

# Pour que les discussions de fond reprennent à la Conférence du désarmement : Matière à réflexion

UNIDIR

## *Objectif*

À la fin de 2008, motivé par le travail effectué par l'UNIDIR relativement à la Conférence du désarmement (CD) au cours de la dernière décennie<sup>1</sup>, le Canada a demandé à l'UNIDIR de procéder à une réflexion et d'identifier des options pour que la Conférence se remette au travail. Suite à des discussions avec une gamme d'experts, y compris un groupe hétérogène de délégués de la CD provenant de pays de diverses régions du monde, l'UNIDIR a produit ce document de travail. Bien que le document ne prétende pas offrir de solutions aux difficultés de la CD, il vise à favoriser le dialogue parmi les membres de la CD à cette fin.

## *Introduction*

1. La dernière décision de la CD de négocier sur des questions de fond (sur les matières fissiles, sous le « mandat Shannon »<sup>2</sup>) a été prise à la fin de 1998. Cette décision fut éphémère : la CD est depuis enlisée dans une impasse. La Conférence n'a pas été inactive durant cette période, mais les efforts déployés dans le but d'atteindre le consensus requis par son règlement intérieur pour relancer les négociations sur un traité sur les matières fissiles ou pour aborder toute autre question de fond se sont avérés vains.
2. Quelles sont les causes de cette longue période improductive ? Trouvent-elles leur origine uniquement dans le contexte mondial de la sécurité ou sont-elles inhérentes à la CD ? La conférence a-t-elle perdu sa pertinence ou son importance ? Y a-t-il de nouvelles approches que les États membres pourraient privilégier pour améliorer les chances d'aborder des questions de fond ?

## *Le contexte de sécurité internationale*

3. Si l'on examine les choses d'un point de vue général, il est évident qu'un organisme traitant de questions délicates affectant la sécurité internationale et nationale ne fonctionne pas en vase clos, à l'abri des réalités géopolitiques<sup>3</sup>. Les questions de sécurité internationale ne sont plus définies aussi clairement qu'elles l'étaient durant la guerre froide. Certaines questions régionales insolubles compliquent la situation relative à la sécurité et plusieurs ont d'ailleurs une portée mondiale.

---

Ce document a été présenté par le Gouvernement canadien lors de la séance plénière officielle de la Conférence du désarmement du 26 mars 2009. La traduction française de ce texte nous a été fournie par la Mission permanente du Canada à Genève.

4. Des périodes improductives comme celle que traverse actuellement la CD ne sont pas sans précédent en matière de sécurité. Les discussions de Vienne sur la réduction des forces conventionnelles se sont poursuivies pendant 16 ans à compter de 1973 sans produire de résultats, jusqu'à ce qu'une amélioration des relations entre l'Union soviétique et les États-Unis ne mène à la signature du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe vers la fin de l'année 1990. Néanmoins, déjà en 2009 la CD a entendu un intervenant dire que « nous sommes à un moment décisif pour le désarmement nucléaire. Au cours des dernières semaines et des derniers mois, nous avons observé une tendance remarquable favorisant un accent renouvelé sur la coopération internationale en général, et sur le désarmement en particulier »<sup>4</sup>. Ces remarques pourraient faire allusion au résultat de l'élection présidentielle américaine et à la clameur croissante de la part de diverses sommités internationales et de groupes de la société civile réclamant des progrès en matière de désarmement nucléaire, des signes annonciateurs, nous l'espérons, de l'imminence de la fin de la phase improductive de la CD.

### ***La pertinence et l'importance de la CD ne se démentent pas***

5. Évaluer la pertinence de la CD et de ses questions clés dans le contexte de sécurité actuel est, évidemment, une question de perception. Certaines missions permanentes à Genève estiment qu'en raison de l'impasse prolongée dans laquelle la Conférence est plongée, il est difficile de maintenir l'intérêt des capitales qu'elles représentent pour les travaux de la CD. Certains prétendent que plus l'inactivité de la CD se prolonge, plus l'intérêt de ses travaux diminue. Ils craignent que la Conférence puisse, en fait, constituer un obstacle à l'émergence d'autres efforts visant à atteindre les objectifs de désarmement nucléaire. Pour d'autres, cette période infructueuse est simplement le reflet de la complexité du contexte stratégique. Entre-temps, pour plusieurs, l'importance sous-jacente de la CD est une considération plus prépondérante que sa pertinence à un moment précis. Bien que leur souvenir soit de plus en plus lointain, les résultats passés de la Conférence témoignent de l'importance de la CD, ainsi que de son potentiel.

