse des demandes de prolongation soumises au titre de l'article 3 et de l'article 4 de la Convention. À cette fin, deux groupes d'analyse *ad hoc* ont été constitués, chargés d'analyser les demandes de prolongation soumises respectivement au titre de l'article 3 et de l'article 4.

16. Depuis la première Conférence d'examen, le Programme de parrainage a continué de faciliter une large représentation aux réunions se tenant au titre de la Convention, dans l'optique de promouvoir aussi bien l'universalisation de la Convention que sa mise en œuvre. Au cours de la période considérée, le Programme de parrainage a été géré par l'Unité d'appui à l'application avec le concours du CIDHG sur le plan administratif. Les États parties ont continué de reconnaître l'importance que revêt le Programme de parrainage pour assurer une large participation des représentants d'États parties qui n'auraient pas les moyens de participer sans l'appui du Programme.

B. Difficultés signalées depuis la première Conférence d'examen

17. La charge de travail des Coordonnateurs pour l'état et le fonctionnement d'ensemble de la Convention a été très inégale, du fait qu'aucune tâche ne leur est assignée de façon permanente. Il convient de noter que cela leur a permis d'assurer l'essentiel de l'appui nécessaire à la présidence pour qu'elle s'acquitte de certains mandats revêtant un caractère

ponctuel. Sur un autre plan, afin de pouvoir s'acquitter efficacement de son travail, le Comité de coordination a dû, en de nombreuses occasions, inviter des parties prenantes à contribuer à ses activités, ce qui a soulevé la question de sa composition.

18. Chaque année de la période allant de 2016 à 2019, les contributions au Programme de parrainage n'ont été en moyenne que de 52 800 francs suisses. Elles ont permis de faire participer, à chaque Assemblée des États parties, 17 représentants en moyenne, soit environ 16 États.

19. Les fonds ont été apportés par quatre donateurs au cours de la période considérée. L'appui qu'ils ont apporté a certes été régulier, mais le nombre d'États parties qui ont contribué au Programme est demeuré très faible. De plus, c'est l'Unité d'appui à l'application qui, parmi de nombreuses autres tâches, assure la gestion du Programme de parrainage. Contrairement à ce qui se fait dans le cadre d'autres Conventions, aucun coordonnateur ne supervise le Programme. Cette absence de coordonnateur soulève un certain nombre de questions ayant trait au rayonnement et à la visibilité de l'Unité d'appui à l'application, à sa supervision et à sa charge de travail.

V. Participation d'autres acteurs

A. Évaluation de la situation

20. Au cours de la période considérée, le régime de la Convention a continué de bénéficier d'une solide participation et des contributions conséquentes des représentants du CIDHG, de la Coalition internationale contre les sous-munitions, du CICR, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des Sociétés nationales qui la composent, de l'ONU, d'organisations internationales et régionales, de rescapés de l'explosion d'armes à sous-munitions et d'autres organisations de la société civile, y compris d'organismes du déminage. Les États parties ont grandement tiré parti de l'esprit de partenariat qui anime un vaste éventail d'intervenants, déterminés à œuvrer de concert pour l'application totale et effective de la Convention, et ils ont encouragé à participer activement à leurs travaux.

B. Difficultés signalées depuis la première Conférence d'examen

21. Au cours de la période à l'examen, de nouveaux types de partenariats ont été instaurés au titre de la Convention. Avec la mise en place de coalitions de pays, l'idée était d'offrir aux États parties s'acquittant de leurs obligations au titre de la Convention, notamment celles découlant de l'article 4, un appui mieux ciblé et davantage personnalisé. Dans le cadre des Coalitions de pays, un État partie touché engage un échange structuré et prolongé avec des donateurs et des intervenants (potentiels), en vue de mieux définir la voie qui peut être suivie pour la mise en œuvre de la Convention. De plus, un dialogue entre responsables des forces armées a été instauré entre des représentants d'États parties à la Convention et des représentants d'États non parties à l'instrument. Dans ce contexte, il a été débattu de la norme mise en place par la Convention sur les armes à sous-munitions, ainsi que de la façon dont les forces armées des États parties à la Convention remédiaient au fait qu'elles ne pouvaient plus compter sur les armes à sous-munitions sur le plan opérationnel. L'utilité de tels dispositifs d'échange a été saluée par un grand nombre de parties prenantes.