

Déni de responsabilité

Les articles publiés dans le *Forum du désarmement* n'engagent que leurs auteurs. Ils ne reflètent pas nécessairement les vues ou les opinions de l'Organisation des Nations Unies, de l'UNIDIR, de son personnel ou des États ou institutions qui apportent leur concours à l'Institut. Les noms et désignations de pays, territoires, villes ou zones employés dans le *Forum du désarmement* n'impliquent ni reconnaissance ni acceptation officielles de la part de l'Organisation des Nations Unies.

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

<i>Kerstin VIGNARD</i>	1
------------------------------	---

Commentaire spécial

<i>Theresa HITCHENS</i>	3
-------------------------------	---

Des idées pour la paix et la sécurité

La maîtrise des armements : une éternelle Cendrillon ? <i>Alyson J. K. Bailes</i>	5
--	---

Pour que les discussions de fond reprennent à la Conférence du désarmement : Matière à réflexion <i>UNIDIR</i>	9
--	---

Adapter les enseignements tirés des processus d'Ottawa et d'Oslo pour enregistrer d'autres succès en matière de désarmement et de maîtrise des armements <i>John BORRIE, Maya BREHM, Silvia CATTANEO et David ATWOOD</i>	21
--	----

Inclure dans le traité sur le commerce des armes une exigence en matière de respect des droits de l'homme <i>Clare da SILVA</i>	29
---	----

Modifier le régime de non-prolifération <i>Jozef GOLDBLAT</i>	39
--	----

Que dire de la formation des scientifiques des sciences de la vie sur le problème du double usage ? <i>Malcolm DANDO</i>	43
--	----

À la croisée des chemins : la nécessité d'un « code de conduite » pour l'espace <i>Alex KARL</i>	47
---	----

L'éducation en matière de désarmement : un élément essentiel pour l'avenir de nos enfants <i>Kerstin VIGNARD</i>	53
--	----

Actualité de l'UNIDIR	57
------------------------------------	----

NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

Notre Institut a le plaisir de vous annoncer que le *Forum du désarmement* fête son dixième anniversaire. Cet outil d'information propose à un large public des analyses d'experts et des réflexions novatrices. Chaque numéro réunit des approches uniques sur des sujets aussi divers que les matières fissiles, le terrorisme nucléaire ou le rôle de la société civile pour les questions de désarmement. Le *Forum du désarmement* reste le seul périodique des Nations Unies consacré exclusivement aux questions de sécurité et de désarmement et sa traduction en français a été, à plusieurs reprises, une contribution particulièrement appréciée. Les 40 premiers numéros du *Forum du désarmement* sont disponibles dans leur intégralité sur notre site web. N'hésitez pas à consulter notre site pour les (re)découvrir.

Pour ce numéro intitulé « Des idées pour la paix et la sécurité », nous nous sommes éloignés de la formule habituelle et vous proposons une série d'articles courts, axés sur l'avenir, qui présentent des idées pour faire progresser le désarmement et la sécurité ou pour favoriser un monde plus pacifique. Les experts qui ont participé à ce numéro viennent d'horizons divers, chacun apportant sa propre expérience et ses idées sur la question. S'il n'existe pas de solution unique pour faire face à tous les défis qui se posent aujourd'hui sur le plan de la sécurité, nous pensons que des idées originales seront des éléments essentiels pour favoriser un avenir plus sûr pour tous.

Le prochain numéro du *Forum du désarmement* portera sur le courtage illicite d'armes sous tous ses aspects. La résolution 63/67 de l'Assemblée générale des Nations Unies engage les États Membres à instaurer des lois et des mesures propres à prévenir le courtage illicite et les encourage à mettre pleinement en œuvre les traités internationaux, les instruments et les résolutions visant à prévenir et combattre les activités de courtage illicites s'agissant non seulement des armes classiques mais aussi des matières, équipements et technologies susceptibles de favoriser la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