6. En ce sens, la question de savoir si la CD conserve sa pertinence pour les membres en tant qu'organisme de négociation ou simplement en tant que forum de discussion relève davantage de conditions propices que de l'évolution de la CD. Au moment de rédiger ce document (mars 2009), la Conférence est un forum de négociation en mode d'attente plutôt qu'un organisme ayant régressé au rang de « simple lieu de bavardage. » Le flot continu de hauts fonctionnaires s'adressant à la CD est demeuré inchangé au cours des dernières années, si bien qu'en 2008 vingt dignitaires, dont le Secrétaire général de l'ONU, se sont adressés à la Conférence. Que cela constitue ou non une preuve de la pertinence constante de la CD, on peut difficilement nier que la Conférence conserve son importance pour plusieurs membres, même si la participation des chefs de délégation a diminué au cours des dernières années.

7. Certains membres peuvent douter de l'actualité de l'ordre du jour de la CD, mais sa pertinence est maintenue car il est entendu que « toute question pourra être abordée dans le cadre de cet ordre du jour s'il y a consensus au sein de la Conférence pour l'examiner » (voir également l'article 31 du règlement intérieur). En outre, le préambule de l'ordre du jour laisse prévoir la possibilité de décider de reprendre « le réexamen » de l'ordre du jour de la CD à tout moment, une activité qui jadis occupait les membres pendant plusieurs années, mais à un moindre degré depuis 2002 (bien que le rapport annuel continue d'inclure une tête de chapitre sur ce sujet). (Voir l'examen des « questions centrales » présenté plus loin.)

8. Quoi qu'il en soit, des efforts ont été déployés depuis 2006 afin d'accroître la cohérence de la CD au moyen de procédés tels que la continuité présidentielle, sous laquelle les six Présidents de

la session annuelle ont uni leurs efforts afin de coordonner les activités de la Conférence et produire des propositions présidentielles conjointes, de même que des rapports de session. Une meilleure coopération entre les Présidents a facilité l'élaboration de programmes de travail informels (p.ex., « des calendriers d'activités » ou des « cadres organisationnels ») s'étendant sur des sessions complètes de la CD plutôt que sur un seul mois, résultant en une précieuse continuité faisant contrepoids aux inquiétudes selon lesquelles la gestion de la présidence « par comité » ne pourrait produire qu'un leadership menacé de nivellement par le bas.

### ***Pertinence relative au statut de la CD en tant qu'« instance unique de négociation »***

9. Lors de la première session extraordinaire consacrée au désarmement (SSOD1) en 1978, l'Assemblée générale envisageait que la Conférence du Comité du désarmement, précurseur de la Conférence du désarmement, satisfasse « la nécessité persistante de disposer d'un forum multilatéral unique de négociation sur le désarmement, de dimension limitée et prenant ses décisions par consensus. »<sup>5</sup>. L'Assemblée attachait une « grande importance » à la participation de tous les États dotés d'armes nucléaires à un tel organe.

10. Au cours des 30 années qui se sont écoulées depuis SSOD1, plusieurs traités de désarmement ont résulté de processus autres que la CD. Les instruments communément appelés accords d'Ottawa et d'Oslo, portant respectivement sur les mines terrestres antipersonnel et les armes à sous-munitions, furent le résultat de négociations menées volontairement à l'extérieur d'un autre processus observant le principe du consensus, la Convention sur certaines armes classiques<sup>6</sup>. Le transfert de questions actuellement devant la CD à des organismes ayant des règles moins contraignantes en matière de prise de décision (c'est-à-dire où il serait possible de voter) a été suggéré à quelques occasions par certains membres, notamment après les processus d'Ottawa et d'Oslo. Mais ces propositions n'ont pas su trouver suffisamment d'adhérents. Une explication possible est qu'elles évoquent le souvenir du projet de texte du Président pour un traité d'interdiction complète des essais nucléaires qui fut retiré de la CD et repris à l'Assemblée générale des Nations Unies (voir le paragraphe 31 ci-dessous).

11. Serait-il possible de prendre l'une des questions parmi le lot actuel de questions devant la CD et de tenir des négociations ailleurs ? Les probabilités d'amorcer des négociations fructueuses sur des questions telles que le désarmement nucléaire, les matières fissiles, la prévention d'une course aux armements dans l'espace et les garanties de sécurité à l'extérieur du cadre de la CD sont, en réalité, limitées parce qu'il est pratiquement assuré que les États dotés d'armes nucléaires n'y participeraient pas. Et, comme il était implicite dans la décision de 1978 de l'Assemblée générale mentionnée plus haut, la négociation d'un traité sur les armes nucléaires sans la participation d'au moins quelques-uns des États dotés d'armes nucléaires serait probablement vaine.

### ***Pertinence du point de vue de l'appartenance à la CD***

12. L'aspect le plus remarquable de la composition de la Conférence est peut-être qu'elle comprend non seulement tous les États possédant un arsenal nucléaire, mais également tous ceux que l'on soupçonne d'en posséder un ou de vouloir s'en doter. Bien que l'élargissement de la composition de la Conférence soit mentionné chaque année dans le rapport présenté par la CD à l'Assemblée générale des Nations Unies, il est rare que l'on dise que la composition du forum est mal équilibrée, qu'elle est difficilement gérable ou qu'elle est néfaste à d'autres égards. Par contre, si une question comme un traité sur le commerce des armes était abordée à la CD, on pourrait dire que les États les plus affectés ne sont représentés à ce forum.

