
Conférence du désarmement

30 juin 2011

Français

Original: anglais/espagnol

Lettre datée du 27 juin 2011, adressée au Secrétaire général de la Conférence du désarmement par la Représentante permanente de la Colombie, transmettant le document intitulé «Réflexion sur l'évaluation et le renforcement de la Conférence du désarmement» en tant que compte rendu de ce que la Colombie, à titre national, a retenu de l'exercice de réflexion réalisé sur cette question dans le cadre de la Conférence, les 9 et 14 juin 2011

Par la présente, je me permets de vous faire tenir le rapport ci-joint, intitulé «Réflexions sur l'évaluation et le renforcement de la Conférence du désarmement». Par cette contribution, la Colombie entend communiquer, à titre national, ce qu'elle a retenu de l'exercice de réflexion mené sur cette question dans le cadre de la Conférence du désarmement, les 9 et 14 juin 2011. L'objectif fixé était de consigner, de manière schématique et structurée, l'ensemble des idées exprimées durant cet exercice de réflexion et de conserver ainsi les résultats d'un exercice que nous estimons utile et intéressant pour le renforcement de la Conférence.

Je vous saurais gré de bien vouloir donner les instructions pertinentes au secrétariat de la Conférence du désarmement pour que le présent rapport soit publié comme document officiel de la Conférence du désarmement et distribué aux États membres de la Conférence avant la réunion informelle qui se tiendra avec le Conseil consultatif du Secrétaire général pour les questions de désarmement. Une traduction non officielle du document en anglais est également disponible.

L'Ambassadrice,
Représentante permanente
(Signé) Alicia Arango Olmos

Réflexion sur l'évaluation et le renforcement de la Conférence du désarmement

Introduction

1. Dans le présent document qu'elle soumet, à titre national, la Colombie rend compte des différents points de vue exprimés au sujet de la conjoncture que connaît actuellement la Conférence du désarmement ainsi que des idées qui circulent dans cette instance au sujet des éventuelles mesures qui pourraient contribuer à son renforcement. Le présent document rassemble les différents points de vue exprimés dans le cadre de la Conférence, lors des réunions informelles de réflexion qui ont eu lieu les 9 et 14 juin 2011. Les participants à ces réunions ont tenu compte du fait que la Conférence du désarmement tiendrait une réunion informelle à la fin du mois de juin avec le Conseil consultatif du Secrétaire général pour les questions de désarmement, et que l'Assemblée générale tiendrait le 27 juillet un débat de suivi de la Réunion de haut niveau pour la revitalisation des travaux de la Conférence du désarmement et l'avancement des négociations multilatérales sur le désarmement.

2. Il convient de souligner que le présent document est une contribution nationale sur ce que la Colombie a retenu du débat. Il ne s'agit pas d'un résumé absolu, figé ou complet de toutes les positions présentées. Il n'engage pas la Conférence et ne remplace pas les avis des autres États membres. Certains n'ont pas participé au débat et leurs avis sur les questions traitées ne figurent pas nécessairement parmi les idées transcrites dans le présent texte. De même, il peut y avoir d'autres points de vue et d'autres suggestions que celles qui sont ici consignées.

3. L'objectif était de rendre compte, de manière schématique et structurée, de l'ensemble des idées exprimées durant cet exercice de réflexion. Il s'agissait aussi de consigner des réflexions jugées intéressantes, et dont on peut espérer qu'elles seront utiles aux différentes parties prenantes et qu'elles contribueront au renforcement de la Conférence du désarmement et à l'objectif du désarmement et de la non-prolifération. Comme dans toute réflexion, les positions et les propositions évoluent et le débat doit se poursuivre.

Évaluation de la situation actuelle de la Conférence du désarmement

4. En premier lieu, il est important de souligner qu'à côté des divergences de vues, il y a des points de convergence: l'engagement en faveur du désarmement nucléaire et de la non-prolifération, la reconnaissance de l'importance du multilatéralisme en matière de désarmement, le souhait que la Conférence du désarmement soit renforcée et remplisse son rôle d'instance unique de négociation en la matière, et la frustration partagée, à différents niveaux, face à la situation actuelle de notre organisme.

5. En revanche, il existe une grande diversité de vues en ce qui concerne la lecture qui est faite de la situation actuelle de la Conférence, l'analyse des causes de cette situation et les mesures qui pourraient être prises pour renforcer cette instance.

6. En ce qui concerne les différentes lectures de la situation actuelle de la Conférence, l'immense majorité des États membres s'accordent à penser que l'instance se trouve dans une situation de stagnation et de paralysie qui l'a empêchée de s'acquitter de son mandat, car elle s'est cantonnée dans un rôle de délibération, ce qui ne correspond ni à sa tâche ni à son but ultime. De ce point de vue, la paralysie de la Conférence du désarmement est injustifiée et insoutenable. Les États membres se font ainsi l'écho de la préoccupation que la communauté internationale a exprimée à diverses reprises, face à une instance qui ne fonctionne pas, qui ne produit pas et qui est inefficace. Un groupe de pays va même plus

loin en remettant en question non seulement la pertinence réelle de la Conférence mais aussi son existence même, en raison de son échec politique et moral.

7. D'autre part, il est intéressant de constater qu'un autre groupe de pays exprime l'opinion contraire. S'ils comprennent bien la désillusion au sujet de la Conférence et la partagent dans une certaine mesure, ils n'estiment pas pour autant que celle-ci ait échoué dans sa mission ou soit en passe d'échouer. Leur lecture de la conjoncture actuelle est plus optimiste. Certains font notamment valoir que de tels passages à vide sont naturels dans les instances et les organismes multilatéraux. Certains pays estiment même que toute activité, même si elle ne comporte que des délibérations, doit être considérée comme faisant partie du processus de négociation, qui demande de la patience. Enfin, ils rejettent l'argument selon lequel la Conférence du désarmement ne remplit pas son mandat ou que ses travaux ne peuvent se mesurer qu'en termes de produits.

8. Nous soulignons cette idée au sujet des perceptions de la conjoncture car, à l'évidence, il faut commencer par reconnaître la situation dans laquelle se trouve la Conférence. Si on ne procède pas à une évaluation de la situation actuelle, la nécessité de prendre les mesures nécessaires pour la débloquer ne sera pas perçue.

9. D'autre part, les causes de la situation dans laquelle se trouve actuellement la Conférence font l'objet de multiples analyses. D'une manière générale, les problèmes évoqués peuvent être classés dans deux grandes catégories: les problèmes de procédure et les problèmes politiques. Selon l'exposé présenté par l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR) à l'appui des réflexions¹, les problèmes évoqués proviennent de facteurs externes ou internes à la Conférence, ces derniers allant au-delà des simples questions de procédure. Dans les deux approches, on admet que la situation actuelle de la Conférence du désarmement est due à diverses causes.

10. Il est important de s'arrêter sur ce point. En effet, c'est de l'évaluation exacte des problèmes, si problèmes il y a, que dépendent les solutions. Pour être à même de proposer une solution, il faut commencer par déterminer les causes de la situation. À cet égard, les positions varient.

11. La majorité des États membres s'accordent à penser que le problème central de la Conférence réside dans les procédures. Selon eux, les questions de procédure réduisent la capacité qu'a la Conférence de parvenir au consensus et l'empêchent ainsi de progresser dans l'accomplissement de son mandat.

12. Il est important de préciser que les questions de procédure ne concernent pas exclusivement la règle du consensus, mais aussi d'autres modalités de travail qui, pour un nombre important de délégations, influent également sur la fluidité des activités de la Conférence.

13. La question du consensus ne suscite guère d'opposition de principe. Cette règle existe dans d'autres instances multilatérales et elle est un élément central de toute négociation. Néanmoins, la grande majorité des pays considèrent qu'il y a eu des abus dans le recours à la règle du consensus à la Conférence du désarmement et qu'il convient que tous les pays manient cette règle de manière responsable. Cette règle ne peut être utilisée comme un veto par un ou plusieurs pays; de même, certains rappellent qu'il est important de ne pas se tromper sur sa nature: le consensus doit s'entendre comme l'absence d'objection et non comme l'unanimité des opinions.

¹ Voir annexe I: The CD: Assessing the causes of its lack of productivity. UNIDIR, juin 2011.

14. Cela dit, il a été fait mention de deux autres éléments relatifs aux modalités de travail de la Conférence du désarmement, qui influent également sur son fonctionnement: le programme de travail et la présidence.

15. En ce qui concerne le programme de travail, au cours de la session de 2011, une demi-douzaine de réunions ont été consacrées jusqu'ici à cette question. Les positions relatives à cette question sont bien connues; elles vont de l'attachement total aux éléments du programme de travail établi en 2009 (document CD/1864), qui comprenait un mandat pour négocier un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles (FMCT), à la proposition de faire de ce programme de travail un simple calendrier, conformément au règlement intérieur, en passant par des points de vue selon lesquels il faut accorder la même attention aux mandats relatifs aux questions essentielles de l'ordre du jour. Cela dit, il faut tenir compte de trois aspects pour comprendre les difficultés rencontrées pour élaborer un programme de travail: la question de la «maturité» des thèmes retenus ou de leur ordre de priorité, la nature même d'un programme de travail et la méthode suivie pour l'élaborer².

16. En ce qui concerne la présidence, quelques délégations critiquent le système actuel de rotation et la courte durée des mandats. Elles considèrent que le système actuel réduit les possibilités d'action, entrave la continuité des travaux et limite la capacité qu'a le Président de jouer un rôle catalyseur.

17. D'autres pays estiment, au contraire, que le règlement intérieur ne pose aucun problème et citent l'exemple d'autres organes internationaux qui travaillent dans le cadre de modalités analogues, telles que la règle du consensus. Selon eux, ce sont les problèmes politiques extérieurs qui constituent la plus grande difficulté à laquelle la Conférence doit faire face. Dans cette mesure, il faut de la patience et être capable de déceler rapidement les changements extérieurs favorables, qui ne relèvent pas de la Conférence mais des États clefs³ au niveau mondial ou régional.

