

Comité préparatoire de la Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2015

24 avril 2013
Français
Original : anglais

Deuxième session
Genève, 22 avril-3 mai 2013

Traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles

Dispositions concernant l'application des traités dans le temps : durée, entrée en vigueur et retrait

Document de travail présenté par le Canada et l'Espagne

Introduction

1. Depuis quelques années, les instances multilatérales de désarmement et de non-prolifération nucléaires s'intéressent en priorité à la négociation d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles destinées à la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs, connu sous le nom de traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles. Pour les pays soussignés, ce traité est toujours une priorité, une étape nécessaire vers l'objectif de désarmement général et complet consacré à l'article 6 du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.

2. L'absence de mécanisme capable de mettre fin une fois pour toutes à la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes nucléaires est une grave lacune dans le dispositif de non-prolifération. C'est pourquoi, en dépit des nombreux échecs de la Conférence du désarmement, nous ne devons pas perdre de vue l'objectif d'un traité non discriminatoire, multilatéral et internationalement et effectivement vérifiable, tel qu'énoncé dans la résolution 48/75 de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 1993, et devons continuer de faire des contributions substantielles et constructives dans le cadre de la Conférence du désarmement ou d'autres instances. La présentation de points de vue concernant un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles au Secrétaire général en décembre 2013 et au Groupe d'experts gouvernementaux en 2014 et 2015, prévue dans la résolution 67/53 de l'Assemblée générale en date du 3 décembre 2012, sera l'occasion de poursuivre nos efforts en vue d'atteindre cet objectif.

3. S'agissant du traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, l'attention portée aux trois piliers, « définitions, champ d'application et méthodes de vérification », a relégué au second plan d'autres aspects non moins importants pour

* Nouveau tirage pour raisons techniques (1^{er} juillet 2014).



l'efficacité du futur traité. On songe ici à des aspects juridiques tels que la durée du traité, son mécanisme d'entrée en vigueur et les clauses de retrait. Bien que ces questions aient reçu moins d'attention, le corps de doctrine existant, qui couvre un large éventail d'options, nous permet de faire le point sur la situation.

4. Le présent document n'entend pas un faire une synthèse exhaustive de ces vues. Il ne vise absolument pas non plus à exclure d'autres options possibles qui, bien que non envisagées à ce jour, pourraient l'être au fil des futures négociations. Les pays soussignés (Canada et Espagne) voudraient apporter une modeste contribution au débat sur les questions essentielles concernant le traité, sans préjuger des résultats mais sans se dérober au défi d'exprimer leurs propres préférences.

Durée du futur traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles

5. Selon l'article 42.2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, « [l]'extinction d'un traité, sa dénonciation ou le retrait d'une partie ne peuvent avoir lieu qu'en application des dispositions du traité ou de la présente Convention. La même règle vaut pour la suspension de l'application d'un traité ».

6. Deux grandes options sont possibles : soit le traité contient une clause imposant une durée précise, soit il a une durée indéfinie, auquel cas une clause particulière est prévue à cet effet ou la question n'est tout simplement pas évoquée. Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, qui font autorité dans ce domaine, illustrent bien ces deux possibilités.

7. Au départ, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires devait avoir une durée de 25 ans à compter de son entrée en vigueur; ce n'est qu'à la Conférence d'examen de 1995 qu'on a pu en faire un instrument à durée illimitée. À l'inverse, le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, qui n'est pas encore entré en vigueur, indique à l'alinéa 1 de son article IX qu'il a une durée illimitée.

8. Ceux qui choisissent la première possibilité (durée limitée) ont à l'esprit le caractère foncièrement évolutif de la société internationale, de sorte que tout ce qui est convenu dans un traité à une certaine date n'est pas gravé dans le marbre et ne va pas faire obstacle à des progrès futurs. Ceux qui retiennent la deuxième option (durée illimitée) privilégient l'importance de la sécurité globale des engagements souscrits, de sorte qu'en limiter la durée d'application reviendrait à leur retirer une grande partie de leur signification.

9. Dans le cas précis du traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, le caractère fondamental de l'interdiction qui frappe la production de ces matières pour la fabrication d'armes nucléaires nous amène à croire qu'une fois souscrit, l'engagement devrait avoir une durée indéterminée. Des conférences d'examen du traité inspirées du modèle appliqué pour le Traité de non-prolifération et le Traité d'interdiction complète pourraient avoir lieu tous les cinq ans, ce qui offrirait la flexibilité requise pour tendre vers des objectifs toujours plus ambitieux, dans le cadre du traité lui-même.

Entrée en vigueur du Traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles

10. Conformément à l'article 24 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou par accord entre les États ayant participé à la négociation.