### ***Pertinence des « questions centrales »***

13. Pendant près d'une décennie, la CD a concentré son attention sur quatre questions centrales<sup>7</sup>. Bien que les opinions divergent quant à savoir si ces quatre questions sont « mûres » pour la négociation (ou même pour des « discussions de fond »<sup>8</sup>), compte tenu qu'elles figurent dans toutes les propositions de programme de travail présentées depuis 2000, on peut difficilement conclure que ces questions ont perdu leur pertinence, même si le poids qu'on leur accorde varie d'une délégation à l'autre.

14. Est-ce que les chances d'arriver à un consensus sur la façon de traiter les questions centrales s'en trouveraient améliorées si, à titre de mesure visant à instaurer la confiance, la CD négociait d'abord un accord sur une question moins complexe ? Est-ce que des questions plus d'actualité ont fait surface depuis que l'impasse sur les quatre questions centrales est apparue ? D'aucuns pourraient avancer que les questions portant sur les missiles (depuis l'abandon du Traité sur la limitation des systèmes antimissiles balistiques), les dépenses militaires, la transparence dans le domaine des armements (le point 7 de l'ordre du jour), et peut-être les armes conventionnelles telles que les mines antivéhicules ou les systèmes portatifs de défense antiaérienne (MANPADS), pourraient être débattues. Mais, hormis une initiative américaine visant à aborder les mines terrestres persistantes<sup>9</sup>, aucune question n'a été articulée à la CD sous forme de proposition au cours des dernières années.

### ***Traitement actuel des quatre questions centrales***

15. L'expression « questions centrales » n'a pas d'importance en soi au plan de la procédure, mais est simplement devenue une façon pratique de qualifier les quatre questions qui se sont retrouvées dans des propositions successives de programmes de travail depuis « la proposition Amorim » du 24 août 2000<sup>10</sup>. Les membres pensent-ils disposer d'une certaine latitude pour amender la dernière proposition du genre (CD/1840), de manière à augmenter les chances d'arriver à un consensus sur cette approche globale à volets multiples ? Ou faudrait-il explorer une autre approche ?

16. L'amendement le plus pressant concerne le traitement des matières fissiles. Il a principalement trait aux probabilités d'inclure l'assurance qu'un mécanisme de vérification de conformité aux conditions d'un traité sur les matières fissiles sera explicitement reconnu dans le cadre des négociations, un aspect crucial du développement du mandat Shannon. En dernière analyse, on croit que l'inclusion de cet ingrédient est plus fondamentale que la question de la recherche d'une entente préalable concernant la portée du traité – c'est-à-dire la question de savoir s'il devrait être confiné à la production future de matières fissiles ou également comprendre les stocks existants. L'enthousiasme de certains membres pour la tenue de négociations sous un mandat qui ne dit rien sur les questions de vérification et de portée du traité est sérieusement restreint, alors que d'autres membres ne peuvent concevoir qu'on puisse les empêcher, pour une raison ou une autre, de soulever ces questions durant la négociation.

17. On ne peut être assuré qu'un mandat portant sur les matières fissiles incluant la négociation d'un mécanisme de vérification suffira à briser l'impasse. Il faut s'attendre à ce que certains membres cherchent à obtenir l'assurance que d'autres questions centrales recevront un traitement approprié – c'est-à-dire que l'examen d'un sujet sera lié à l'examen d'un ou plusieurs autres dossiers.

### ***Établissement de liens entre différents dossiers***

18. L'établissement de liens entre différents dossiers soulève certaines questions, dont certaines ne semblent pas trouver de réponses claires. Par exemple, l'établissement de liens entre différents dossiers constitue-t-il, essentiellement, une tactique de négociation visant à empêcher ou retarder les

progrès dans un ou plusieurs dossiers ou, autrement dit, à prolonger ou perpétuer l'impasse ? Est-ce que l'établissement de liens constitue simplement un moyen d'assurer que, si l'impasse était résolue, le calendrier des activités de la Conférence offrirait alors la latitude nécessaire pour poursuivre des questions qui sont sujettes à un mandat qui n'a pas l'envergure d'un mandat de négociation ? Est-ce que l'établissement de liens entre différents dossiers est en fait motivé par la nécessité de se doter d'un « outil de négociation » pour s'assurer qu'une ou des questions d'importance cruciale pour une ou plusieurs délégations ne seront pas reléguées aux oubliettes lorsque le travail de fond commencera vraiment<sup>11</sup> ?

19. Selon le degré de flexibilité pouvant accompagner l'établissement de liens entre différents dossiers, deux questions pratiques entreraient en jeu. En premier lieu, il est difficile d'imaginer que deux questions centrales ou plus puissent être traitées simultanément. La complexité du contenu de chacune des questions centrales est telle que, peu importe qu'elles aient fait l'objet de « négociations » ou de « discussions de fond » initialement, même les délégations les plus importantes pourraient éprouver de la difficulté à traiter plus d'une question à la fois.