18. Il est clair qu'un grand nombre de pays reconnaît que la Conférence du désarmement, qui ne travaille pas en dehors de la réalité du monde, est tributaire de facteurs exogènes, dans le contexte international. Il s'agit en particulier des conditions de sécurité mondiales et régionales, de considérations de sécurité nationale légitimes et de la persistance de doctrines de sécurité fondées sur la dissuasion nucléaire. Mais, pour un groupe de pays, ces facteurs ne justifient pas la situation actuelle de la Conférence du désarmement, qui est parvenue à progresser dans ses travaux dans d'autres conjonctures internationales difficiles. Pour ces pays, la patience et la passivité ne sont pas un choix à retenir car tous les États membres, quelle que soit leur importance, doivent contribuer de manière égale au renforcement de la Conférence et à l'accomplissement de son mandat de négociation.

19. Il existe une troisième approche, qui ressort de l'exposé présenté par l'UNIDIR sur les problèmes internes qui ne sont pas nécessairement liés au règlement intérieur. Selon l'Institut, ces problèmes concernent les priorités et le fond: comme indiqué ci-dessus, ceux-ci influent nécessairement sur les difficultés rencontrées pour arrêter le programme de travail.

20. Si la quasi-totalité des États membres s'accordent à reconnaître qu'il faut lancer des négociations pour élaborer un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles et en

² Pour plus d'informations sur les difficultés relatives à l'adoption d'un programme de travail, voir les comptes rendus des séances plénières auxquelles cette question a été débattue, ainsi que les déclarations finales des présidences de la session de 2011 sur la question.

³ La notion d'acteur clef provoque également de grands débats car elle est rejetée par des pays qui considèrent que, en matière de désarmement et plus encore dans un processus de négociation, tous les acteurs doivent être placés sur un pied d'égalité.

font une priorité, ils ne partagent pas tous le même avis quant à la substance du mandat nécessaire pour engager ce processus, principalement en ce qui concerne les stocks de matières fissiles. Mais même pour la majorité des pays qui pensent de la sorte, cette divergence de vues ne peut être une raison de préjuger de l'issue d'un processus de négociation ou d'empêcher le lancement d'un tel processus.

21. On ne peut pas non plus passer sous silence le fait que la majorité des États soulignent que la priorité et l'objectif ultime de tels processus doivent être le désarmement nucléaire général, complet et irréversible, et que des efforts tels que ceux relatifs à l'élaboration d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles doivent aller dans ce sens.

22. De même, il convient de rappeler que d'autres voix s'élèvent pour indiquer qu'il existe d'autres questions prioritaires, d'un niveau de «maturité» analogue à celui du traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, comme les garanties de sécurité négatives ou encore la prévention d'une course aux armements dans l'espace. Enfin, quelques pays rejettent totalement cet avis et considèrent que seul le traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles est arrivé à «maturité» pour la tenue des négociations.

23. Indépendamment de ce qui précède, la quasi-totalité des pays considèrent que les divergences qui existent au niveau des priorités ou des questions de fond ne peuvent être invoquées pour empêcher la tenue de négociations, où tous les États peuvent défendre leurs intérêts nationaux en matière de sécurité et dans d'autres domaines.

24. Il convient de citer d'autres causes de la situation actuelle de la Conférence du désarmement qui ont été évoquées par l'UNIDIR, mais qui n'ont pas été mentionnées lors de l'exercice de réflexion. Ces éléments, qui méritent également d'être examinés plus tard par les membres de la Conférence, sont les suivants: l'actualisation de l'ordre du jour, l'utilisation excessive des groupes régionaux, le couplage de points clefs de l'ordre du jour, la faible représentation de certains États Membres de l'Organisation des Nations Unies et le manque de dialogue avec la société civile.

Mesures qui pourraient être prises pour renforcer la Conférence du désarmement

25. Avant d'examiner les mesures qui pourraient être prises pour renforcer la Conférence du désarmement, en tenant compte des différents points de vue présentés par ses membres, il est important d'étudier les cadres dans lesquels celles-ci pourraient s'inscrire, en répondant à la question provocatrice posée par l'UNIDIR⁴, sur la capacité qu'a la Conférence du désarmement de trouver elle-même des solutions.

26. Sur ce point, deux catégories de positions se dégagent. D'une part, un groupe de pays estime que le débat sur le renforcement de la Conférence du désarmement et toute prise de décisions à ce sujet ne peuvent avoir lieu qu'au sein même de la Conférence, seul maître de son destin. Cette position est fondée sur le point de vue selon lequel la Conférence du désarmement est, par nature, indépendante du système des Nations Unies ou de l'Assemblée générale.

27. Un autre groupe de pays estime que tout débat sur la Conférence du désarmement et la prise de décisions la concernant doivent avoir lieu à l'extérieur de cette institution, dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies.

28. Cette différence de positions se retrouve dans la conception qu'ont les pays de la capacité qu'a la Conférence du désarmement de s'autoréformer. Certains pays estiment que ce sont les problèmes qui ont précisément amené la Conférence du désarmement à la

⁴ Voir annexe II: The CD: the scope of a self-reform? UNIDIR, juin 2011.

paralysie qui l'empêchent de pratiquer l'autocritique et l'autoréforme. D'autres, au contraire, croient fermement que la Conférence du désarmement est capable de se revitaliser elle-même.

29. Il convient de signaler que la majorité des pays appuient la convocation d'une quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement (sigle SSOD IV en langue anglaise) pour mener à bien les adaptations nécessaires non seulement au niveau de la Conférence du désarmement mais aussi dans le dispositif multilatéral en matière de désarmement qui, de leur point de vue, présente des lacunes. Certains sont sceptiques face à cette initiative, compte tenu des résultats des sessions précédentes ou en raison du temps nécessaire pour convoquer cette quatrième session et du besoin urgent d'agir.

30. Indépendamment de ce qui précède, quelques délégations ont fait des propositions concrètes visant à renforcer la Conférence de l'intérieur. Il convient de souligner que ces propositions informelles, qui n'ont pas été débattues, doivent encore faire l'objet d'analyses et de discussions.

31. En premier lieu, on peut citer l'idée qu'il faut réfléchir à la nécessité de rationaliser les ressources allouées à la Conférence afin d'en faire un usage plus efficace, certains suggérant d'établir un lien entre l'affectation des ressources et les résultats obtenus par la Conférence. Cette proposition est rejetée par les délégations qui s'opposent à ce que les travaux de la Conférence soient évalués en termes de productivité et estiment que la Conférence doit poursuivre ses travaux ainsi que les débats sur les points inscrits à son ordre du jour.

32. En deuxième lieu, on peut citer l'idée qu'il faut rationaliser les séances de la Conférence à chaque session annuelle. Pour ce faire, on pourrait, par exemple, décider que les séances de la Conférence se tiendraient sous réserve de l'approbation du programme de travail, afin qu'elles n'aient lieu que lorsque cela est nécessaire et qu'un véritable travail de fond est mené. Pour déterminer l'opportunité de tenir des séances, on pourrait adopter un mécanisme d'évaluation périodique, qui permettrait de mettre à jour les positions sur les questions inscrites à l'ordre du jour et d'identifier les possibilités d'engager des processus. Comme la précédente, cette idée n'est pas réalisable selon ceux qui estiment que la Conférence du désarmement doit rester active.

33. L'une des autres suggestions mentionnées est celle de nommer un coordonnateur spécial sur l'efficacité et les méthodes de travail de la Conférence du désarmement, qui analyserait les procédures de la Conférence et ferait des recommandations à ses membres. D'aucuns ont fait part de leur scepticisme quant aux chances qu'un tel mécanisme permette de progresser vers des réformes de fond.

34. Il a également été proposé de créer un groupe d'experts scientifiques qui examinerait les aspects techniques d'un éventuel traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, ce qui permettrait d'instaurer la confiance et serait une première étape sur la voie du processus de négociation. Cette initiative va dans le même sens que la suggestion, faite par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies dans sa dernière déclaration prononcée devant la Conférence, de mettre sur pied un processus informel propre à susciter la confiance.

35. De même, certains considèrent qu'il faut rendre la Conférence plus ouverte au dialogue avec la société civile, afin d'encourager le renforcement des interactions avec celle-ci et de tirer profit de ses contributions, comme c'est le cas dans d'autres instances multilatérales.

36. Dans le même ordre d'esprit, une grande majorité des membres estime qu'il faut élargir la composition de la Conférence du désarmement. L'universalisation de cette instance répondrait au principe de l'égalité de tous les États et de leur droit de participer

aux travaux sur le désarmement, qui ont des répercussions sur tous les pays de la planète. En outre, la Conférence du désarmement pourrait tirer profit des apports des États qui ont participé aux travaux d'autres instances multilatérales de désarmement et se voir elle-même renforcée par cette dynamique. Certains sont en revanche opposés à cette position, pas seulement par principe, mais aussi pour des raisons d'efficacité: selon eux, dans la situation que connaît la Conférence du désarmement, engager un débat sur cette question reviendrait à détourner l'attention de l'organisme des grandes questions qui sont inscrites à son ordre du jour.

37. Les propositions qui précèdent s'appliqueraient à l'intérieur de la Conférence du désarmement; néanmoins, il est également proposé de prendre des mesures à l'extérieur de cette instance.

38. La première d'entre elles est fondée sur une des conclusions de la Réunion de haut niveau pour la revitalisation des travaux de la Conférence de désarmement et l'avancement des négociations multilatérales sur le désarmement convoquée par le Secrétaire général des Nations Unies le 24 septembre 2010: la création d'un groupe de personnalités politiques extérieures à la Conférence du désarmement, qui ferait des propositions au sujet de cette instance. Cette idée est accueillie avec réticence par certains membres qui font observer qu'on ne sait pas clairement quelle serait la portée exacte de l'exercice ni quelle serait la capacité qu'aurait un groupe d'experts de se prononcer sur un organisme spécialisé; d'autres, en revanche, voient dans cette initiative une contribution de plus au débat.

39. Par ailleurs, quelques délégations ont mentionné la possibilité d'organiser une autre réunion de haut niveau de l'Assemblée générale pour la revitalisation de la Conférence du désarmement et l'avancement des négociations multilatérales sur le désarmement.