Suite au rapport établi en 2007 par le Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner les nouvelles mesures à prendre pour renforcer la coopération en vue de prévenir, combattre et éliminer le courtage illicite des armes légères et aux efforts menés par différents organes, notamment le Comité 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU, les États Membres doivent examiner de nombreuses possibilités qu'il s'agisse de mesures nationales, d'initiatives régionales ou de coopération internationale. Comme l'Assemblée générale examinera à nouveau l'action préventive et la lutte contre les activités illicites de courtage lors de sa soixante-cinquième session, ce numéro du *Forum du désarmement* étudiera les initiatives récentes pour lutter contre le courtage illicite et tentera de voir quelles mesures les États Membres devraient prendre face à ce problème.

Le 12 mars 2009, l'UNIDIR a organisé un séminaire intitulé « Les approches multilatérales du cycle du combustible nucléaire » au Palais des Nations à Genève. Il s'agissait du premier événement public du projet du même nom. Des représentants de plus de 40 pays ont participé à cette rencontre. Les

présentations ont été suivies d'une discussion productive. Une version pré-publication du document *Multilateralization of the Nuclear Fuel Cycle: Assessing the Existing Proposals* a été distribuée lors du séminaire. Elle est disponible sur notre site web. Les enregistrements audio des présentations sont disponibles en ligne <www.unidir.org>.

L'UNIDIR a organisé trois événements en marge de la réunion du Comité préparatoire du TNP à New York, du 4 au 15 mai 2009. Le 5 mai, dans le cadre de son projet sur les approches multilatérales du cycle du combustible nucléaire, l'UNIDIR a organisé un séminaire intitulé « Une approche multilatérale du cycle du combustible nucléaire peut-elle renforcer le TNP ? ». Le jour suivant, le séminaire intitulé « Renaissance nucléaire : la non-prolifération et les responsabilités communes » a réuni des experts universitaires et d'agences nucléaires pour qu'ils évoquent les conséquences et les difficultés que représente pour les discussions sur la non-prolifération nucléaire le regain d'intérêt pour l'énergie nucléaire. Le 13 mai, l'UNIDIR a présenté sa dernière publication *Unfinished Business: the Negotiation of the CTBT and the End of Nuclear Testing*, de Rebecca Johnson.

L'UNIDIR prépare actuellement sa conférence annuelle sur la sécurité spatiale qui aura lieu à Genève les 15 et 16 juin 2009. Cette année, l'Institut a retenu le thème suivant : « Sécurité spatiale 2009 : vers un environnement spatial plus sûr ». Comme nous savons quels sont les éléments qui pourraient constituer un régime de sécurité spatiale, nous avons décidé, cette année, de voir comment les créer et comment mettre en œuvre de nouveaux processus et des structures pour que la sécurité spatiale devienne réalité.

Pour terminer, je voudrais remercier personnellement l'équipe du *Forum du désarmement*, Valérie Compagnon et Jane Linekar, ainsi que notre graphiste Diego Oyarzún Reyes. La sortie régulière du *Forum du désarmement* ne serait pas possible sans le professionnalisme, le dévouement, l'expérience et la bonne humeur de notre équipe.

Kerstin Vignard

COMMENTAIRE SPÉCIAL

En tant que nouveau directeur de l'UNIDIR, je suis fière de vous présenter ce numéro qui marque le dixième anniversaire du *Forum du désarmement*. Depuis dix ans, le *Forum du désarmement* propose à la communauté internationale des articles incisifs qui anticipent souvent les événements et sont rédigés par des auteurs reconnus qu'il s'agisse d'universitaires, de scientifiques, de responsables politiques ou d'hommes et de femmes de terrain engagés dans les domaines du désarmement, de la maîtrise des armements et de la sécurité humaine. Le *Forum du désarmement* a devancé la réflexion et les débats sur de nombreux sujets comme les armes légères, les armes nucléaires, le rôle des femmes pour rétablir la paix, la sécurité spatiale, des questions régionales, par exemple la maîtrise des armements au Moyen-Orient, ou des problèmes mondiaux comme la nécessité des investissements économiques pour la sécurité. Le *Forum du désarmement* est en outre l'une des rares publications sur le désarmement à être publiée à la fois en anglais et en français. Il en est ainsi depuis sa création et cela ne va pas changer.