20. En second lieu, il devrait être néanmoins possible de s'entendre pour accorder aux questions autres que celle faisant l'objet de la négociation un laps de temps suffisant dans un cadre opérationnel ou un calendrier d'activités offrant des occasions spécifiques de produire un bilan, de donner la chance aux intérêts minoritaires d'être défendus, et, s'il y avait consensus, d'en débattre. Bien qu'il soit implicitement entendu qu'un tel examen pourrait accorder plus ou moins de temps au traitement de ces autres questions, il présupposerait également que les membres ayant cherché à favoriser l'examen de ces questions devraient se montrer actifs au plan de la promotion et du soutien des débats sur lesdites questions.

### « Programme de travail »

21. S'il s'avère impossible pour les membres de s'unir autour du document CD/1840 ou de tout amendement à ce dernier, la question se pose alors de savoir s'il serait possible de développer un véhicule moins complexe dans le cadre duquel on pourrait faire avancer la Conférence. De nombreux membres de la CD sont frustrés de voir qu'en l'absence de consensus sur ce qui est clairement un programme complexe de travail, la Conférence tombe pratiquement dans l'inertie. La capacité de réaliser des progrès importants sur n'importe quel dossier couvert par la proposition dépend de la flexibilité d'une petite minorité qui est peut-être très satisfaite de l'immobilisme du processus.

22. Dans de telles circonstances, est-il réaliste de s'attendre à ce que ceux qui font obstacle au consensus avancent uniquement des amendements qui amélioreront les chances d'obtenir un consensus ? Plus fondamentalement, un « programme de travail » dans la forme qu'il a prise au cours des dernières années joue-t-il un rôle utile ? Quelle est la valeur d'un programme de travail du type qui intéresse la CD depuis la soumission de la proposition Amorim (CD/1624) en 2000 et qui a évolué pour devenir le document CD/1840 ? Est-ce que le retour à des mandats à question unique comme le mandat Shannon faciliterait les efforts de la CD visant à s'entendre sur un programme de travail ?

23. Le postulat selon lequel le programme de travail de la CD doit contenir des mandats comme ceux que l'on trouve dans les propositions présentées depuis le mandat Shannon est discutable. L'article 28 exige de la CD qu'elle établisse son programme de travail, « qui comprend un calendrier de ses activités » sur la « base de son ordre du jour. »<sup>12</sup>. Rien n'est mentionné au sujet des mandats : les activités doivent toutefois aborder les questions couvertes par l'ordre du jour. Cette règle a pris sa forme actuelle en 1990 dans le document CD/1036 qui fut adopté par la CD le 21 août de

cette année-là. Une des activités identifiées dans le calendrier des activités est l' « établissement d'organes subsidiaires. » Elle tire son origine du paragraphe 5 du document CD/1036 qui stipule que l' « établissement d'organes subsidiaires et de leurs mandats est un acte délibéré au sujet duquel une décision doit être prise expressément par la Conférence. » Les mandats sont donc une créature, non pas du programme de travail, mais d'organes subsidiaires.

24. De cela, on peut conclure que dans les années 1990, la CD considérait le programme de travail comme étant principalement composé d'un calendrier d'activités tout à fait distinct de la question des mandats des organes subsidiaires. En effet, en 1990, l'ordre du jour de la Conférence (CD/963) comprenait un programme de travail qui constituait un calendrier d'activités et un résumé des questions sur lesquelles la CD proposait de concentrer ses efforts, y compris un fonctionnement amélioré et efficace. L'approche adoptée dans le document CD/963, consistant à assimiler l'idée d'un programme de travail à un mécanisme de planification simple et sans détour présentant les activités de l'année sur la base de la réalisation de l'ordre du jour de la CD, avait l'avantage de réduire le nombre de décisions et de permettre aux travaux de se dérouler au gré des circonstances. La Conférence doit se demander si elle a consciemment abandonné son ancienne approche et, si tel est le cas, pourquoi.

25. « Programme de travail » n'est pas un terme technique. Le règlement intérieur ne prescrit aucun modèle, sauf que le programme de travail doit contenir un calendrier des activités, prenant en considération les recommandations de l'Assemblée générale, les propositions présentées par les États membres de la CD et les décisions de la Conférence. Les documents CD/1547 (matières fissiles) et CD/1380 sur la négociation d'une interdiction d'effectuer des essais nucléaires (sous le mandat CD/1238) sont des exemples de telles décisions.

26. Donc, les membres ne sont pas obligés de développer un programme de travail qui incarne les mandats. Un programme de travail peut n'être qu'une liste d'activités accompagnée d'un calendrier selon lequel ces activités seront abordées. Les mandats établissant les objectifs de la négociation (ou des discussions de fond) et les mécanismes au moyen desquels ces objectifs seraient poursuivis pourraient être développés séparément, comme dans le cas du mandat Shannon.