40. Enfin, dans le cadre des mesures qui pourraient être prises, il est également proposé d'identifier des processus extérieurs à la Conférence, qui porteraient sur des points de son ordre du jour, en particulier sur le lancement de négociations d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles. Il s'agit là d'une initiative que quelques pays ont déjà proposée. En particulier, plusieurs membres ont évoqué la possibilité de soumettre de tels processus à l'Assemblée générale des Nations Unies, pour décision. Le principe qui sous-tend cette initiative est que la paralysie injustifiée et insoutenable de la Conférence du désarmement ne doit pas empêcher d'avancer vers un objectif commun. Pour certains, il s'agit également d'une position de principe: le mécanisme ne peut pas être plus important que l'objectif poursuivi.

41. Cette idée donne lieu à la polémique la plus importante. Selon certains pays, le choix d'une telle solution porterait atteinte à la Conférence du désarmement et au caractère institutionnel du désarmement multilatéral. Quelques rares membres la jugent superflue, compte tenu de la lecture optimiste qu'ils font de la situation actuelle de la Conférence. Certains autres pays peuvent partager la position de principe, mais remettent en cause la nature et le cadre d'un processus extérieur à la Conférence. De même, des doutes sont émis sur la pertinence d'un processus extérieur à la Conférence auquel ne participeraient pas des acteurs dont on estime qu'ils ont un rôle essentiel à jouer dans l'élaboration d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles réellement efficace. Certains vont même jusqu'à remettre en cause le type de résultats d'un processus qui ne reposerait pas sur une acceptation unanime, compte tenu des divergences concernant la teneur et la portée d'un tel traité, qui pourrait ne répondre qu'à certaines attentes particulières.

42. Enfin, ces considérations sont étroitement liées à un élément mentionné par de nombreuses délégations: la volonté politique. Tout processus ou toute action destiné à renforcer la Conférence du désarmement et à faire progresser vers l'objectif commun du désarmement nucléaire et de la non-prolifération va nécessairement de pair avec une ferme volonté de tous les acteurs concernés. Il devrait s'agir d'un engagement commun.

Annexe I

[Original: anglais]

Présidence colombienne

Document de travail I présenté par l'UNIDIR

La Conférence du désarmement: Étudier les causes de son manque de productivité¹

Introduction

1. La Conférence du désarmement est-elle devenue obsolète? Si tel n'est pas le cas, quelle sorte de lubrifiant faut-il appliquer aux rouages de la Conférence du désarmement? Avant de tenter de répondre, il convient de se poser une autre question. Les problèmes de la Conférence du désarmement sont-ils uniquement les symptômes de problèmes plus vastes qui trouvent leurs racines dans des circonstances plus complexes qui concernent la sécurité internationale et sur lesquels les participants aux travaux de la Conférence du désarmement n'ont pratiquement aucune prise? Autrement dit, malgré l'apparition de conditions de négociation plus complexes que celles qui caractérisaient l'ère bipolaire au cours de laquelle la plupart des succès de la Conférence du désarmement ont été obtenus, existe-t-il des moyens qui permettraient aux délégations de faire tourner une nouvelle fois les roues corrodées de la Conférence²? Est-il possible d'élaborer des mécanismes qui soient davantage orientés vers l'obtention des résultats recherchés par la majorité des États tout en prenant en compte (sans pour autant en devenir l'otage) les préoccupations légitimes des autres États en matière de sécurité?

2. On a souvent tendance à imputer la situation actuelle à l'absence de «volonté politique». En fait, les volontés politiques existent, mais elles exercent des forces à la fois égales et opposées, ce qui constitue le meilleur moyen de faire du surplace³. Le mécanisme multilatéral, a fortiori lorsqu'il concerne un domaine aussi fondamental que les négociations sur le désarmement, doit être conçu pour fonctionner dans toutes les situations, même s'il n'est pas isolé de l'environnement stratégique global dans lequel il opère. Cependant, le présent document traite spécifiquement de plusieurs processus internes à la Conférence du désarmement qui mériteraient d'être corrigés, quelles que soient les influences extérieures susceptibles d'être préjudiciables aux travaux de la Conférence du désarmement.

¹ Le présent document doit être lu en conjonction avec un document présenté ultérieurement par l'UNIDIR, intitulé: «Conférence du désarmement: Évaluer les possibilités d'autoréforme».

² Voir également le document de John H. King, intitulé «Transforming the CD», daté d'avril 2011 et publié dans la série «Discussion sur la Conférence du désarmement» de l'UNIDIR.

³ P. Lewis, «If it's broke – fix it. What to do about the UN disarmament machinery», commentaires devant la Première Commission de l'Assemblée générale, 18 octobre 2006; texte disponible à l'adresse: www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com06/statements/UNIDIROct18.doc.

Les priorités: hiérarchisation

3. Nous le savons, le problème relatif aux moyens de rapprocher les points de vue sur la définition des **priorités** de la Conférence du désarmement est devenu chronique. Cette situation s'est traduite par l'incapacité dans laquelle la Conférence s'est trouvée depuis 1998 d'adopter son **programme de travail** «avec le consensus nécessaire» (à l'exception d'un accord resté sans suite en mai 2009). En 2009, les priorités **ont été** adoptées, et une hiérarchisation dans le traitement des questions a été définie. Des mandats ont été établis pour les quatre questions centrales. Un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles devait être *négocié*, alors que les trois autres questions centrales devaient faire l'objet de «*discussions de fond*» (prévention d'une course aux armements dans l'espace et garanties négatives de sécurité) ou d'«*échanges de vues*» (désarmement nucléaire). L'accord concernant ces trois derniers mandats manifestement jugés moins importants ne préjugait pas de la possibilité d'engager ultérieurement des négociations sur ces questions ou des résultats finals les concernant (caractère juridiquement contraignant ou non comme le traité éventuel sur les matières fissiles). Trois autres questions devaient être examinées sous la supervision de coordonnateurs spéciaux qui recueilleraient les vues sur les moyens appropriés de les traiter. Les sept mandats ont été réunis en un seul document.

4. Cependant, les arrière-pensées d'un seul membre concernant le mandat relatif aux matières fissiles ont conduit à la suppression de ce mandat et, du même coup, de tout le dispositif. Ce membre a, par la suite, rejeté purement et simplement l'idée d'un mandat de négociation sur un traité d'interdiction de la production de matières fissiles. Dans la pratique, et du fait de l'interprétation regrettable que la Conférence du désarmement donne de la règle du consensus, un État membre a été à lui seul en mesure d'empêcher ne serait-ce que l'ouverture des négociations, alors qu'il aurait pu défendre ses intérêts au cours desdites négociations. De toute évidence, l'Assemblée générale des Nations Unies n'avait pas envisagé que la règle du consensus puisse être invoquée à de telles fins alors que, durant sa première session extraordinaire consacrée au désarmement, tenue en 1978, elle avait fait de la Conférence l'unique instance multilatérale mondiale de négociation dans le domaine du désarmement.

Consensus et mise aux voix

5. Les instances qui, comme la Conférence du désarmement, ne recourent jamais au vote, se privent des moyens normaux de sortir d'une impasse. Ainsi, depuis longtemps, la Conférence ne parvient pas à définir ses priorités. Cela ne signifie pas pour autant que l'*objectif* consistant à adopter les décisions par consensus est nécessairement inapproprié. Il existe des raisons valables d'adopter des décisions par consensus, même si le recours au vote n'est pas exclu en dernier ressort. Même lorsqu'un vote est possible (par exemple dans le contexte du TNP ou de la Convention sur certaines armes classiques), les pressions politiques exercées pour qu'il n'y ait pas de vote sont considérables. Mais, lorsqu'une instance de négociation telle que la Conférence du désarmement reste pendant plus de dix ans incapable de jouer son rôle fondamental, il est compréhensible qu'en l'absence d'un mécanisme de vote les membres frustrés recherchent une solution extérieure⁴.

6. Pour rétablir la confiance dans les processus par lesquels cette instance élabore les traités, il est primordial de repenser la façon dont la Conférence applique la règle du consensus. Dans les instances où le vote est impossible et où les décisions sont adoptées

⁴ Voir «Getting the Conference on Disarmament back to substantive work: food for thought», UNIDIR, 2009, www.unidir.org/pdf/activites/pdf2-act433.pdf, par. 31.

uniquement par consensus, tout membre peut décider de bloquer n'importe quelle décision à laquelle il est opposé. D'ordinaire, les membres exercent ce droit avec la plus grande prudence, sachant que lorsque, à leur tour, ils défendront telle ou telle ligne de conduite, un autre membre pourra faire obstacle à la décision qu'ils souhaitent voir adopter. Or, à la Conférence du désarmement, la règle du consensus est devenue un instrument appliqué sans mesure. La définition du mot «consensus» doit être repensée de façon à limiter l'application de cette règle à des situations spécifiques.

7. Si l'on donnait au mot «consensus» sa signification normale d'«accord général» marquant l'aboutissement d'un processus systématique de recherche d'une solution aux objections soulevées par une minorité de membres, la Conférence du désarmement éprouverait moins de difficultés à s'affranchir de la notion de veto qui a peu à peu été associée à la règle du consensus. Comme l'a souligné M. Magnus Hellgren lors de notre premier séminaire de cette série, le dogme qui s'est fait jour à la Conférence du désarmement est que la règle du consensus/veto est nécessaire pour rassurer les grandes puissances qui craignent d'être soumises à des pressions visant à leur faire accepter des compromis en ce qui concerne leurs intérêts nationaux en matière de sécurité. Mais, pour reprendre en substance les propos de M. Goldblat, l'adoption de procédures excluant le droit de veto n'entraîne aucun risque pour les intérêts nationaux en matière de sécurité, car aucune conférence, aucune organisation ne peut imposer par un vote des obligations conventionnelles à un État souverain⁵. Quel que soit le traité sur lequel peuvent porter les négociations, son acceptation ou son rejet continue de relever de la décision souveraine de l'État.

8. De ce point de vue, il est évident que le règlement intérieur de la Conférence du désarmement est mal interprété et mal appliqué. Si la Conférence n'est pas disposée à voir cette réalité en face, peut-être souhaitera-t-elle établir un accord informel quant à son application dans certaines circonstances? Ces circonstances auraient essentiellement trait à des questions de procédure touchant l'exécution d'un programme de travail concerté (par exemple à la désignation des présidents d'organes subsidiaires et des coordonnateurs), voire l'adoption d'un programme de travail simplifié (question abordée plus loin dans le présent document). Néanmoins, toute altération de la règle du consensus, fût-elle réalisée au moyen d'arrangements informels, sera considérée par certains comme une brèche ouverte vers une possible modification de ce qui, malgré les difficultés de la Conférence, demeure pour beaucoup un précepte sacré, quoique mal interprété.

