

Quatrième Conférence des États parties chargée de l'examen de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction

15 octobre 2019
Français
Original : anglais

Oslo, 26-29 novembre 2019

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

Examen de l'état et du fonctionnement de la Convention

Projet d'examen de l'état et du fonctionnement de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction : 2014-2019

Coopération et assistance, et mesures visant à assurer le respect des dispositions

Document soumis par la présidence de la quatrième Conférence d'examen*

I. Coopération et assistance

1. Éléments clefs de la Convention, la coopération et l'assistance sont consacrées en son article 6. À la troisième Conférence d'examen, les États parties ont réaffirmé que chaque État partie est responsable de la mise en œuvre de la Convention dans les domaines relevant de sa juridiction ou de son contrôle, mais que seule une coopération renforcée permet d'avancer sur la voie de l'objectif commun. À cette fin, le Plan d'action de Maputo propose six mesures que les États parties doivent prendre pour améliorer sensiblement la coopération entre les États demandeurs d'assistance et ceux qui peuvent l'offrir. À la troisième Conférence d'examen, le Comité sur le renforcement de la coopération et de l'assistance a été créé pour mettre en œuvre ce volet important de la Convention.

2. Depuis la troisième Conférence d'examen, un certain nombre d'États parties ont indiqué que le manque de financement était l'un des principaux obstacles au respect des engagements qu'ils avaient pris au titre de la Convention. À cet égard, tous les États parties qui sont en mesure de le faire ont été encouragés à envisager d'aider d'autres États parties, afin d'avancer à grands pas sur la voie des objectifs ambitieux qu'ils se sont fixés pour 2025. En outre, comme cela est souligné dans le Plan d'action de Maputo, les États parties qui sollicitent une assistance peuvent appliquer différentes mesures pour faciliter cette assistance et la coopération, par exemple en élaborant des stratégies et des plans de travail inclusifs, en diffusant une information claire et détaillée sur leurs besoins financiers et techniques, et en promouvant activement, aux échelons national comme international, le respect des engagements pris au titre de la Convention.

3. Depuis la troisième Conférence d'examen, les États parties n'ont cessé de rappeler que la prise en main nationale conservait un rôle central dans la promotion de la coopération et de l'assistance. À la troisième Conférence d'examen, il a été convenu que

* Il a été convenu que le présent document serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



tout « État partie ayant besoin d'assistance fera[it] le maximum pour assurer une véritable prise en main nationale ». Les États parties ont reconnu que si une telle prise en main ne garantissait pas que les ressources correspondraient aux besoins, le fait que les États assument leurs responsabilités au niveau national rendait beaucoup plus probable le développement d'une coopération entre ceux qui ont des besoins et ceux qui sont en mesure d'apporter une assistance.

4. Depuis la troisième Conférence d'examen, un certain nombre d'États parties, en élaborant des stratégies et des plans nationaux, en rendant compte des progrès accomplis et des difficultés qui subsistaient et en contribuant largement, sur le plan financier, au respect des engagements contractés au titre de la Convention, ont continué de montrer qu'une telle prise en main existait. Par ailleurs, l'occasion leur est également offerte de renforcer cette prise en main en mettant au point des stratégies et des plans de travail nationaux inclusifs et, dans la mesure du possible, en affectant davantage de ressources nationales au respect des engagements pris au titre de la Convention.

5. Les États parties ont souligné dans le Plan d'action de Maputo qu'il importait que les « États parties qui sont en mesure de prêter leur concours à ceux qui cherchent à bénéficier d'une assistance, le cas échéant et dans la mesure du possible, mett[ent] en place des partenariats pour l'achèvement des opérations [...] et communiqu[ent] régulièrement sur les progrès accomplis et les difficultés rencontrées pour atteindre les objectifs ». Depuis la troisième Conférence d'examen, les États parties ont mesuré l'importance des partenariats et l'utilité de veiller à un dialogue constructif et régulier entre les parties prenantes aux échelons international et national. Le Comité sur le renforcement de la coopération et de l'assistance a mis en place une « procédure individualisée », dont l'objectif est de permettre à chaque État touché de communiquer facilement – à titre volontaire et de manière informelle – des informations détaillées sur les difficultés qu'il rencontre et ses besoins en assistance, le but étant qu'il s'acquitte rapidement et efficacement des obligations qu'il tient de la Convention. La procédure individualisée offre la possibilité de nouer une relation avec la communauté des donateurs (y compris d'éventuels partenaires dans le cadre de la coopération Sud-Sud ou de la coopération régionale), les intervenants du déminage et d'autres parties prenantes, et d'entamer un dialogue susceptible de faciliter la mise en place de partenariats. Depuis l'instauration de cette procédure, sept États parties y ont eu recours, à savoir l'Angola, la Croatie, l'Équateur, la Serbie, la Somalie, le Soudan, Sri Lanka, le Tadjikistan et le Zimbabwe.