27. En ce sens, le travail de fond des sessions de 2006, 2007 et 2008 a résulté d'un programme de travail qui comprenait un groupe d'activités. Le développement de ces activités est plus susceptible d'être déterminé par la volonté des membres que par un mécanisme procédural, quel qu'il soit. Effectivement, il pourrait s'agir de la volonté des membres, explicite ou tacite, de poursuivre le travail, lors de séances plénières formelles et informelles, sans aucun mandat, mais si la Conférence exerçait son pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 23 et établissait un organe subsidiaire, elle devrait définir le mandat de cet organe.

28. Lorsque la Conférence croit qu'il y a peut-être matière à négocier un projet de traité justifiant la formation d'un organe subsidiaire, ce serait le ou les véritables mandats, plutôt que le programme de travail, qui définiraient les objectifs de la CD en regard des questions couvertes par ce ou ces mandats. Le programme de travail présenterait simplement les détails et le calendrier des activités à effectuer pour poursuivre ces objectifs. Une telle approche n'éviterait pas nécessairement les désaccords relatifs aux mandats proposés, non plus qu'elle n'empêcherait l'établissement de liens entre différents dossiers, mais elle pourrait contribuer à gérer les divergences relatives à ces questions. Elle offrirait la possibilité, par le biais de mandats individuels, d'éliminer l'établissement de liens explicites et écrits.

## Prise de décision

29. C'est une réalité fondamentale de la Conférence – reconnue implicitement par l'inclusion de la règle du consensus<sup>13</sup> dans le règlement intérieur de la CD – que chaque membre devrait avoir le droit de protéger ses intérêts nationaux vitaux en matière de sécurité. La question de savoir comment un membre devrait exercer correctement son droit de bloquer le consensus requiert néanmoins un examen, dans l'idée de développer une communauté de pratique ou une « culture » nouvelle et moins restrictive.

30. La Commission Blix sur les armes de destruction massive a recommandé que la CD adopte son programme de travail à une majorité qualifiée de deux tiers des membres présents et votants et qu'elle prenne ses autres décisions administratives et de procédure de la même façon<sup>14</sup>. D'aucuns au sein de la Conférence sont d'avis que les intérêts de sécurité nationale ne seraient pas compromis simplement par l'adoption d'un programme de travail. Selon Jozef Goldblat, « il n'y a pas de risque à adopter des procédures sans veto, parce qu'aucune conférence ou organisation ne peut imposer d'obligations conventionnelles à des états souverains au moyen d'un vote. »<sup>15</sup>. Un membre de la CD qui, après avoir participé à la négociation d'un traité au sein de cet organisme, choisirait de demeurer à l'écart du traité résultant de ladite négociation, serait parfaitement libre de le faire.

31. Toutefois, on retrouve également une autre perspective au sein de la Conférence. Quelques membres sont réfractaires à l'idée d'amorcer un processus – une « pente potentiellement dangereuse » – sur lequel ils exercent un contrôle qui pourrait faire l'objet de pressions externes dont celles des ONG, mais également d'actions d'autres membres, comme ce fut le cas lorsque le projet de texte du Président pour un traité d'interdiction complète des essais nucléaires fut retiré de la CD et présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies peu de temps après l'échec d'une tentative visant à dégager un consensus en faveur du projet à la Conférence. Certains membres sont par conséquent méfiants ; ils ne veulent pas se laisser entraîner dans une voie particulière à moins d'être certains d'avoir une très bonne vue de la route qui se présente à eux et de pouvoir la maîtriser.

32. Compte tenu de cette dynamique et du fait qu'il faudrait un consensus pour amender la règle du consensus (ou toute autre règle), tout assouplissement de l'article 18 paraît improbable. En outre, le risque qu'un processus de la CD puisse être transféré à une autre instance ne peut être exclu. Cela étant, en pratique il pourrait être possible de rassurer les membres qui craignent d'être entraînés sur une pente dangereuse en soumettant les travaux en cours à des révisions au moyen de bilans réguliers et en réitérant les garanties habituelles selon lesquelles « il n'y a aucune entente avant qu'une entente sur l'ensemble ne soit conclue. »

33. Il n'est pas nécessaire de faire l'unanimité pour dégager un consensus. Une décision peut être prise par consensus malgré les réserves de un ou plusieurs membres, à condition que ces réserves ne constituent pas une objection. L'article 25, qui stipule essentiellement que l'approbation de rapports ne requiert pas que chaque opinion contenue dans un rapport soit approuvée par chaque membre, est également pertinent.

