

---

# Conférence du désarmement

26 août 2013  
Français  
Original: anglais

---

## **Note verbale datée du 19 août 2013, adressée au Secrétaire général de la Conférence du désarmement par la Mission permanente de l'Irlande, transmettant le texte d'un document informel daté du 19 août 2013, intitulé «Travaux de la Conférence du désarmement: difficultés rencontrées et orientations envisagées»**

La Mission permanente de l'Irlande auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève présente ses compliments au Secrétaire général de la Conférence du désarmement, et a l'honneur de lui transmettre ci-joint le document informel intitulé «Travaux de la Conférence du désarmement: difficultés rencontrées et orientations envisagées», daté du 19 août 2013.

La Mission permanente de l'Irlande vous saurait gré de bien vouloir faire le nécessaire pour que le présent document informel soit publié comme document officiel de la Conférence du désarmement et distribué à tous les États membres et aux États participant aux travaux de la Conférence en qualité d'observateurs.

## Document informel

# Travaux de la Conférence du désarmement: difficultés rencontrées et orientations envisagées

## Introduction

1. Par l'adoption par consensus du document CD/1956/Rev.1 le 16 août 2013, la Conférence du désarmement a mis en place un groupe de travail informel ayant pour mandat «d'établir un programme de travail solide, substantiel et permettant une mise en œuvre graduelle».

2. Pendant la période à venir, le Groupe de travail informel va étudier, conformément à son mandat, les moyens de jeter les bases d'un consensus sur un programme de travail qui pourrait, après tant d'années, permettre à la Conférence de débiter ses travaux de fond.

3. Au moment où les discussions s'engagent au sein du Groupe de travail informel, il pourrait être utile d'évoquer de façon informelle certaines questions plus vastes n'appelant pas de décision immédiate mais qui sont, à n'en pas douter, des questions à examiner dans l'optique du renforcement de l'efficacité de la Conférence. Elles font partie de la mosaïque de facteurs de blocage qu'il pourrait falloir évaluer lorsqu'il s'agira de faire progresser la Conférence jusqu'au point où elle réponde aux attentes que la communauté internationale nourrit à son endroit en tant qu'instance multilatérale de négociation sur les questions de désarmement.

4. La Conférence du désarmement et l'instance qui l'a précédée sont en place depuis plus de cinquante ans. Les instruments juridiques qui y ont été négociés ont renforcé le désarmement multilatéral et la maîtrise des armements, et consolidé la paix et la sécurité internationales. La capacité de la Conférence à apporter encore une contribution notable est certes réelle mais elle est de plus en plus perçue comme improbable compte tenu de l'impasse dans laquelle la Conférence stagne depuis de nombreuses années.

5. La Conférence n'est parvenue à engager des négociations sur aucun des nombreux points importants figurant depuis bien plus de dix ans à son ordre du jour, ce malgré les efforts déployés pendant toutes ces années par les Présidents qui se sont succédé et les membres de la Conférence du désarmement. Le document CD/1956/Rev.1 témoigne clairement et de façon encourageante de la détermination de la Conférence à rechercher les moyens de sortir de l'impasse quant à la teneur d'un programme de travail. Parallèlement, il va falloir continuer de se demander si les méthodes de travail ayant cours actuellement à la Conférence sont parfaitement propices à l'obtention de résultats sous la forme de nouveaux instruments juridiquement contraignants.

6. La structure envisagée dans le document final de la dixième session extraordinaire de l'Assemblée générale – qui était la première session consacrée au désarmement – prévoyait une nette séparation des tâches entre les différentes instances et les différents organes. Le Comité du désarmement, organe qui a précédé la Conférence, est l'organe de négociation auquel l'Assemblée générale se référait alors. Depuis la première séance tenue en 1979, le Comité, devenu la Conférence par la suite, a contribué de façon essentielle au renforcement de la paix et de la sécurité internationales à travers la négociation d'instruments multilatéraux juridiquement contraignants dans le domaine du désarmement. La liste impressionnante des résultats ainsi obtenus est demeurée inchangée depuis la fin des négociations du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires en 1996.

7. L'article 27 du Règlement intérieur de la Conférence dispose que, lorsqu'elle adopte son ordre du jour au début de chaque session annuelle, la Conférence «tient compte des recommandations qui lui ont été faites par l'Assemblée générale» ainsi que des «propositions présentées par les États membres de la Conférence» et des «décisions de [la Conférence]». Dans la résolution qu'elle a adoptée sur le rapport annuel de la Conférence en 2012 (résolution 67/72), l'Assemblée générale a demandé à la Conférence «d'intensifier encore les consultations et d'examiner les possibilités qui s'offrent à elle de sortir de l'impasse dans laquelle elle se trouve depuis plus de dix ans en adoptant et en suivant un programme de travail équilibré et global à une date aussi rapprochée que possible». Dans sa résolution 66/66 intitulée «Revitaliser les travaux de la Conférence du désarmement et faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement», l'Assemblée générale a engagé les États à «redoubler d'efforts pour créer un environnement propice aux négociations multilatérales sur le désarmement».