6. En 2018, le Comité sur le renforcement de la coopération et de l'assistance a tenu des consultations avec de nombreux acteurs, notamment les États ayant participé à la procédure individualisée, afin de recueillir leurs avis et d'améliorer cette dernière. Il a notamment été conclu que :

a) La procédure individualisée complète utilement les travaux de la Convention et offre aux États parties un espace précieux où ils peuvent présenter à d'autres États et à des organisations leurs progrès et les difficultés qu'ils rencontrent, ainsi que leurs besoins en matière de coopération et d'assistance ;

b) La procédure individualisée doit être considérée non pas comme un événement ponctuel mais comme s'inscrivant dans une démarche plus vaste de transparence, de communication et de mobilisation des ressources engagée par l'État partie ;

c) Un suivi des réunions sur la procédure individualisée est nécessaire pour que la dynamique ainsi créée soit pleinement exploitée ;

d) La collaboration menée sur place avec les parties prenantes nationales et internationales, s'agissant de l'élaboration et de la planification de la procédure individualisée, s'est révélée extrêmement précieuse ;

e) La procédure individualisée ne doit pas remplacer un dialogue constructif et animé, mais doit au contraire le compléter.

7. Lors des réunions intersessions tenues du 22 au 24 mai 2019, le Comité sur le renforcement de la coopération et de l'assistance a mis en avant l'importance que revêt l'intensification du dialogue pour ce qui est de garantir que les États parties progressent ensemble de manière significative sur la voie des objectifs ambitieux fixés pour 2025, et

qu'ils le font de manière inclusive, efficace et rationnelle. Dans cette perspective, et pour compléter la procédure individualisée, le Comité a reconnu qu'il importait d'envisager de mettre en place au niveau des pays des plateformes permanentes pour favoriser un dialogue régulier entre toutes les parties prenantes sur la mise en œuvre de la Convention et les problèmes rencontrés au niveau national. Pour aider les États parties à cet égard, le Comité a présenté un document contenant un modèle pour la création de plateformes nationales de lutte antimines. Ces plateformes ont pour but de garantir un esprit d'ouverture dans la mise en œuvre de la Convention, en poursuivant plusieurs objectifs : faciliter la collaboration et la coordination entre les différentes parties prenantes dans le cadre d'un processus consultatif et participatif ; offrir une instance où les parties prenantes puissent aborder de manière honnête, ouverte et transparente les difficultés ou obstacles qu'elles rencontrent dans la mise en œuvre de la Convention, et encourager ainsi la recherche collective de solutions ; favoriser un environnement propice à la conduite des opérations de déminage, à travers des campagnes d'information et de sensibilisation sur les difficultés qui subsistent et des plans de mise en œuvre, tout en insistant sur l'importance d'inscrire le déminage dans les politiques, les plans et les programmes de développement ; ouvrir un espace national de consultation et de recherche de consensus, de définition des priorités, de formulation des politiques, de mise en place et de suivi des activités et de recensement des besoins et des difficultés, en faisant en sorte de progresser, dès que possible, sur la voie des objectifs et dans les délais que s'est fixés chaque État partie.

8. Depuis la troisième Conférence d'examen, l'observatoire Landmine Monitor a établi que, pour la période 2014-2017, environ 1,9 milliard de dollars des États-Unis provenant de donateurs avaient été affectés à la lutte antimines, avec une forte hausse en 2017 (430,7 millions en 2014, 376,5 millions en 2015, 482,9 millions en 2016 et 673,2 millions en 2017), et a souligné qu'un petit nombre de pays, dont l'Iraq, la Syrie, la Colombie, l'Afghanistan et la République démocratique populaire lao, recevait la majorité du financement (65 %).