11. L'un des éléments les plus controversés du futur traité sera certainement son mécanisme d'entrée en vigueur. Les précédents susmentionnés – le Traité de non-prolifération et le Traité d'interdiction complète – offrent des solutions disparates: le Traité de non-prolifération est entré en vigueur en 1970, deux ans après sa conclusion, à la suite de la ratification par les trois États dépositaires (Union des Républiques socialistes soviétiques, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et États-Unis d'Amérique) et 40 autres États. Conformément à l'article XIV, le Traité d'interdiction complète doit être ratifié par 44 États (figurant sur une liste faisant l'objet de l'annexe 2 au Traité). À ce jour, c'est cette condition qui empêche son entrée en vigueur, seuls 36 des 44 États figurant sur la liste de ladite annexe 2 l'ayant ratifié.

12. Dans le cas du traité sur l'arrêt de la production des matières fissiles, les options sont les suivantes : un critère purement quantitatif (le traité entre en vigueur une fois atteint un nombre de ratifications suffisamment représentatif de la communauté internationale), ou bien un critère qualitatif (accorder plus de poids aux États parties au Traité de non-prolifération dotés de l'arme nucléaire ainsi qu'à ceux qui ne l'ont pas ratifié, en ajoutant éventuellement d'autres critères qualitatifs (États possédant le cycle nucléaire complet, etc.). La logique de ce second critère qualitatif tiendrait à la nécessité certaine d'obtenir l'adhésion de toutes les parties prenantes concernées pour que le traité entre pleinement en vigueur. Le principal point faible de ce système est qu'il risque de produire un mécanisme excessivement rigide et finir par empêcher le traité en question d'entrer en vigueur dans un délai raisonnable.

13. En conséquence, il serait judicieux de trouver un équilibre entre les deux critères, quantitatif et qualitatif, à l'aide d'une formule progressive, qui prendrait en considération les différentes méthodes d'entrée en vigueur des différentes parties du traité (préférer le critère qualitatif pour les clauses dont l'entrée en vigueur dépend de la ratification des États dotés de l'arme nucléaire); ou avec l'ajout de nouveaux critères pour gagner en souplesse au cas où certains États parties ne ratifieraient pas le traité (par exemple, entrée en vigueur automatique après un certain nombre d'années).

Retrait du traité

14. Conformément à l'article 54 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, « [l]'extinction d'un traité ou le retrait d'une partie peuvent avoir lieu : a) conformément aux dispositions du traité; ou b) à tout moment, par consentement de toutes les parties, après consultation des autres États contractants ». Pour revenir aux traités cités en exemple plus haut, le Traité sur la non-prolifération et le Traité d'interdiction complète contiennent tous deux des dispositions prévoyant le retrait éventuel. L'article X.1 du Traité sur la non-prolifération contient une disposition similaire à celle qui avait été prévue pour le Traité sur l'interdiction partielle des essais d'armes nucléaires, qui stipule que le retrait devra être notifié à toutes les autres Parties au Traité ainsi qu'au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies avec un préavis de trois mois. Ladite notification devra contenir un exposé des événements extraordinaires que l'État en question considère comme ayant compromis ses intérêts suprêmes.

15. L'article IX.3 du Traité d'interdiction complète prévoit un mécanisme similaire à celui du Traité sur la non-prolifération bien qu'un peu plus rigide : une notification est adressée avec un préavis de six mois à tous les autres États parties, au Conseil exécutif, au Dépositaire et au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies. Ladite notification contient un exposé de l'événement ou des événements extraordinaires que l'État partie considère comme ayant compromis ses intérêts suprêmes.

16. Dans le cas du traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, étant donné les répercussions sur la sécurité mondiale que pourrait avoir le retrait d'un État partie d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes nucléaires, il y a deux possibilités : ne pas prévoir de clause à cet effet (donc s'en remettre à la législation subsidiaire prévue dans le droit international général susmentionné) ou concevoir un mécanisme suffisamment rigide qui permette aux autres États parties de prendre les mesures appropriées.

17. Ce mécanisme renforcé pourrait consister en l'une ou en une combinaison des mesures suivantes : un délai de notification du retrait aussi long que possible (par exemple, six ou neuf mois); la justification par écrit des raisons, liées au traité, qui amènent l'État en question à se retirer; la notification simultanée à plus d'un organe (Secrétaire général de l'ONU, Président de la Convention, États parties, Secrétaire général du futur traité); la convocation – dans un délai déterminé à l'avance – d'une réunion des États parties ou d'une conférence d'examen, à titre extraordinaire, pour examiner la question.