34. À noter que lorsque, à la CD, l'on fait référence à la « prérogative » du Président, l'on peut présumer qu'il s'agit de la responsabilité générale non écrite du Président d'exercer son leadership. Dans la CD, il y a une tradition de leadership prudent privilégiant la consultation dans le cadre duquel les décisions sont filtrées par l'entremise de groupes régionaux (voir le paragraphe 40 ci-dessous). L'avènement du collège présidentiel (avec les 6 Présidents) n'a pas encore changé cette pratique, et les Présidents préfèrent ne pas mettre le consensus à l'épreuve sauf sur des questions anodines

(p.ex., l'admission des « États intéressés qui ne sont pas membres de la conférence » en vertu de l'article 32).

### *Société civile/ONG*

35. La question du dialogue avec la société civile est un dossier qui divise les membres de la Conférence depuis longtemps. Le règlement intérieur n'envisage qu'une interaction limitée avec toute organisation ou organisme, quels qu'ils soient<sup>16</sup>, si bien qu'une mise à jour s'impose pour les harmoniser avec celles d'autres forums sur le désarmement. Dans le cas des ONG, une réévaluation a eu lieu en 2004, mais en termes pratiques les ONG n'ont pas obtenu un accès beaucoup plus important que celui dont elles disposaient déjà en tant que membres du public, mais simplement la possibilité de s'exprimer lors d'une rencontre plénière par année, une fois que la Conférence aura adopté un programme de travail<sup>17</sup>. L'adoption d'une approche mieux harmonisée avec les pratiques des autres forums multilatéraux sur le désarmement permettrait à la CD de prendre en considération les points de vue de la société civile et la valeur qu'apporte un dialogue avec les ONG, une valeur potentiellement considérable selon ce que les chercheurs de l'UNIDIR ont récemment affirmé dans un ouvrage<sup>18</sup>.

36. La demande annuelle de la Women's International League for Peace and Freedom (WILPF), qui souhaite s'adresser à la CD à l'occasion de la Journée internationale de la femme en présentant les conclusions de son séminaire annuel consacré aux travaux de la CD (un aspect souvent oublié), illustre peut-être le mieux cette question. Incapables de s'entendre pour permettre à la WILPF de s'adresser elle-même à la Conférence, les membres assistent plutôt au spectacle du Président de la CD lisant le message de la WILF durant une séance plénière. Le fait que le document de la WILPF soit lu par le Président de l'organe auquel cette ONG majeure en matière de désarmement souhaite s'adresser est perçu par plusieurs comme condescendant et insultant à l'égard des femmes et de la Conférence elle-même.

37. La CD refuse de considérer cette présentation faite à l'occasion de la Journée internationale de la femme comme un cas particulier qui mérite d'être jugé sur la base de son propre bien-fondé (c'est-à-dire comme le produit d'un séminaire axé spécifiquement sur la CD) ; cette question est devenue un symbole de la nécessité d'un vaste changement de politique favorisant une participation accrue de la société civile. La liaison des deux décisions n'est pas incontournable, mais la Conférence s'est avérée incapable d'aller de l'avant aussi bien dans le cas spécifique de la Journée de la femme que sur le dossier plus vaste du dialogue avec la société civile.

38. S'agissant de l'interaction avec la société civile en général, au moins deux questions sont dignes d'attention :

- (i) est-ce que la décision de 2004 de la CD se défend toujours étant donné que, cinq ans plus tard, aucun programme de travail n'a émergé ? D'aucuns pourraient affirmer que l'impasse prolongée que connaît la CD indique que des contacts accrus et des efforts de sensibilisation doivent être entrepris auprès de l'ensemble de la communauté internationale plutôt que de continuer à s'en isoler ;
- (ii) et comment explique-t-on que la CD soit plus élitiste que les réunions des États signataires du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines et de la Convention sur certaines armes classiques ? Pour apaiser les inquiétudes de certains membres qui croient que seules les ONG « pertinentes » devraient avoir accès à la CD, un *modus vivendi* entre la CD et la société civile pourrait être

établi assez facilement, par le biais du Comité des ONG sur le désarmement à Genève par exemple<sup>19</sup>.

39. On devrait faire en sorte que le règlement de ces questions ne domine pas les activités de la Conférence. Les efforts visant à régler ces questions pourraient d'ailleurs être déployés de concert par les 6 Présidents ou un « collaborateur » mis à contribution par le biais de consultations sur des éléments tels que :

- (i) déterminer le degré de formalité du dialogue avec la société civile, c'est à dire, par le biais d'une session formelle de la CD « officielle, » ou dans le cadre de séances plénières informelles ;
- (ii) déterminer la fréquence des occasions de dialoguer, par exemple, une ou deux fois par session annuelle ou trois fois par session annuelle ;
- (iii) décider si la présentation de la Journée internationale de la femme doit faire l'objet d'un traitement distinct du dossier du dialogue élargi avec les ONG ;
- (iv) et établir une formule pour entendre les présentations (qu'il s'agisse de séances plénières formelles ou informelles) d'ONG jugées « pertinentes » ou du Comité des ONG sur le désarmement à Genève.