8. Dans l'intervention qu'il a faite à la Conférence du désarmement le 18 juin 2013, le Secrétaire général de la Conférence, M. Tokayev, a formulé un certain nombre de propositions à l'intention des membres de la Conférence. Il s'agissait notamment de la création d'un groupe de travail informel ayant pour mandat d'établir un programme de travail, groupe aujourd'hui créé en application de la décision CD/1956/Rev.1. Le Secrétaire général de la Conférence a également suggéré de créer un organe subsidiaire chargé de réfléchir à l'amélioration des méthodes de travail de la Conférence et de formuler des propositions à cet égard. Il a en outre suggéré que les membres de la Conférence envisagent de nommer un coordonnateur spécial chargé d'étudier la question de l'élargissement de la composition de la Conférence et du rôle que pourrait jouer la société civile dans ses travaux, et de faire des propositions à cet égard.

9. Le présent document expose certaines réflexions que les membres de la Conférence pourraient souhaiter étudier, y compris dans l'optique des propositions faites par le Secrétaire général de la Conférence.

## **Méthodes de travail**

### **Présidents**

10. Jusqu'ici, la recherche d'un accord sur un programme de travail a essentiellement été assumée par les Présidents, qui disposent de relativement peu de temps pour mener des consultations auprès des délégations et cerner les différentes positions. Le document CD/1956/Rev.1 vient, à l'évidence, conférer une nouvelle dimension au processus. Avec le mode de fonctionnement actuel, les deuxième et quatrième Présidents de chaque session annuelle ne disposent que de vingt-huit jours pour mener leurs consultations et élaborer des propositions. Cela vaut la peine de se demander si un nombre moins important de présidences à chaque session permettrait de gagner en efficacité, en ce qu'il donnerait à chaque Président le temps de consulter les délégations pendant les périodes où la Conférence ne siège pas. Serait-il judicieux d'envisager, par exemple, une configuration dans laquelle quatre Présidents pour l'année civile, assumant chacun six semaines de présidence, seraient plus efficaces, chacun d'eux pouvant alors mener ses consultations durant les périodes qui séparent les trois parties composant chaque session annuelle?

11. L'absence, dans la pratique, d'initiative de la part des membres de la Conférence pourrait sembler en contradiction avec la fonction actuellement envisagée pour un programme de travail qui couvrirait davantage que la période correspondant à une seule présidence. Une approche plus concertée et collective des membres de la Conférence dans l'aide et le soutien qu'ils apportent au Président aux fins de l'élaboration d'un programme de travail est la base sur laquelle repose la proposition du Secrétaire général de la Conférence ayant trait à un programme de travail qui soit «solide, substantiel et permettant une mise en œuvre graduelle», et qui sous-tend le document CD/1956/Rev.1.

### **Programme de travail**

12. L'article 27 du Règlement intérieur dispose que, lorsqu'elle adopte son ordre du jour pour l'année au début de chaque session annuelle, la Conférence «tient compte des recommandations qui lui ont été faites par l'Assemblée générale», ainsi que «des propositions présentées par des États membres de la Conférence». La Conférence pourrait souhaiter, comme l'ont suggéré plusieurs délégations ces dernières années, étudier de plus près les recommandations de l'Assemblée générale en vue de déterminer si la Conférence les a bien prises en compte. L'article 28 du Règlement intérieur dispose qu'un programme de travail établi au début de la session annuelle de la Conférence «comprend un calendrier de ses activités pour la session considérée» et «tient également compte des recommandations, propositions et décisions» mentionnées à l'article 27. L'article 29, quant à lui, dispose que «l'ordre du jour provisoire et le programme de travail sont établis par le Président de la Conférence avec l'assistance du Secrétaire général et soumis à la Conférence aux fins d'examen et d'adoption».

### **Consensus**

13. Dans le cadre d'une évaluation, la Conférence devrait-elle se pencher sur la façon dont la règle du consensus est appliquée et se demander si cette application est adaptée et propice à l'obtention de résultats à la Conférence? Il pourrait s'agir, comme le Secrétaire général de la Conférence l'a dit à la Conférence le 18 juin 2013, d'étudier «les moyens les plus appropriés d'utiliser la règle du consensus d'une façon qui ne compromette pas les intérêts en matière de sécurité et ne retarde pas non plus l'avancement des travaux de la Conférence, et de renforcer la détermination politique via des consultations au niveau politique le plus élevé des États membres».