9. Cela ne signifie pas qu'il ne faut rien entreprendre pour *interpréter* les règles – au lieu de les modifier – du moins en ce qui concerne les décisions préalables à l'ouverture des négociations. L'idée de traiter le programme de travail comme une «décision administrative et procédurale», suivant la proposition de la Commission Blix⁶, mérite un examen attentif, même s'il est impossible de considérer l'adoption de programmes de travail assortis de mandats comme c'est le cas actuellement comme une simple question de procédure.

Divergences de vues sur les questions de fond

10. Au-delà de l'incapacité chronique dans laquelle se trouve la Conférence du désarmement à définir ses priorités et de son assimilation malheureuse de la règle du consensus à un droit de veto dont jouirait chaque membre, l'analyse de l'actuel blocage de

⁵ M. Jozef Goldblat, «The Conference on Disarmament at the Crossroads: To Revitalize or Dissolve?», *Nonproliferation Review*, vol. 7, n° 2, 2000, p. 106 et 107.

⁶ *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*, Weapons of Mass Destruction Commission, 2006, recommandation 58, p. 180.

l'instance serait incomplète si on ignorait les importantes questions de fond qui sont en jeu. Il existe un désaccord fondamental, par exemple sur la question de la prise en compte des stocks existants dans le mandat de négociation d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles. Ce problème s'est révélé particulièrement résistant aux multiples efforts entrepris pour parvenir à un mandat concerté sur l'ouverture de négociations sur un tel traité. Il n'y a eu aucun rapprochement des points de vue entre les membres qui souhaitaient qu'un tel traité prenne en compte les stocks de matières fissiles existants et ceux qui ne le souhaitaient pas.

11. Malgré les idées avancées pour parvenir à un terrain d'entente dans le cas où les négociations commenceraient effectivement, le désaccord sur le mandat a, jusqu'à présent, empêché tout effort durable sur la question des matières fissiles dans le cadre de la Conférence du désarmement. L'idée de mentionner explicitement l'application du traité aux stocks existants dans le mandat ayant rencontré une vive opposition, il semble que si la Conférence du désarmement est un jour capable de se saisir effectivement de cette question, ce sera dans le cadre d'un mandat neutre qui ne fera qu'une allusion très générale à ce sujet. Par exemple, les membres pourraient être invités à «tenir des négociations sur les matières fissiles», négociations au cours desquelles ils défendraient leurs positions respectives et tenteraient de parvenir à un compromis. Un exemple de formulation générale et ouverte utilisée dans le passé est celui du mandat relatif aux garanties négatives de sécurité adopté en 1998, au titre duquel la Conférence du désarmement a décidé de «négocier dans le but de parvenir à un accord sur des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre l'emploi ou la menace de ces armes». Il convient néanmoins de préciser qu'un mandat de cette nature ne ferait que différer le blocage jusqu'à l'engagement des négociations proprement dites.

12. Après avoir rappelé que nous parlons ici uniquement d'un mandat de négociation et non de la signature effective d'un traité, il convient de se demander pourquoi les tenants de ces positions divergentes ne sont pas prêts à en découdre dans le cadre des négociations proprement dites. En d'autres termes, pourquoi ne sont-ils pas disposés à arrêter le programme de travail, puis à s'en remettre à leurs talents de négociateurs pour que leur position soit effectivement reflétée dans le document final? Comme l'a fait observer le Secrétaire général de l'ONU, «un accord préalable sur la portée ou l'issue ne devrait pas être une condition préalable aux discussions – ni une excuse pour les éluder – mais bien plutôt un sujet de négociation en soi»⁷. Comment convaincre ceux des membres qui empêchent l'ouverture des négociations que ces négociations ne préjugeront pas de leur position? Après tout, en dernière analyse, aucun membre n'est tenu d'accepter le résultat, et l'adoption du résultat final des négociations passera nécessairement par une décision consensuelle. Chaque membre aura donc à coup sûr la possibilité de décider à ce stade de bloquer ou de ne pas bloquer le consensus sur le texte négocié.

13. Néanmoins, un membre opposé à un texte ne souhaitera peut-être pas être soumis à des pressions du type de celles qui pourraient résulter de son opposition au consensus sur l'adoption du produit **final** des négociations. Même si, en tant que nation, il ne souhaite pas adhérer au futur traité, l'existence même de cet instrument risque de créer des normes qu'il percevra comme étant contraires à ses intérêts nationaux et qui exerceront sur lui des pressions en vue de son adhésion au traité. Au vu de l'effort colossal qui sera requis pour parvenir à un résultat négocié, il est probable que ces pressions seront beaucoup plus fortes que celles qui s'exercent aujourd'hui pour empêcher l'**ouverture** effective des négociations. Il se peut qu'un membre opposé aux négociations mette en doute la volonté

⁷ «Désarmement dysfonctionnel», M. Ban Ki-moon, Secrétaire général de l'ONU, 18 mai 2011, <http://www.project-syndicate.org/commentary/kimoon18/French>.

qu'aurait la Conférence de se réserver à elle-même la décision d'adopter le document final, à l'image de ce qui s'est produit dans le cas de l'adoption du TICE, dont le texte définitif a été transmis à l'Assemblée générale pour éviter qu'il ne soit bloqué à la Conférence⁸. Il se peut aussi que ce membre décide de se servir du blocage d'une décision (fût-ce au détriment de l'esprit de la règle du consensus) comme d'un levier pour tenter d'obtenir un résultat **en dehors** de la Conférence.

Couplages

14. Le profond désaccord sur la question de savoir si un futur traité sur les matières fissiles devra couvrir les stocks existants ou uniquement les stocks à venir est au cœur de l'actuel blocage de la Conférence du désarmement, mais il n'en est pas la seule raison. Toutefois, un déblocage sur la question de la prise en compte des stocks devrait faciliter la résolution des problèmes de fond afférents à la question du traité sur les matières fissiles. La facilitation de l'ouverture des négociations dépendrait cependant des **couplages** avec les autres questions centrales et de la nature des mandats y relatifs. Mais après une phase aussi terne de l'histoire de la Conférence, une avancée, aussi improbable soit-elle, sur la question du traité sur les matières fissiles et du mandat neutre susmentionné améliorerait sans doute le niveau de confiance dans la Conférence et les perspectives de parvenir à un compromis.

15. Le problème des couplages entre les différentes questions centrales est complexe. La stratégie cynique consistant pour un membre à accepter un mandat de moindre intérêt s'il obtient un consensus sur un autre mandat dont il souhaite l'adoption paralyse la Conférence depuis 1995⁹. Ce stratagème, couramment utilisé par certains membres pour protéger les intérêts que leur procure le statu quo, est profondément ancré dans les pratiques de la Conférence. Il sera difficile de résoudre ce problème, notamment en raison de l'actuelle approche adoptée par la Conférence consistant à englober tous les mandats dans un programme de travail unique (problème qui sera examiné prochainement) et du fait que la règle du consensus est appliquée comme si elle donnait un droit de veto à chaque membre. En outre, les divergences de vues sur les quatre questions centrales n'ont pas uniquement trait à l'ordre des priorités à établir entre ces dernières et au problème pratique de la capacité qu'ont ou non les membres (particulièrement ceux dont les délégations sont peu nombreuses) de les examiner plus ou moins simultanément. Elles portent aussi sur la façon de traiter les différents thèmes (négociations, discussions ou échanges de vues) et sur la question de savoir si le résultat (juridiquement contraignant comme dans le cas d'un traité, ou non contraignant) devrait ou non être stipulé dans le mandat.

Programme de travail

16. Comme indiqué précédemment, les divergences de vues sur les priorités de la Conférence ont compliqué les efforts faits pour parvenir à un accord sur un programme de travail, du moins dans sa forme mal conçue vers laquelle elle tend depuis trop longtemps. Au lieu de traiter séparément l'ordonnancement de ses travaux (calendrier ou programme des activités par exemple) et la détermination des mandats de ses organes subsidiaires, la Conférence s'emploie à englober le mandat de chacun des organes subsidiaires dans un

⁸ Par. 31, document de l'UNIDIR, 2009, «Getting the Conference on Disarmament back to substantive work: food for thought». <http://www.unidir.org/pdf/activites/pdf2-act433.pdf>.

⁹ M. John H. King, *op. cit.*, p. 3, propose des réflexions utiles sur les origines de l'actuelle paralysie de la Conférence du désarmement, à savoir le recours au couplage entre différents mandats pour empêcher les progrès sur chacun d'entre eux.

programme unique¹⁰. La Conférence devrait s'efforcer d'adopter un programme de travail simplifié (qui ne comprendrait pas les mandats des organes subsidiaires)¹¹, comme cela était le cas dans les années 90 (voir par exemple le document CD/963)¹².

17. Un programme de travail simplifié requiert deux phases. La première consiste à se mettre d'accord sur le cadre organisationnel de la session annuelle à venir, notamment sur la répartition dans le temps ou dans l'espace pour les organes subsidiaires, mais sans mention des mandats réels de ces organes. La deuxième phase consiste à établir les mandats des organes subsidiaires que les membres décideront de créer. À l'évidence, au niveau le plus général, le mandat confié par l'Assemblée générale des Nations Unies à la Conférence fait de l'instance un organe de négociation. Il serait donc logique qu'au moins un des mandats des organes subsidiaires soit un mandat de négociation ou soit appelé à le devenir. Il faut préciser que la Conférence n'est pas tenue de créer des organes subsidiaires, mais qu'elle peut le faire «lorsque les conditions nécessaires pour négocier un projet de traité paraissent réunies»¹³.

18. Si elle estime qu'elle doit approfondir l'examen d'une question dans le cadre d'un organe subsidiaire, la Conférence doit parvenir à un accord sur le mandat d'un tel organe¹⁴. Cependant, la question qui vient alors immédiatement à l'esprit est celle de savoir si, dans le contexte de l'impasse actuelle, l'idée de simplifier le programme de travail en séparant les quatre mandats facilitera la réalisation de progrès. N'aura-t-elle pas simplement pour effet de reporter momentanément l'inévitable désaccord sur les termes des mandats?