### **Groupes régionaux**

40. Une méthode de travail de la CD critiquée par les membres de temps à autre concerne la façon dont les groupes régionaux sont utilisés<sup>20</sup>. Essentiellement formés pour faciliter la consultation entre le Président et les membres sur les questions organisationnelles, de nombreux membres pensent que les groupes régionaux ont pour effet d'affaiblir sinon de limiter l'autorité présidentielle. Cela est dû au fait qu'il est devenu courant pour les Présidents de filtrer toute question potentiellement litigieuse au moyen des groupes régionaux, alors que la dynamique aussi bien au sein des groupes qu'entre eux a compliqué, et non facilité, la recherche d'un consensus. Pour cette raison peut-être, la formation de groupes interrégionaux ou de groupes informels, créés en marge de la CD dans le but de développer des façons plus conviviales de promouvoir et de négocier des compromis entre les acteurs clés, est de plus en plus fréquente.

### **Options pour reprendre le travail de fond**

41. Que le contexte de la sécurité mondiale change bientôt ou non ou que le programme de travail contenu dans le document CD/1840 soit finalement amendé et adopté, la Conférence pourrait considérer les options clés suivantes.

- (a) Jeter les bases du travail futur en se servant des résultats des débats informels sur les questions à l'ordre du jour. Cela pourrait se faire au moyen d'une discussion ayant pour objectifs de :
  - (i) tirer des conclusions quant au degré relatif de « maturité » des questions centrales, histoire de déterminer lesquelles sont prêtes pour un traitement plus intensif. Les rapports des coordonnateurs responsables des questions individuelles et des 6 Présidents constituent des sources potentielles à exploiter pour cette activité ;
  - (ii) identifier des éléments de chacune des questions centrales qui seraient centrales à toute négociation ou « discussion de fond » qui suivrait ;
  - (iii) et identifier des sources et des sources potentielles pour contribuer à une meilleure compréhension de ces éléments centraux. Les compilations produites par le Secrétariat en

2006 constituent un point de référence évident. Un autre moyen pourrait être de former des groupes d'experts ouverts ayant pour mission d'offrir des conseils de manière informelle sur les paramètres des questions techniques.

L'option (a) présente l'avantage de traiter directement des questions de fond. Les options ci-dessous relèvent davantage de la procédure (bien qu'il soit pratiquement toujours impossible à la CD de dissocier les questions de procédure des considérations de fond).

(b) Déterminer s'il est possible de jeter les bases de travaux futurs par d'autres moyens qu'un programme formel de travail. Maintenir l'intérêt pour un ou plusieurs sujets par des discussions ciblées dans le cadre de réunions plénières (formelles ou informelles) est toujours une possibilité pour les membres déterminés à poursuivre de tels sujets en l'absence d'un consensus sur une façon formelle de procéder (voir l'article 19). C'est-à-dire que, comme pour toute négociation internationale, les délégations les plus intéressées par une question ont toujours la possibilité d'agir de concert en faisant la promotion de certains textes, en coordonnant leurs interventions sur la question et en faisant généralement en sorte que le dossier progresse ;

ou

(c) S'éloigner de la pratique actuelle qui consiste à développer un programme de travail qui cherche à incarner les mandats. Comme nous l'avons mentionné précédemment, un programme de travail peut être simplement une liste d'activités projetées dans le cadre d'un calendrier. Faute d'un nouvel élan généré par les rencontres plénières (voir (b) ci-dessus), les mandats établissant les objectifs d'une négociation ou de discussions de fond et les mécanismes par lesquels ces objectifs seraient poursuivis pourraient être développés séparément, s'inspirant d'une approche qui a bien servi la Conférence par le passé.

#### Notes

1. Voir également John Borrie et Vanessa Martin Randin (sous la direction de), *Alternative Approaches in Multilateral Decision Making: Disarmament as Humanitarian Action*, UNIDIR, 2005 ; John Borrie et Vanessa Martin Randin (sous la direction de), *Thinking Outside the Box in Multilateral Disarmament and Arms Control Negotiations*, UNIDIR, 2006 ; et John Borrie et Ashley Thornton, *The Value of Diversity in Multilateral Disarmament Work*, UNIDIR, 2008.
2. Nommé en l'honneur de l'ambassadeur canadien Gerald E. Shannon, coordonnateur spécial sur la question des matières fissiles de 1994 à 1995 ; voir Conférence du désarmement, *Rapport de l'ambassadeur Gerald E. Shannon, du Canada, sur les consultations concernant l'arrangement le plus approprié pour négocier un traité interdisant la production de matières fissiles pour des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires*, document CD/1299, 24 mars 1995. Voir également la Conférence du désarmement, *Décision – Constitution d'un comité spécial au titre du point 1 de l'ordre du jour de la Conférence, intitulé « Cessation de la course aux armements nucléaires et désarmement nucléaire »*, document CD/1547, 12 août 1998.
3. Voir également la Conférence du désarmement, *Compte rendu définitif de la huit cent soixante et unième séance plénière*, document CD/PV.861, 21 septembre 2000, présentation de Abdelkader Bensmail, p. 17 :  