9. En 2017, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision qui visait à soutenir l'application du Plan d'action de Maputo pour la mise en œuvre de la Convention, et prévoyait de soutenir financièrement jusqu'à 10 consultations de parties prenantes au niveau national sur les questions de déminage et d'assistance aux victimes. Depuis la troisième Conférence d'examen, des dialogues entre parties prenantes nationales de l'assistance aux victimes se sont tenus en Iraq, en Ouganda et au Soudan du Sud, et des dialogues entre parties prenantes nationales du déminage se sont tenus en Bosnie-Herzégovine et au Sénégal. Ces rencontres ont bénéficié d'un accueil favorable et les participants les ont jugées utiles dans l'appui aux programmes nationaux. Les dialogues ont permis de rassembler les parties prenantes et ont été l'occasion de discuter de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Convention et de définir la marche à suivre, dans un esprit d'ouverture. Ils ont également donné aux parties prenantes la possibilité d'évoquer comment, en améliorant la présentation des rapports, la planification et la coordination, la coopération et l'assistance pourraient être renforcées. En plus de ces dialogues, une conférence mondiale sur l'assistance aux victimes de mines antipersonnel et d'autres restes explosifs de guerre, et sur les droits des personnes handicapées s'est tenue à Amman, du 10 au 12 septembre 2019. On s'est efforcé, à cette occasion, de donner aux experts nationaux des droits des personnes handicapées et de l'assistance aux victimes, aux décideurs et aux personnes handicapées, notamment aux rescapés des mines, la possibilité d'étudier plus avant les bonnes pratiques et les difficultés liées à l'adaptation de l'assistance aux victimes à la Convention relative aux droits des personnes handicapées et aux objectifs de développement durable.

10. Depuis la troisième Conférence d'examen, les États parties ont continué de souligner qu'il était important, s'agissant de la lutte antimines, de mettre en œuvre des stratégies et des plans de travail nationaux de qualité pour favoriser la coopération et l'assistance. Ils ont en outre indiqué que ces stratégies et plans devaient poser plusieurs jalons concrets et chiffrés, fondés « sur des informations pertinentes et exactes s'agissant de la pollution par les mines antipersonnel et des conséquences socioéconomiques – notamment des informations recueillies auprès de femmes, de filles, de garçons et d'hommes, et analysées en tenant compte des questions de genre – et qui favorisent et encouragent la prise en considération systématique des questions de genre ». Depuis la troisième Conférence

d'examen, un certain nombre d'États parties, notamment l'Afghanistan, l'Angola, la Bosnie-Herzégovine, le Cambodge, la Somalie, Sri Lanka, le Tadjikistan, la Turquie et le Zimbabwe, ont mis en place ou révisé leurs stratégies nationales pour honorer les engagements qu'ils avaient pris au titre de la Convention, avec l'appui de partenaires nationaux ou internationaux.

11. Depuis la troisième Conférence d'examen, compte tenu du rôle crucial de la lutte antimines dans la réalisation des objectifs de développement durable, les États parties ont été encouragés à prendre des mesures en faveur de son intégration dans les programmes de développement en cours et dans d'autres plans nationaux récents susceptibles de faciliter les initiatives de mobilisation des ressources. Le Programme des Nations Unies pour le développement et le Centre international de déminage humanitaire de Genève se sont efforcés, dans différentes instances, de sensibiliser à l'importance que revêtent les activités de lutte antimines pour d'autres secteurs, le but étant de promouvoir la coopération.

12. Les États parties continuent de reconnaître que, pour pourvoir aux besoins des victimes des mines et garantir leurs droits, il faut un engagement à long terme, notamment des ressources politiques, financières et matérielles pérennes pour améliorer les services de soins de santé et d'aide sociale et économique, en accord, le cas échéant, avec les priorités de développement arrêtées par les donateurs. Les États parties continuent aussi de mesurer l'importance de la collaboration avec des dispositifs plus vastes en matière de santé, de droits de l'homme, de handicap et de développement, afin de répondre de façon efficace, performante et durable aux besoins des victimes. Ils soulignent par ailleurs l'importance de la coopération entre les dispositifs des instruments de désarmement ayant des responsabilités en matière d'assistance aux victimes, en ce qu'elle met en évidence les possibilités mutuellement avantageuses qui s'offrent à eux et garantit que leurs activités respectives se renforcent mutuellement.