19. Il est évident que le fait de séparer les mandats du programme de travail ne réglera pas automatiquement la question des couplages. Tant qu'une décision nécessitera l'approbation de plus d'un mandat, le risque de voir des délégations coupler ces mandats dans le but d'accroître la probabilité de désaccord sur l'ensemble subsistera. Des mandats séparés, ou non couplés, ont déjà été adoptés dans le passé, notamment en 1998 sur deux des quatre questions centrales actuelles, à savoir les matières fissiles et les garanties négatives de sécurité¹⁵, mais cet accord n'a malheureusement pas été reconduit l'année suivante.

20. Dès lors que le programme de travail simplifié sera adopté et que l'attention se portera sur l'adoption de mandats pour les organes subsidiaires, il sera primordial que la Conférence examine un seul mandat à la fois. Succomber à la tentation de rassembler les mandats conduira inévitablement à l'impasse, comme c'est aujourd'hui le cas avec l'actuel programme de travail inutilement complexe et surchargé.

21. En examinant chaque mandat séparément (comme ce fut le cas en 1998), les délégations peuvent faire état de leurs préoccupations pour chaque mandat et ces préoccupations peuvent être traitées une par une au lieu d'être, comme c'est le cas aujourd'hui, la cause d'un désaccord global sur la question du programme de travail. Par exemple, l'État membre X peut-il expliquer plus précisément pourquoi le mandat A ne répond pas à ses besoins? L'État membre Y peut-il préciser pourquoi il ne peut accepter un

¹⁰ À partir de la proposition Amorim (CD/1624), du 24 août 2000, jusqu'à la dernière version du document CD/1889, du 6 juillet 2010.

¹¹ Pour plus de détails, voir disarmamentinsight.blogspot.com/2010/02/shannon-mandate-aged-15.html.

¹² Voir également: M. Jerzy Zaleski, par. 4, «Nuclear Disarmament in the Conference on Disarmament», janvier 2011, paper for the UNIDIR/Geneva Forum CD Discussion Series: Breaking the Ice, <http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-010-J-en.pdf>.

¹³ Art. 23 du règlement intérieur.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Par. 9, UNIDIR paper on Fissile Material Negotiations in the CD: a Briefing Book <http://www.unidir.org/pdf/activites/pdf2-act477.pdf>.

mandat de négociation sur la question B? À défaut d'un engagement honnête sur ce point, dans le cadre duquel les États membres qui s'opposent sont placés sur la sellette et doivent répondre à une série de questions, les chances d'un déblocage sur la question du programme de travail sont infimes.

Mesures intermédiaires: prénégociations

22. Les efforts faits pour intensifier les discussions sur les questions centrales lors de séances plénières officieuses ou officielles se sont inscrits dans le prolongement des efforts aussi louables que vains déployés par les présidents successifs pour susciter un accord sur un programme de travail, et ils n'ont par conséquent pas abouti. Tant que la Conférence ne sera pas disposée à adopter un programme de travail simplifié tel que décrit plus haut, on pourra tenter de trouver un autre moyen de traiter de façon plus approfondie une ou plusieurs des questions centrales sans essayer préalablement de s'entendre sur un programme de travail du type actuel, comportant plusieurs mandats. Le Secrétaire général de l'ONU a proposé¹⁶ de faire en sorte que, dans un premier temps, la Conférence du désarmement engage un processus informel concernant le traité sur les matières fissiles, avant de s'entendre sur l'ouverture de négociations officielles dans le cadre de la Conférence. Il a préconisé un processus simple dont le but serait l'éducation mutuelle, l'instauration de la confiance nécessaire et l'amélioration des connaissances requises pour étayer et faciliter le processus officiel une fois adopté le programme de travail de la Conférence du désarmement¹⁷.

23. Il convient toutefois de noter que le règlement intérieur requiert un programme de travail sous une forme ou sous une autre, mais pas nécessairement la forme regrettable qu'il a prise au cours de la dernière décennie. Tant que les membres n'oublieront pas cette règle pour que des discussions du type proposé par le Secrétaire général puissent commencer, il suffira qu'une seule délégation opposée ne serait-ce qu'à l'idée d'une discussion informelle sur la question des matières fissiles l'invoque pour bloquer l'adoption d'un programme de travail. L'application servile de la règle sur le programme de travail et l'application abusive et persistante de la règle du consensus signifient aussi, malheureusement, qu'une délégation peut, à elle seule, bloquer l'adoption d'un programme de travail dont l'unique objet est la *programmation* de ces discussions.

24. Les autres mesures intermédiaires susceptibles de contribuer à renforcer la confiance et la base des connaissances pourraient consister à créer un groupe d'experts scientifiques (ou d'autres types de groupes), à l'image de ce qui avait été fait pour préparer le terrain à la

¹⁶ Allocution prononcée devant la Conférence du désarmement réunie en séance plénière, le 26 janvier 2011, par M. Ban Ki-moon, Secrétaire général de l'ONU.

¹⁷ Le Secrétaire général a également demandé que la question du désarmement nucléaire soit traitée à la Conférence du désarmement, dans le contexte de sa proposition en cinq points visant à revitaliser l'action en faveur du désarmement, qui mentionnait la nécessité d'un accord sur un cadre d'instruments distincts mais mutuellement complémentaires qui conduiraient à un désarmement nucléaire ou à la négociation d'une convention sur les armes nucléaires, appuyée par un système de vérification solide (allocution prononcée à l'Institut Est-Ouest, «L'ONU et la sécurité dans un monde débarrassé de l'arme nucléaire», 24 octobre 2008). Il convient de rappeler qu'à Genève, en marge de la Conférence du désarmement, l'Australie et le Japon ont coorganisé une série de discussions d'experts dans le but d'examiner les aspects techniques d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, de susciter un élan en faveur de la tenue de négociations et de contribuer à la réalisation des objectifs fixés par le Secrétaire général de l'ONU.

négociation des questions de fond afférentes au TICE¹⁸. À cet égard, il est bon de rappeler la déclaration sur le désarmement et la non-prolifération nucléaires faite à Berlin le 30 avril 2011 par les Ministres des affaires étrangères des pays suivants réunis au sein d'un groupe interrégional: Allemagne, Australie, Canada, Chili, Émirats arabes unis, Japon, Mexique, Pays-Bas, Pologne et Turquie. Les Ministres ont déclaré, en substance, qu'ils considéraient que la création d'un groupe d'experts scientifiques chargés d'examiner les aspects techniques d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles pouvait faciliter l'ouverture de négociations.

Conclusions

25. Les conclusions ci-après sont formulées en termes généraux:

a) Pour autant que la volonté nécessaire soit présente, il est possible d'améliorer sensiblement la façon dont la Conférence du désarmement conçoit ses travaux. Les domaines qui se prêtent actuellement le mieux à un examen sont l'application plus réfléchie de la règle du consensus et le retour à des programmes de travail dans lesquels on n'essaie pas d'inclure les mandats d'éventuels organes subsidiaires. L'élargissement de la composition de la Conférence pour la rendre plus représentative de la composition de l'Organisation des Nations Unies, la modernisation de l'ordre du jour pour débarrasser celui-ci de l'héritage de la guerre froide¹⁹, et la participation effective de la société civile sont également des domaines qui doivent être examinés d'urgence.

b) Cependant, compte tenu du climat stratégique actuel, il sera difficile de parvenir à un accord sur la réorganisation de ces mécanismes déficients de la Conférence du désarmement. Les désillusions suscitées par la Conférence, même si elles ne sont pas partagées par l'ensemble de ses membres, se sont répandues au fur et à mesure que s'épuisait la patience face à son manque de productivité. Il est donc peu probable qu'une volonté commune de faire à nouveau fonctionner les rouages existants de la Conférence apparaisse à brève échéance, voire même à plus long terme. La volonté d'entreprendre des réformes internes est à l'évidence limitée. Le fait que la Conférence ne dispose d'aucun mécanisme d'examen périodique suscite de regrettables dérives, faute de véritable obligation redditionnelle. Cette situation est aggravée par la tendance qu'a la Conférence à dissimuler, dans le rapport annuel qu'elle présente à l'Assemblée générale des Nations Unies, l'ampleur et les causes de l'insatisfaction de ses membres face à son manque de résultats.

¹⁸ Le Groupe d'experts scientifiques a été créé en 1976 par la Conférence du Comité du désarmement (instance qui a précédé la Conférence du désarmement), et a reçu pour mandat de théoriser et d'expérimenter un système d'échange de données sismologiques. Voir également le rapport soumis à l'Assemblée générale par le Groupe spécial d'experts scientifiques de la Conférence du désarmement sur son troisième essai technique et l'intérêt présenté par celui-ci eu égard à la composante sismologique du système de surveillance internationale établi par le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CD/1423), du 4 septembre 1996. Voir également: <http://disarmamentinsight.blogspot.com/2010/11/cd-breaking-ice.html>.

¹⁹ M. John H. King, op. cit., p. 9.

Annexe II

[Original: anglais]

Présidence colombienne

Document de travail II présenté par l'UNIDIR

Conférence du désarmement: Évaluer les possibilités d'autoréforme?¹

Introduction

1. Quelles que soient les causes de la paralysie de la Conférence du désarmement, qu'elles découlent de la façon dont ses membres conçoivent ses travaux ou qu'elles soient simplement symptomatiques d'un contexte géopolitique plus large, des préoccupations quant au manque chronique de productivité de cette instance ont été exprimées au plus haut niveau sur la scène internationale. On peut citer par exemple les récentes mesures prises par le Secrétaire général de l'ONU, notamment la convocation d'une «Réunion de haut niveau pour la revitalisation des travaux de la Conférence du désarmement et l'avancement des négociations multilatérales sur le désarmement»². Les efforts entrepris pour revitaliser la Conférence du désarmement n'ayant à ce jour porté que peu de fruits, les regards se tournent de plus en plus vers d'éventuels mécanismes de substitution susceptibles de faire progresser les travaux consacrés aux points de l'ordre du jour de la Conférence.