Les instances de désarmement multilatéral ont toujours évolué avec le temps pour répondre à de nouvelles réalités politiques. À cet égard, la Conférence du désarmement ne fait pas exception. Les difficultés auxquelles celle-ci se heurte actuellement ne résultent pas de ce que certains perçoivent comme étant la rigidité de son règlement intérieur, de ses méthodes de travail et du système des groupes. Elles sont plutôt un reflet de la complexité et de la dynamique des relations internationales contemporaines, aussi tous les efforts devraient-ils être axés sur l'instauration d'un climat politique propice à une pleine exploitation de la Conférence comme instance de négociation et en particulier sur la restauration d'une harmonie minimale entre les grands acteurs.
4. Présentation à la séance plénière de la CD le 17 février 2009 par Espen Barth Eide, Vice-Ministre de la défense, Norvège.
5. Assemblée générale, *Résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa dixième session extraordinaire, 23 mai-30 juin 1978*, document A/S-10/4 de l'ONU, 1978, par. 120.
6. Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination.

7. Il s'agit des matières fissiles, du désarmement nucléaire, de la prévention d'une course aux armements dans l'espace et des garanties de sécurité négatives.
8. La plus récente proposition de programme de travail, CD/1840, différencie, en matière de traitement de différentes questions centrales, entre des « négociations » et des « discussions de fond ». Le document CD/1840 prévoit, à l'instar de certaines propositions antérieures, une hiérarchie en matière de traitement des questions avec des « négociations » sur les matières fissiles, des « discussions de fond sur » le désarmement nucléaire, des « discussions de fond sur les questions liées à » la prévention d'une course aux armements dans l'espace et des « discussions de fond sur des arrangements » pour des garanties de sécurité négatives.
9. Voir également la Conférence du désarmement, *Compte rendu définitif de la neuf cent soixante-deuxième séance plénière*, document CD/PV.962, 29 juillet 2004, présentation de Jackie Sanders, p. 5 à 8.
10. Conférence du désarmement, *Proposition du Président concernant le programme de travail pour la session de 2000 de la Conférence du désarmement*, document CD/1624, 24 août 2000.
11. Pour des informations contextuelles, voir Rebecca Johnson, « Changing perceptions and practice in multilateral arms control negotiations » dans John Borrie et Vanessa Martin Randin (sous la direction de), *Thinking Outside the Box in Multilateral Disarmament and Arms Control Negotiations*, UNIDIR, 2006, p. 74 à 76.
12. Conférence du désarmement, *Règlement intérieur de la Conférence du désarmement*, document CD/8/Rev.9, 19 décembre 2003, p. 4 :
  27. Au début de chaque session annuelle, la Conférence adopte son ordre du jour pour l'année. Ce faisant, elle 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.
  28. Sur la base de son ordre du jour, la Conférence établit au début de la session annuelle son programme de travail, qui comprend un calendrier de ses activités pour la session considérée et qui tient également compte des recommandations, propositions et décisions mentionnées dans l'article 27.
  29. 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.Voir également la Conférence du désarmement, *Décision concernant l'amélioration et l'efficacité du fonctionnement de la Conférence du désarmement*, document CD/1036, 21 août 1990, par. 6 et 7.
13. Conférence du désarmement, *Règlement intérieur de la Conférence du désarmement*, document CD/8/Rev.9, 19 décembre 2003, art. 18.
14. Voir le Rapport final de la Commission Blix, contenu dans Assemblée générale, *Lettre datée du 29 juin 2006, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de la Suède auprès de l'Organisation des Nations Unies*, document de l'ONU A/60/934, 10 juillet 2006, par. 58.
15. Jozef Goldblat, « The Conference on Disarmament at the Crossroads: To Revitalize or Dissolve? », *Nonproliferation Review*, vol. 7, n° 2, 2000, p. 106 et 107
16. Voir Conférence du désarmement, *Règlement intérieur de la Conférence du désarmement*, document CD/8/Rev.9, 19 décembre 2003, art. 41 et 42.
17. Voir la Conférence du désarmement, *Compte rendu définitif de la neuf cent quarante-sixième séance plénière*, document CD/PV.946, 12 février 2004.
18. Voir John Borrie et Ashley Thornton, *The Value of Diversity in Multilateral Disarmament Work*, UNIDIR, 2008.
19. Comprenant WILPF, le Bureau international de la paix, QUNO, GIPRI, IPPNW, la Fédération mondiale des anciens combattants, Afro-Asian Peace and Solidarity Organization, WMD Project, le Mouvement international de la réconciliation, Risho Kosei-kai et Soka Gakkai.
20. Il y a trois groupes régionaux comprenant des membres du Mouvement des pays non alignés (appelé Groupe des 21 à la CD), les États d'Europe de l'Est, les États d'Europe de l'Ouest et d'autres États, et, en tant qu'entité séparée, la Chine.