13. Dans le cadre du Plan d'action de Maputo, il a été convenu que tous « les États parties [mettraient] en place et [encourageraient] la coopération bilatérale, régionale et internationale, y compris la coopération Sud-Sud, notamment en mettant en commun les expériences et les bonnes pratiques, les ressources, les techniques et le savoir-faire acquis au niveau national, pour mettre en œuvre la Convention ». Depuis la troisième Conférence d'examen, plusieurs visites d'échanges ont eu lieu entre États touchés par les mines afin de mettre en commun les connaissances et de conjuguer les efforts de coopération. Ainsi, de nombreuses délégations, dont la délégation colombienne, se sont rendues au Cambodge pour s'informer de l'application des méthodes et des bonnes pratiques concernant la remise à disposition des terres. Ces échanges entre les États parties appliquant l'article 5 contribuent à la mise en œuvre efficace de la Convention.

14. De plus, depuis la troisième Conférence d'examen, des opérations de déminage ont parfois été menées conjointement par des États qui, par exemple, ont une frontière commune. On citera, à titre indicatif, le travail de coopération mené sur leur frontière commune par l'Équateur et le Pérou ou par le Cambodge et la Thaïlande. À cet égard, l'application de l'article 5 peut contribuer à l'adoption de mesures de sécurité et de renforcement de la confiance entre les États parties. En outre, ces cinq dernières années, le déminage a également été considéré, par exemple en Colombie, comme un volet des accords de paix, ce qui témoigne de son importance en tant que contribution concrète aux efforts de paix.

15. Si un certain nombre d'initiatives ont été menées pour encourager la coopération et l'assistance, il faut à l'évidence poursuivre les efforts aux échelons national et international, pour garantir que la coopération et l'assistance peuvent être mises au service d'avancées notables sur la voie des objectifs fixés par les États parties pour 2025. On demandera aux États en mesure de fournir une assistance de coordonner davantage leurs efforts pour aider les États parties ayant montré qu'ils tenaient à assurer par leurs propres moyens l'exécution du programme de déminage et ayant présenté des plans précis pour surmonter les problèmes qui subsistent. Comme souligné dans l'action n° 21 du Plan d'action de Maputo, cette aide doit être conçue de telle sorte que les partenariats prévoient clairement les responsabilités de chacune des parties, qui seront redevables les unes envers les autres, fixent des objectifs clairs et mesurables, instaurent un dialogue régulier tout au long de la mise en œuvre et, dans la mesure du possible, prennent des engagements sur plusieurs années.

II. Mesures visant à assurer le respect des dispositions

16. Les États parties avaient précédemment reconnu qu'il appartenait au premier chef à chaque État partie de veiller au respect des dispositions de la Convention. L'article 9 exige en conséquence de chacun d'entre eux qu'ils prennent toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont appropriées, y compris l'imposition de sanctions pénales, pour prévenir et réprimer toute activité interdite qui serait menée par des personnes ou sur un territoire placés sous sa juridiction ou son contrôle.

17. Le Plan d'action de Maputo dispose que « tout État partie qui ne l'a pas encore fait prendra, dès que possible et au plus tard à la quatrième Conférence d'examen, toutes les mesures juridiques, administratives et d'autre nature pour prévenir et réprimer toutes activités interdites par la Convention, qui seraient menées par des personnes ou en des lieux placés sous sa juridiction ou son contrôle ».

18. À la clôture de la troisième Conférence d'examen, 63 États parties avaient fait part de l'adoption d'une législation dans le contexte des obligations découlant de l'article 9, et 37 États parties avaient indiqué avoir jugé les lois nationales en vigueur suffisantes pour donner effet à la Convention. Les 61 États parties restants, soit près de 40 % d'entre eux, n'avaient pas encore déclaré avoir adopté des textes législatifs liés aux obligations découlant de l'article 9 ou indiqué que leur législation en vigueur suffisait pour donner effet à la Convention. Depuis la troisième Conférence d'examen :

a) Trois États parties (l'État de Palestine, Oman et Sri Lanka) ont adhéré à la Convention. Oman a fait savoir qu'il avait adopté des textes législatifs conformes à l'article 9. Sri Lanka et l'État de Palestine n'ont pas encore déclaré avoir adopté des textes législatifs découlant de l'article 9 ou indiqué que leur législation en vigueur était suffisante ;

b) Huit États parties (l'Afghanistan, la Bulgarie, les Fidji, la Finlande, le Kenya, le Paraguay, Saint-Kitts-et-Nevis et le Soudan) ont indiqué qu'ils avaient adopté des textes législatifs conformes à l'article 9 ;

c) Trois États parties (l'Angola, la Côte d'Ivoire et la Thaïlande) ont indiqué avoir jugé les lois nationales en vigueur suffisantes.