2. Le manque de confiance dans la capacité qu'aurait la Conférence du désarmement de se relever par ses propres moyens est tel que ses propres membres ont jusqu'ici concentré davantage leurs efforts sur la recherche de solutions en dehors de la Conférence que sur des réformes en profondeur ou sectorielles de l'instance elle-même. Le fait que beaucoup de membres de la Conférence du désarmement sont enclins à privilégier une démarche fondée sur les problèmes plutôt qu'une approche institutionnelle est peut-être une reconnaissance tacite de la paralysie de la Conférence. L'idée de reprendre une nouvelle fois les consultations (comme en 2002) sur «l'amélioration et l'efficacité du fonctionnement de la Conférence»³ et de revoir l'ordre du jour, les méthodes de travail et le règlement intérieur de plus en plus surannés de la Conférence n'a pas encore suscité un grand élan.

3. Si de telles consultations étaient menées, se limiteraient-elles au niveau interne pour porter sur des problèmes de règlement intérieur tels que ceux qui ont été mentionnés plus haut ou auraient-elles une portée plus large? Si l'on adoptait une approche fondée sur le principe de la table rase, qu'elle fasse l'objet d'un mandat ou qu'elle donne lieu à un examen à l'extérieur de la Conférence, il faudrait tenir compte des considérations

¹ Le présent document doit être lu en conjonction avec un document présenté antérieurement par l'UNIDIR, intitulé: «Conférence du désarmement: Étudier les causes de son manque de productivité».

² Voir les mesures proposées par le Secrétaire général de l'ONU dans le Résumé du Président, Réunion de haut niveau, New York, 24 septembre 2010.

³ Voir le rapport soumis à la Conférence du désarmement par le Coordonnateur spécial lors de la séance plénière du 22 août 2002 (CD/PV.911).

géopolitiques du moment, mais sans être obnubilé par elles. Si le remplacement de la Conférence par un autre organe était privilégié, le nouveau mécanisme devrait-il fonctionner avec un degré d'autonomie moins élevé que le mécanisme actuel? En d'autres termes, devrait-il être davantage dépendant de l'Assemblée générale des Nations Unies?

4. Que l'on crée un nouveau mécanisme ou que l'on réforme un mécanisme existant pour tenir des négociations multilatérales sur le désarmement, il est certain qu'il faudra déterminer les ressources nécessaires. Du fait de la baisse des dépenses publiques occasionnée par le ralentissement de l'activité économique mondiale, les affectations de ressources annuelles destinées à financer des services aussi essentiels que l'interprétation, la traduction ou la documentation pourraient bien devenir moins automatiques qu'à l'ordinaire.

5. Si une évaluation de la situation devait déboucher sur une mise en sommeil de la Conférence du désarmement ou si celle-ci ne devait plus se réunir qu'en cas de besoin, les organes existants de l'ONU (le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale) devraient-ils participer plus activement à la définition des mandats pour les négociations et les discussions sur des questions spécifiques? Ce rôle devrait-il être temporaire en attendant la création de nouvelles institutions, ou devrait-il être permanent? L'Assemblée générale, qu'elle agisse de façon indépendante dans l'exercice des pouvoirs que lui donne l'article 11 de la Charte des Nations Unies⁴ ou de concert avec le Conseil de sécurité, devrait-elle enjoindre les États membres d'engager les processus appropriés sur les questions prioritaires? Comment ces processus et ces priorités seraient-ils déterminés et comment les ressources seraient-elles allouées? La façon de procéder à ces déterminations devra-t-elle être étudiée comme il convient lors d'une quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement ou d'un sommet mondial?

6. La Conférence du désarmement entretient des relations particulières avec l'ONU. Elle adopte son propre ordre du jour et, selon son règlement intérieur, elle «tient compte» des recommandations qui lui ont été faites par l'Assemblée générale des Nations Unies et des propositions de ses membres. L'expression «tient compte»⁵ peut donner lieu à plusieurs interprétations. Au sens littéral, cette expression signifie que la Conférence du désarmement doit être réceptive aux recommandations de l'Assemblée générale des Nations Unies, et elle peut être interprétée comme reflétant l'idée d'une supériorité intrinsèque de la Conférence du désarmement sur l'Assemblée générale en ce sens que, bien qu'étant tenue de tenir compte de ces recommandations, elle n'est pas tenue de les appliquer.

7. Cette dernière interprétation n'est pas viable et n'est pas étayée par la réalité. Le règlement intérieur de la Conférence fait également obligation à celle-ci de soumettre un rapport annuel à l'Assemblée générale, et les ressources humaines et financières de la Conférence proviennent de l'ONU. Il est vrai que la Conférence peut modifier son règlement intérieur «par consensus» et que, techniquement parlant, elle n'est pas un organe de l'ONU. Cependant, il est difficile de ne pas conclure que, nonobstant son propre sentiment d'autonomie, la Conférence dépend de l'Assemblée générale, puisqu'elle a été créée sous sa forme moderne par la première session extraordinaire consacrée au désarmement. Le proverbe «celui qui donne peut aussi reprendre» s'applique apparemment très bien à cette situation.

8. En tout état de cause, le fait que la Conférence ne peut se prévaloir d'aucun succès récent et les pressions pesant actuellement sur les ressources de l'ONU laissent à penser

⁴ Voir en particulier le paragraphe 1 de l'article 11, qui dispose que l'Assemblée générale peut faire des recommandations sur la base des principes régissant le désarmement et la réglementation des armements.

⁵ Art. 27 du règlement intérieur de la Conférence du désarmement, CD/8/Rev.9.

que les membres déçus de la Conférence pourraient bien être tentés de suggérer à l'Assemblée générale d'être moins généreuse au moment où elle déterminera le budget nécessaire au financement des vingt-quatre semaines de réunions prévues pour la Conférence du désarmement. L'Assemblée générale pourrait, tout du moins, assortir l'octroi de ressources à la Conférence d'un plus grand nombre de conditions. Elle pourrait par exemple faire de l'adoption d'un programme de travail une condition *sine qua non* de l'octroi de fonds au-delà d'un certain délai (d'un mois par exemple), au début de chaque session annuelle. Par ailleurs, compte tenu de l'absence de processus périodique régulier d'autoévaluation de la Conférence, l'Assemblée générale des Nations Unies pourrait ordonner à celle-ci de procéder à une autoévaluation extraordinaire dans un délai donné, afin de justifier la prolongation de son existence.

Nouvelles institutions: processus spéciaux

9. D'importants processus relatifs au désarmement, à la non-prolifération et à la limitation des armements sont déjà en cours sans qu'une institution spéciale autre que l'ONU ne soit nécessaire. Par exemple, en 2006, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de constituer un groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner «la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques»⁶. Dans son rapport, présenté en 2008, le groupe a encouragé l'Assemblée générale à engager des discussions à participation non limitée⁷ consacrées à un éventuel traité sur le commerce des armes. En 2009, la Première Commission de l'Assemblée générale a décidé «d'organiser une conférence des Nations Unies pour un traité sur le commerce des armes qui se réunira pendant quatre semaines consécutives en 2012 en vue d'élaborer un instrument juridiquement contraignant établissant les normes internationales communes les plus strictes possibles pour le transfert des armes classiques»⁸. En dépit des difficultés rencontrées, un mandat de négociation a été élaboré et ce processus a été lancé avec succès dans le cadre de la conférence multilatérale la plus large et la plus représentative de toutes, à savoir l'ONU.

10. Les mécanismes spéciaux, qu'ils soient lancés en tant que conférences diplomatiques par les Nations Unies ou par des groupes d'États partageant des convictions similaires, pourraient représenter un moyen plus pragmatique de mener des négociations sur des questions telles que celles qui figurent de façon permanente au programme de travail de la Conférence du désarmement. Le processus d'Ottawa sur les mines antipersonnel et le processus d'Oslo sur les armes à sous-munitions ont été initiés par des groupes d'États qui partageaient des convictions similaires et dont la plupart considéraient le mécanisme existant comme incapable d'atteindre leurs objectifs. Ces deux processus ont abouti alors que les armes classiques concernées avaient «mauvaise presse» du fait de leur impact sur les populations civiles et qu'une masse critique de gouvernements était sensible au retentissement dans l'opinion des campagnes publiques menées pour les dénoncer.

11. La dénonciation des mines terrestres et des armes à sous-munitions a eu un impact au-delà des frontières des États parties aux Conventions d'Ottawa et d'Oslo⁹. Pourtant, les

⁶ Assemblée générale, «Vers un traité sur le commerce des armes», paragraphe 1, A/RES/61/89, 18 décembre 2006.

⁷ Assemblée générale, le Traité sur le commerce des armes, A/RES/64/48, 12 janvier 2010.

⁸ Ibid.

⁹ Les allégations et démentis successifs de la Fédération de Russie et de la Géorgie concernant l'emploi d'armes à sous-munitions pendant le conflit qui a opposé ces deux pays en 2008 illustrent à quel point

détracteurs de ces mécanismes spéciaux affirment que le fait que les principaux producteurs, possesseurs et utilisateurs des systèmes d'armes interdits par ces deux instruments refusent d'y devenir parties nuit à l'utilité desdits instruments, tant directement que par le précédent ainsi créé pour le traitement des armes non classiques, tout particulièrement les armes nucléaires. Que les principaux producteurs et possesseurs des armes concernés par un mécanisme spécial de négociation participent ou non à ces négociations, leur attitude à l'égard de ces armes risque en définitive d'être modifiée par le résultat du processus. Il ne faut pas considérer a priori que l'absence des acteurs principaux condamne de tels mécanismes à l'échec.

12. Toujours en ce qui concerne l'utilité des mécanismes spéciaux, un des aspects sur lesquels les participants doivent être clairs est celui du règlement intérieur, et en particulier du moment auquel il convient de l'élaborer et de son contenu, notamment en ce qui concerne le processus décisionnel. Si le mécanisme en question est une conférence ou un groupe de travail mandaté par les Nations Unies et couvrant un large éventail d'intérêts, il est normal qu'un règlement intérieur soit adopté, fût-ce provisoirement, au début du processus. Il est également de coutume, dans le cadre des mécanismes institués par les Nations Unies, de faire en sorte que le règlement intérieur comporte les caractéristiques suivantes. La conférence ou le groupe de travail doit statuer sur les questions de procédure à la majorité simple des États présents et votants. Les décisions sur le fond doivent, si possible, être prises par consensus. S'il n'est pas possible de parvenir à un consensus, le Président peut réclamer un report du vote de vingt-quatre heures, et tous les efforts doivent être faits pour faciliter un consensus. Si cette procédure échoue, la conférence peut statuer à l'issue d'un vote à la majorité des deux tiers des États présents et votants. En cas de doute sur le point de savoir si la question relève du fond ou de la procédure, la question est traitée comme une question de fond.