### **Composition**

14. Lors de sa première session extraordinaire consacrée au désarmement, l'Assemblée générale a évoqué, pour l'organe de négociation qu'elle envisageait, une «composition limitée» pour des raisons de commodité. Elle a également prévu que la composition serait revue à intervalles réguliers. Depuis la décision prise en 1999 d'admettre cinq nouveaux membres à la Conférence, aucune autre décision n'a été prise dans le sens d'un élargissement. Comme il a été noté à de multiples reprises, cela fait plus de trente ans que certains États ont indiqué qu'ils souhaitaient participer aux activités de la Conférence en tant que membre, et ceux-ci n'ont toujours pas accédé au statut de membre de la Conférence du désarmement.

15. L'article 3 du Règlement intérieur de la Conférence dispose que «(t)ous les États membres de la Conférence prennent part aux travaux de l'instance dans des conditions de complète égalité en tant qu'États indépendants, conformément au principe de l'égalité souveraine consacré dans la Charte des Nations Unies». Actuellement, la réalité est que la composition de la Conférence n'est pas ouverte à tous les États qui souhaitent en faire partie et que nombre d'États non membres de la Conférence ont inlassablement dit clairement leur aspiration à en devenir membre à part entière.

16. De par leur dimension multilatérale, les instruments que la Conférence a négociés influent sur la sécurité de tous les États. Peut-on encore affirmer qu'un organe à composition limitée chargé de négocier des instruments qui risquent d'influer sur les citoyens de tous les États conserve toute sa pertinence? Il convient de noter que des vues diverses ont été exprimées par les membres de la Conférence sur la question de l'élargissement de sa composition. L'article 2 du Règlement intérieur dispose que «(l)a composition de la Conférence sera revue périodiquement». Le moment est-il venu de s'entendre sur la désignation d'un coordonnateur spécial qui s'occupera de collecter les vues des membres à titre hautement prioritaire?

### Société civile

17. La négociation d'instruments multilatéraux juridiquement contraignants est, et restera, du ressort des États. Les orientations et la promotion de ces instruments ne doivent pas, toutefois, être uniquement du ressort des représentants des États. Dans le domaine du désarmement, un corpus considérable de connaissances s'est constitué au fil des décennies écoulées tant dans les milieux universitaires que dans la société civile. Comme l'ont souligné nombre de délégations, cet ensemble de connaissances a joué un rôle dans le processus plus général d'élaboration des orientations et des positions par les États. Faut-il maintenant étudier plus en détail les moyens par lesquels la Conférence pourrait exploiter ou cultiver cet ensemble de connaissances et d'expériences de façon efficace?

18. Dans les résolutions successives qu'elle a adoptées sur le rapport annuel de la Conférence, l'Assemblée générale a salué la participation renouvelée de la société civile aux travaux de la Conférence. Les membres de la Conférence du désarmement ont souvent fait part de leur soutien en faveur d'un renforcement de cette interaction entre la Conférence et la société civile. Compte tenu de l'appui très marqué ainsi manifesté, la Conférence pourrait souhaiter explorer les moyens de développer davantage encore cette interaction.

### Questions à examiner

19. La recherche d'un consensus sur un programme de travail se trouve, sans conteste depuis l'adoption du document CD/1864, dans une impasse totale. La création du Groupe de travail informel prévu dans la décision CD/1956/Rev.1 offre une occasion de faire évoluer les choses. À ce jour, la situation sur le plan procédural est celle-ci: a) en l'état actuel, le consensus sur un programme de travail au sein de la Conférence du désarmement, en particulier eu égard à un mandat de négociation au sujet d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires (conformément au mandat Shannon) s'est avéré difficile à atteindre; et b) en l'absence d'accord sur un mandat pour engager les négociations sur cette question, la Conférence a été incapable de progresser dans la recherche d'un accord sur les modalités propres à lui permettre d'avancer sur les autres questions de fond énoncées dans le document CD/1864 (désarmement nucléaire; prévention d'une course aux armements dans l'espace; arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre l'emploi ou la menace de ces armes).

20. Il faut absolument que quelque chose cède si l'on veut régler ce problème très épineux qui a plongé la Conférence du désarmement dans la paralysie. Un tel blocage doit, par définition, se situer au niveau de la «teneur» des orientations, dont le Groupe de travail informel maintenant en place pourrait fort bien s'occuper, et/ou au niveau des processus et procédures de la Conférence qui pourraient déboucher sur un accord sur un programme de travail et sur sa mise en œuvre.

21. Un certain nombre de questions méritent donc d'être posées, même si elles demeurent de simples questions à ce stade. Ces questions fondées sur des conjectures sont soulevées sachant que les négociations au sein d'une instance multilatérale sur le désarmement requièrent à l'évidence – et c'est un point de vue bien ancré à la Conférence – des mandats pour façonner lesdites négociations.