19. On compte aujourd'hui 72 États parties ayant fait part de l'adoption d'une législation dans le contexte des obligations découlant de l'article 9, et 39 États parties ayant indiqué avoir jugé les lois nationales en vigueur suffisantes pour donner effet à la Convention. Les 53 États parties restants n'ont pas encore déclaré avoir adopté des textes législatifs liés aux obligations découlant de l'article 9 ou indiqué que leur législation en vigueur suffisait pour donner effet à la Convention. Depuis la troisième Conférence d'examen, les présidents qui se sont succédé ont contacté ces États pour appeler leur attention sur cette obligation qui leur incombe toujours et les encourager à présenter des rapports sur la question dès que possible. Dans le Plan d'action de Maputo, les États parties se sont engagés à régler cette question avant la quatrième Conférence d'examen.

20. Il a été convenu dans le Plan d'action de Maputo qu'en cas de non-respect présumé ou avéré des interdictions énoncées dans la Convention, « l'État partie en cause [communiquerait] à tous les États parties des renseignements sur la situation, de la façon la plus rapide, complète et transparente possible, et [collaborerait] avec les autres États parties dans un esprit de coopération en vue de régler le problème avec célérité et efficacité, conformément aux dispositions de l'article 8 ». Depuis la troisième Conférence d'examen, les États parties ont souligné qu'il était important de continuer de condamner tout emploi de mines antipersonnel par quelque acteur que ce soit et de veiller à ce que la stigmatisation de l'utilisation des mines antipersonnel ne faiblisse pas.

21. À la troisième Conférence d'examen, le Comité sur le respect des obligations fondé sur la coopération a été créé pour régler les questions liées au respect des dispositions du paragraphe 1 de l'article premier et envisager toute mesure de suivi qui pourrait s'imposer pour aider les États parties à travailler ensemble, dans l'esprit coutumier de coopération dans le cadre de la Convention. Depuis la troisième Conférence d'examen, le Comité a examiné les allégations de non-respect du paragraphe 1 de l'article premier qui ont circulé au Soudan, au Soudan du Sud, en Ukraine et au Yémen. Il a régulièrement demandé à ces

États parties de le tenir informé de leurs enquêtes et des obstacles empêchant la conduite des enquêtes dans leur pays, ainsi que de leur participation aux travaux de la Convention. Il a salué l'engagement constant de ces États. Un État partie, le Soudan du Sud, après avoir enquêté, a conclu que les allégations n'étaient pas crédibles et que la zone en cause était vraisemblablement exempte de pollution par les mines terrestres. Compte tenu des renseignements communiqués par le Soudan du Sud, le Comité a recommandé aux États parties de ne pas poursuivre l'examen des allégations. Dans les autres cas, les États parties ont indiqué que la sécurité demeurait un obstacle à l'examen des allégations, et qu'ils comptaient continuer de faire part au Comité et aux États parties des mesures qu'ils prendraient à cet égard.

22. Depuis la troisième Conférence d'examen, le Comité sur le respect des obligations fondé sur la coopération a instauré un dialogue continu et sans exclusive avec la société civile sur les allégations d'emploi de mines antipersonnel. Il s'est réuni régulièrement avec Human Rights Watch et la Campagne internationale pour interdire les mines terrestres afin d'examiner ces allégations.

23. Si les cas de non-respect présumé par un État partie du paragraphe 1 de l'article premier sont rares, les États parties sont résolus à veiller à ce que les normes de la Convention soient respectées par tous. De même, des États parties ont souligné la nécessité de veiller à ce que les États parties honorent pleinement toutes les obligations qui leur incombent en vertu de la Convention, notamment en procédant au déminage dès que possible.