13. Lorsque des négociations spécifiques sur un traité sont initiées par un groupe d'États partageant des convictions similaires, comme ce fut le cas pour les processus d'Ottawa et d'Oslo, l'élaboration du règlement intérieur selon un mode plus informel peut être justifiée. Malgré les différences dans le degré de similarité des convictions, ces efforts peuvent être entrepris sur la base de l'idée selon laquelle ce qui constitue le socle de l'objectif commun pourrait être adopté sans vote, c'est-à-dire sans que le consensus soit incontournable, étant entendu qu'en cas de blocage, il faudra recourir au vote. Dans le cas du processus d'Oslo, un texte informel a progressivement été précisé par les présidences successives, qui se sont fondées sur leur propre appréciation des points sur lesquels des compromis étaient possibles. C'est seulement au début de la phase ultime – lors de la Conférence diplomatique de Dublin – que le texte a pris un tour plus officiel en ouvrant la voie à un vote éventuel¹⁰. Pour faire face à la possibilité qu'un vote soit effectivement nécessaire, un règlement intérieur a été adopté dès le début de la Conférence de Dublin. En définitive, le Traité a été adopté sans qu'il soit nécessaire d'invoquer le règlement intérieur.

14. Faute de possibilité d'agir de la sorte à la Conférence du désarmement, des pressions de plus en plus intenses s'exercent pour que la question du désarmement nucléaire soit traitée ailleurs. On a le sentiment que, tant que les États possesseurs d'armes nucléaires seront perçus comme figurant au nombre des plus ardents défenseurs de la Conférence du désarmement, et ce en dépit de la stagnation de ses travaux, la Conférence, par sa paralysie même, «préservera» les armes nucléaires. Assurément, les réductions que les cinq États

ils étaient sensibles à l'attention du public pour ces armes. Ni l'une ni l'autre n'ont, pour l'heure, adhéré à la Convention sur les armes à sous-munitions.

¹⁰ Cette formalité était inscrite dans l'article 30 du règlement intérieur de la Conférence diplomatique de Dublin, qui disposait que «le projet de convention sur les armes à sous-munitions ... constitue la proposition de base à examiner par la Conférence».

parties au TNP qui possèdent l'arme nucléaire ont appliquées par petites touches à leurs arsenaux nucléaires sont faibles et ils ont même parfois fait preuve d'immobilisme pour ce qui est d'exécuter les obligations qui leur incombent au titre de l'article VI de cet instrument. D'autre part, les craintes grandissantes de prolifération des armes nucléaires ont suscité de nouvelles réflexions concernant la création d'un mécanisme spécial pour l'élimination des armes nucléaires, sur la base de l'idée formulée dans le document final de la huitième conférence d'examen du TNP tenue en mai 2010. Il faut souligner que les États parties au TNP se sont, par consensus, déclarés vivement préoccupés par les conséquences catastrophiques sur le plan humanitaire qu'aurait l'emploi d'armes nucléaires, un sentiment dont on commence à entendre l'écho à grande échelle et qui sera inévitablement pris en compte, sinon à la Conférence du désarmement, du moins ailleurs¹¹.

15. Faute d'un élan vigoureux en faveur d'une autoréforme de la Conférence du désarmement, les approches individualisées retenues pour chaque question hors du cadre de celle-ci pourraient prendre plusieurs formes, et plusieurs des questions centrales pourraient être prises en considération. S'agissant de la question du traité sur les matières fissiles, la possibilité qu'un groupe d'États producteurs de telles matières (parmi lesquels ne figurerait probablement pas l'État membre opposé à la tenue de négociations sur ces matières) puisse traiter cette question, soit directement en son sein, soit par quelque autre moyen extérieur à la Conférence du désarmement, idée qui était avancée depuis plusieurs années, a récemment connu un regain d'intérêt, notamment aux États-Unis d'Amérique, en France et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord¹². À cet égard, les Ministres des affaires étrangères de l'Allemagne, de l'Australie, du Canada, du Chili, des Émirats arabes unis, du Japon, du Mexique, des Pays-Bas, de la Pologne et de la Turquie ont, dans leur déclaration sur le désarmement et la non-prolifération nucléaires faite à Berlin, le 30 avril 2011, indiqué en substance que leur préférence allait à la négociation d'un traité sur les matières fissiles dans le cadre de la Conférence du désarmement, mais que si celle-ci ne parvenait pas à se mettre d'accord sur l'ouverture de négociations avant la fin de sa session de fond de 2011, ils inviteraient l'Assemblée générale des Nations Unies, qui était déjà saisie de cette question au titre du point 162 de son ordre du jour intitulé «Suivi de la Réunion de haut niveau du 24 septembre 2010 pour la revitalisation des travaux de la Conférence du désarmement et l'avancement des négociations multilatérales sur le désarmement», à se saisir de la question et à examiner des moyens de procéder dans le but d'ouvrir les négociations.

16. Un intérêt a également été exprimé pour relancer une idée informellement présentée par six pays en 2005 à l'Assemblée générale des Nations Unies, idée qui consisterait à créer

¹¹ NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), Conclusions et recommandations concernant les mesures de suivi, I. Désarmement nucléaire, A. Principes et objectifs, al. v.

Voir également le rapport de la Commission internationale sur le désarmement et la non-prolifération nucléaires créée à l'initiative de l'Australie et du Japon, dans lequel il est indiqué, en substance, que le meilleur moyen de parvenir à l'élimination des armes nucléaires sur le plan pratique – moyen associant à la fois les gouvernements animés des mêmes intentions et la société civile – serait de mener des négociations fondées sur des considérations humanitaires et les droits de l'homme. On notera également la préoccupation exprimée par le Secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki-moon, dont la proposition en cinq points visant à revitaliser l'action en faveur du désarmement faisait état de la nécessité de parvenir à un accord sur un cadre constitué d'instruments distincts mais mutuellement complémentaires qui conduiraient à un désarmement nucléaire ou à la négociation d'une convention sur les armes nucléaires, appuyée par un système de vérification solide (allocution prononcée à l'Institut Est-Ouest, «l'ONU et la sécurité dans un monde débarrassé de l'arme nucléaire», 24 octobre 2008).

¹² Voir M. Tom Donilon, Conseiller présidentiel pour les questions de sécurité nationale, allocution devant la Carnegie International Nuclear Policy Conference, Washington, 29 mars 2011.

à Genève des comités spéciaux à participation non limitée pour chacune des quatre questions centrales, sous l'égide de l'Assemblée générale¹³. La proposition de 2005 prévoyait que ces groupes travailleraient indépendamment de la Conférence du désarmement tant que celle-ci ne parviendrait pas à régler les points de désaccord sur son programme de travail. Sous la pression vigoureuse de plusieurs États dotés d'armes nucléaires, le projet de proposition n'a pas été soumis. Il est peut-être maintenant temps de le faire.

Raisons justifiant la tenue d'une quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée au désarmement

17. Les instances internationales ne se régénèrent généralement pas elles-mêmes si elles ne bénéficient pas d'un appui universel pour le faire. Le statu quo tend à être la solution par défaut. Faute d'une démarche radicale de la Conférence du désarmement pour se redynamiser elle-même, force est de conclure que l'Assemblée générale des Nations Unies doit entreprendre des changements systémiques dans le cadre d'une session extraordinaire consacrée au désarmement ou par d'autres moyens. Compte tenu de sa dimension universelle – une caractéristique qui fait notoirement défaut à une Conférence du désarmement qui ne compte que 65 membres –, l'Assemblée générale a un rôle fondamental à jouer dans la défense de la cause du désarmement et de la non-prolifération.

18. Il est vrai que les efforts entrepris pour convoquer une quatrième session extraordinaire consacrée au désarmement n'ont jusqu'à présent pas été très prometteurs dans la perspective d'une refonte éventuelle du mécanisme multilatéral de désarmement. À ce propos, l'Ambassadeur Alfredo Labbé, Président du premier groupe de travail à composition non limitée constitué par l'Assemblée générale des Nations Unies pour examiner les arguments éventuels en faveur de la tenue d'une quatrième session extraordinaire, a fait observer que, pour pouvoir avoir un poids politique comparable à celui de la première session extraordinaire consacrée au désarmement, tenue en 1978, «le document final qui devrait être adopté à cette quatrième session devrait être un vecteur de convergence pour tous les États Membres de l'ONU. À ce titre, il devra faire l'objet d'un large consensus (associant tous les principaux acteurs) et enrichir, voire dépasser, ce qui avait été accompli à la première session extraordinaire»¹⁴.

19. En 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de réunir un nouveau groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner, «en travaillant sur la base du consensus», les objectifs et l'ordre du jour d'une quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement, notamment la nécessité éventuelle de constituer un comité préparatoire¹⁵. Le groupe de travail est invité à rendre compte de ses travaux à l'Assemblée générale des Nations Unies avant la fin de sa session de 2012. Il ne fait aucun doute qu'une telle session extraordinaire n'est pas pour tout de suite. De plus, les États-Unis d'Amérique, la France et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord se sont abstenus lors du vote de la résolution portant création du nouveau groupe de travail, expliquant que, selon eux, la création de ce groupe préjugeait des travaux entrepris par le Conseil consultatif du Secrétaire général de l'ONU au lendemain de la Réunion de

¹³ Draft Elements of an UNGA60 First Committee Resolution «Initiating work on priority disarmament and non-proliferation issues» Brésil, Canada, Kenya, Nouvelle-Zélande, Suède.

¹⁴ Assemblée générale, rapport du groupe de travail à composition non limitée, A/AC.268/2007/2, 31 août 2007, annexe I; voir également M. J. Langmore, «The possibility and potential value of holding a fourth special session on the General Assembly or the United Nations on Disarmament», Commission internationale sur le désarmement et la non-prolifération nucléaires.

¹⁵ A/RES/65/66.

haut niveau du 24 septembre 2010. (Au moment où ces lignes sont écrites, le Conseil consultatif n'a pas encore achevé ses travaux.)