22. Sans remettre aucunement en question les positions fermes affichées actuellement au sein de la Conférence sur les quatre questions centrales, ni les activités devant être menées par le nouveau Groupe de travail informel créé en application de la décision CD/1956/Rev.1, faudrait-il davantage mettre l'accent sur un cadre ayant trait à l'ordre du jour de la Conférence en s'appuyant plus nettement sur les dispositions de l'article 27 du Règlement intérieur? Il pourrait s'agir, notamment, d'aborder les points figurant actuellement à l'ordre du jour comme relevant des dispositions selon lesquelles

«la Conférence ... tient compte des recommandations qui lui ont été faites par l'Assemblée générale, des propositions présentées par des États membres de la Conférence et des décisions de celle-ci».

23. Ayant adopté son ordre du jour pour la session annuelle conformément à l'article 27 du Règlement intérieur, la Conférence devrait-elle, par voie de conséquence, établir son programme de travail pour la session annuelle, y compris «un calendrier de ses activités pour la session», comme le prévoit l'article 28, de façon à tenir davantage compte également des «recommandations, propositions et décisions mentionnées dans l'article 27»?

24. Lors de l'élaboration d'un programme de travail, y compris d'un calendrier d'activités, pour la session annuelle, la Conférence devrait-elle envisager d'adopter une formulation offrant, de préférence à la précision, une certaine souplesse quant à la façon dont les points peuvent être abordés et dont leur traitement peut évoluer au fil de la session?

25. L'article 30 prévoit un champ d'application étendu, puisqu'il dispose que «... tout État membre de la Conférence a le droit de soulever en séance plénière une question ayant trait aux travaux de la Conférence et a l'entière possibilité d'exposer ses vues sur toute question qui, à son avis, mérite de retenir l'attention». Il ne semble pas y avoir de raison pour laquelle des propositions détaillées ou des projets de mandat ayant trait au fond, à la forme ou à la procédure ne pourraient être soumis en plénière sur l'un des points de l'ordre du jour si le programme de travail englobe l'intégralité de l'ordre du jour adopté conformément à l'article 27 du Règlement intérieur.

26. Un programme de travail adopté doit-il prévoir d'emblée un mandat pour au moins un (voire plusieurs) point(s) de l'ordre du jour? La question se pose. Serait-il envisageable que les mandats émergent au fur et à mesure de la progression et de l'évolution des discussions sur les propositions faites par les membres de la Conférence, s'agissant du fond comme de la procédure? En évitant d'inclure d'emblée des mandats, empêcherait-on véritablement que des négociations se tiennent sur les questions principales?

27. La Conférence devrait-elle opter pour la création rapide d'un organe subsidiaire au titre de l'article 23 du Règlement intérieur, organe qui serait chargé d'étudier les moyens d'améliorer les méthodes de travail de la Conférence et de faire des propositions à cet égard? Les arguments en faveur d'une telle mesure semblent irréfutables même s'ils ont trait au fond de la question «Comment éviter que le blocage de ces dernières années se reproduise?».

28. La question de l'élargissement de la composition de la Conférence demeure véritablement urgente. La création de la fonction de coordonnateur spécial chargé d'examiner la question et de formuler des propositions présente-t-elle un intérêt à ce stade? En attendant, comment pouvons-nous associer plus étroitement aux travaux de la Conférence les États Membres de l'ONU qui ne sont pas membres de la Conférence mais souhaitent y prendre davantage part? Faut-il prévoir que le Président tienne les États observateurs informés de façon plus systématique? Comment pouvons-nous interagir davantage avec la société civile?

## Conclusion

29. Dans les résolutions successives que l'Assemblée générale a adoptées sur le rapport annuel de la Conférence du désarmement, la Conférence a été qualifiée d'«unique instance multilatérale de la communauté internationale pour les négociations sur le désarmement», qui «joue un rôle primordial dans les négociations de fond sur les questions prioritaires de désarmement». L'incapacité de la Conférence, ces dernières années, à entamer des négociations sur une quelconque question de désarmement a fait que l'intérêt s'est porté, souvent, sur d'autres instances.

30. Est-il encore besoin de disposer d'une instance principale de négociation sur le désarmement? De l'avis général au sein du système des Nations Unies, c'est bien le cas. Il est certain que, si l'on veut que la Conférence du désarmement fonctionne, il va falloir sortir des schémas de pensée habituels et, à l'évidence, interdire que le mieux devienne l'ennemi du bien lorsqu'il s'agit de réfléchir aux moyens de sortir d'une paralysie indigne d'un organe censé être l'unique instance multilatérale de négociation sur le désarmement qui s'offre à la communauté internationale.

19 août 2013

---