20. Dans ces circonstances peu propices, est-il inévitable qu'une quatrième session extraordinaire n'apporte rien de plus dans le sens prévu par M. Labbé? Le risque d'échec est-il trop important? Si on considère que la période actuelle n'est guère propice à une telle réunion, devons-nous nous résigner à la stagnation en matière de désarmement multilatéral? D'un autre côté, la diplomatie multilatérale peut-elle se permettre de laisser perdurer l'inefficacité chronique de certaines composantes telles que la Conférence du désarmement et la Commission du désarmement? Qu'avons-nous à perdre en convoquant une quatrième session extraordinaire bien préparée dans le but de faire part de nos divergences de vues et de débattre sur les sujets de préoccupation et les remèdes possibles? Tant que ces questions resteront sans réponses, les pressions exercées pour que des mécanismes spécifiques à chaque question soient créés ne cesseront de s'accroître. Plus le recours à la Conférence du désarmement sera évité, plus les jours de celle-ci seront comptés.

21. Les délégations qui se regrouperont pour faire pression sur l'Assemblée générale pour qu'elle aille de l'avant sur le point de son ordre du jour intitulé «Convocation de la quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement»¹⁶ choisiront peut-être de fonder leurs arguments sur des facteurs *plus larges* que les dysfonctionnements de certains éléments du mécanisme de désarmement multilatéral tels que la Conférence du désarmement. Le préambule des résolutions portant création des groupes de travail à composition non limitée dont il est question plus haut a rappelé aux États Membres l'engagement pris par leurs chefs d'État et de gouvernement dans la Déclaration du Millénaire, de «travailler à l'élimination des armes de destruction massive, notamment les armes nucléaires». L'importance de ce rappel tient au fait qu'il souligne le lien entre développement et désarmement: à sa première session, en 1979, la Conférence du désarmement a créé, sur la base des résultats de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement, une liste de 10 questions (le «décalogue») en vue de ses futurs travaux sur la cessation de la course aux armements et le désarmement. Cette liste porte à la fois sur le désarmement et sur le développement. Cette notion n'est pas universellement acceptée, mais il est incontestable que l'article 26 de la Charte des Nations Unies dispose qu'il faut «favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde».

22. Cette philosophie va de pair avec un renforcement des possibilités pour le public de donner son avis et de participer à l'examen des questions, ce qui facilite l'établissement de partenariats avec la société civile et les organisations intergouvernementales intéressées du type de ceux qui ont caractérisé les processus d'Ottawa et d'Oslo. L'incapacité dans laquelle se trouve la Conférence du désarmement à associer sérieusement et durablement la société civile à ses travaux est de plus en plus largement perçue comme un élément supplémentaire contribuant à la baisse de son prestige.

Conclusions

23. Les conclusions ci-après sont proposées sous la forme de mesures et de solutions possibles pour l'avenir:

a) Faute d'un déblocage rapide et durable à la Conférence du désarmement, il faudra s'attendre à une intensification des pressions en faveur d'initiatives visant à réformer

¹⁶ Op. cit.

l'instance. Ces initiatives pourront avoir plusieurs origines. Elles pourront être proposées par l'Assemblée générale des Nations Unies, notamment sous la forme de la convocation d'une quatrième session extraordinaire consacrée au désarmement, ou découler de mesures que le Secrétaire général de l'ONU prendra après avoir reçu, courant 2011, le rapport de son Conseil consultatif pour les questions de désarmement. Ce dernier a été chargé de conseiller le Secrétaire général, entre autres, sur la désignation d'un «groupe de personnalités de haut niveau spécifiquement chargé d'examiner le fonctionnement de la Conférence»¹⁷.

b) En attendant, et peut-être pour une durée indéfinie, il faudra peut-être recourir à des mécanismes spéciaux pour traiter les priorités urgentes. Le recours accru à des mécanismes extérieurs à la Conférence du désarmement érodera le statut de celle-ci et rendra plus difficile sa revitalisation.

c) Depuis qu'elle a adopté le TICE, en septembre 1996, la Conférence du désarmement a siégé près de trois cent cinquante semaines sans produire le moindre résultat concret. Si le Secrétaire général de l'ONU décidait de désigner un groupe de personnalités de haut niveau, il devrait être en droit d'attendre de la Conférence du désarmement qu'elle se montre particulièrement réceptive aux conclusions du groupe, compte tenu de cette période de stérilité prolongée.

¹⁷ Voir les mesures proposées par le Secrétaire général de l'ONU dans le Résumé du Président, Réunion de haut niveau, New York, 24 septembre 2010.

Annexe III

[Original: anglais]

Liste de questions

Les questions ci-après sont fondées sur les documents de travail établis par l'UNIDIR dans le but d'alimenter le débat.

La Conférence du désarmement: Étudier les causes de son manque de productivité

1. Le statu quo est-il viable? Si la Conférence du désarmement ne peut arrêter un programme de travail, l'attribution des ressources nécessaires au maintien de son existence est-elle justifiée? Si tel est le cas, pourquoi?
2. Si la Conférence du désarmement parvenait à adopter un programme de travail, pourrait-elle engager des négociations durables, ou est-elle devenue trop tenue par ces règles, voire même obsolète? (Les problèmes principaux sont énumérés ci-après.)
3. Si nous sommes suffisamment optimistes pour croire que la Conférence du désarmement est promise à un avenir durable, ne devons-nous pas tout de même reconnaître que son improductivité chronique menace sa crédibilité et, du même coup, son existence?
4. L'actuelle paralysie du mécanisme multilatéral de désarmement est-il dû à un problème de procédure ou à un problème politique?
5. Si l'improductivité de la Conférence est imputable à des facteurs extérieurs (par exemple le contexte stratégique actuel), ne serait-il pas préférable d'en prendre acte et de mettre en sommeil la Conférence du désarmement sans plus attendre?
6. Si, d'un autre côté, la Conférence du désarmement reconnaissait que des facteurs internes contribuent aussi à son actuelle paralysie ou à la baisse de son efficacité, quels seraient ces facteurs? Par exemple:
 - a) Des divergences de vues importantes sur le fond (par exemple, sur les stocks de matières fissiles, sur la nécessité de négocier sur le désarmement nucléaire, etc.)?
 - b) Des divergences de vues importantes sur les priorités (par exemple, choix des questions à traiter, ordre dans lequel il faut les examiner, négociations ou discussions, et avec quels objectifs: texte juridiquement contraignant ou résultat ouvert)?
 - c) Le recours au couplage entre les diverses questions centrales comme moyen délibéré d'empêcher les progrès sur une ou plusieurs d'entre elles?
 - d) L'inclusion de mandats dans le programme de travail, c'est-à-dire la surcharge inutile du calendrier des activités?
 - e) L'interprétation injustifiée de la règle du consensus comme équivalant à un droit de veto permanent et non comme le reflet d'un «accord général» ou de l'absence d'objection cruciale?
 - f) La représentation insuffisante des États Membres à la Conférence du désarmement?

- g) La participation insuffisante de la société civile?
- h) Un ordre du jour suranné?
- i) La durée des présidences qui serait une cause d'inefficacité?
- j) Le recours excessif aux groupes régionaux?
- k) D'autres facteurs?

Annexe IV

[Original: anglais]

Liste de questions

Les questions ci-après sont fondées sur les documents de travail établis par l'UNIDIR dans le but d'alimenter le débat, et sur les contributions de certaines délégations.

Conférence du désarmement: Évaluer les possibilités d'autoréforme?

1. Face au quasi-consensus sur les questions considérées comme «mûres pour la négociation», comment surmonter le blocage dû à l'invocation par un ou deux membres du règlement intérieur?
2. En l'absence de mécanisme interne d'autoévaluation, la Conférence du désarmement doit-elle entreprendre une évaluation sous une forme ou sous une autre?
3. Dans l'affirmative, existe-t-il la moindre perspective d'accord sur des réformes susceptibles d'améliorer les chances d'engager un véritable travail de fond? Combien des questions abordées dans la première partie du présent document faudra-t-il examiner?
4. Est-il même possible que la Conférence puisse arrêter un mandat d'autoévaluation? (Indépendamment de la volonté que pourrait avoir la Conférence d'entreprendre une quelconque autoévaluation, le Conseil consultatif du Secrétaire général de l'ONU pour les questions de désarmement fera peut-être des recommandations concernant l'avenir de la Conférence du désarmement.)
5. Faute d'un accord à la Conférence du désarmement sur un quelconque mécanisme d'autoévaluation, de quelles autres solutions les membres et observateurs disposent-ils?
6. Le rapport annuel de la Conférence à l'Assemblée générale des Nations Unies et la résolution annuelle adoptée par celle-ci devraient-ils appeler l'attention sur le désaccord concernant la nécessité d'une autoévaluation? (L'Assemblée générale pourrait décider de solliciter l'avis des membres sur la façon de faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement; désigner un groupe de personnalités éminentes chargé d'étudier la façon de revitaliser et de restructurer le mécanisme de désarmement (à la lumière des recommandations du Conseil consultatif); convenir d'un mandat pour des conférences d'experts (par le biais d'un groupe d'experts gouvernementaux ou de groupes de travail à composition non limitée); ou convoquer une nouvelle réunion de haut niveau ou une session extraordinaire consacrée au désarmement. Des mécanismes spéciaux pourraient par ailleurs être utilisés en dehors du cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies.)
7. Quel pourrait être l'axe des travaux d'un groupe de personnalités de haut niveau chargé de tenter de faire avancer le débat?
8. La Conférence du désarmement devrait-elle continuer à se réunir vingt-quatre semaines par an alors qu'elle ne produit pas le moindre résultat?
9. La Conférence du désarmement devrait-elle prendre acte du fait qu'en l'absence d'un accord sur un programme de travail pour cette année, elle ne se réunira que pendant un mois en 2012 pour déterminer si une avancée est possible? (En d'autres termes, les

allocations de ressources à la Conférence du désarmement pour les cinq derniers mois de 2012 dépendraient des décisions adoptées pendant le premier mois.)

10. Faut-il conditionner le financement de la Conférence du désarmement et des autres instances aux résultats qu'elles produisent? (En d'autres termes, des ressources ne seraient plus automatiquement allouées pour vingt-quatre semaines de réunions!)

11. Quelle est la voie la plus réaliste pour accélérer la réalisation de progrès vers un désarmement général?