Pour ce numéro, nous nous sommes éloignés de la formule habituelle et avons demandé à divers experts de présenter brièvement des mesures réalistes qui pourraient être appliquées immédiatement pour faire progresser le désarmement et la sécurité. Les auteurs avancent ainsi des mesures précises concernant, par exemple, la sécurité spatiale ou une réflexion plus générale sur la réputation, le rôle et la portée de la maîtrise des armements. Les articles tirent à la fois les enseignements du passé, des succès comme des échecs, et envisagent avec optimisme les possibilités qui s'offrent au désarmement à court terme.

Je suis sûre que, sous la direction avisée de la rédactrice en chef Kerstin Vignard, le *Forum du désarmement* restera une ressource précieuse. Nous pouvons envisager avec un optimisme mesuré des avancées sur des instruments multilatéraux pour empêcher la prolifération des armes nucléaires, voire réduire cette menace, éviter une course aux armements dans l'espace et enrayer le fléau du commerce illicite d'armes classiques ; les analyses approfondies et les réflexions originales publiées dans le *Forum du désarmement* sont donc plus importantes que jamais. Comme toujours, nous vous encourageons à nous faire part de vos commentaires, suggestions et propositions pour nos prochains numéros. À l'UNIDIR, nous pensons que l'une de nos missions premières est de favoriser le dialogue au sein de la communauté du désarmement et le *Forum du désarmement* est un instrument essentiel pour y parvenir.

Theresa Hitchens

Directrice de l'UNIDIR

La maîtrise des armements : une éternelle Cendrillon ?

Alyson J.K. BAILES

Il existe, depuis quelques années, au moins trois points communs entre le sort de la maîtrise des armements et du désarmement (par opposition à la non-prolifération) et celui de Cendrillon. Bien qu'elle soit assurément vertueuse et intéressante lorsqu'elle est envisagée sous son meilleur jour, la maîtrise des armements a été écartée et parfois même ouvertement insultée et malmenée par plus d'un pays se comportant comme de « méchantes sœurs ». Si Cendrillon était obligée de porter des haillons, la maîtrise des armements a, pour sa part, été privée de moyens (et trop souvent du meilleur capital humain) et n'a pas reçu l'attention qu'elle aurait dû au milieu de nombreuses initiatives pour la sécurité. Enfin, la maîtrise des armements a souvent trouvé des raisons d'espérer auprès de partenaires aussi désavantagés, modestes et malheureux qu'elle. Les rares domaines dans lesquels la maîtrise des armements a progressé régulièrement concernent des sujets concrets comme la lutte contre les armes inhumaines d'emploi aveugle et les activités de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) dans des pays fragiles sortant d'un conflit.

Tout cela s'explique par une série de raisons ayant été déjà beaucoup analysées : l'attitude des grandes puissances, qui depuis les années 1990 se soucient moins de limiter et décourager l'accroissement de leurs arsenaux que d'améliorer leurs propres capacités d'intervention dans les conflits et de lutte contre leurs ennemis non étatiques tels que des terroristes. Dans ces derniers cas, les armes ne sont plus considérées comme un danger ni comme un mal nécessaire, mais comme un instrument légitime et indispensable dès lors qu'il est entre de « bonnes » mains. Pour éviter que ces armes ne se retrouvent entre de « mauvaises » mains ou pour les retirer à ceux qui les détiennent, les méthodes retenues sont fondées davantage sur la *coercition* (interdiction unilatérale ou destruction par la force) que sur la *concertation* (négociation de limitations réciproques, identiques ou équilibrées). En se focalisant sur les ennemis non étatiques, les actions menées ont compromis la réglementation habituelle des armements par des traités puisque les instruments juridiques internationaux ne sont pas adaptés à de tels protagonistes. Au niveau politique, des événements qui illustrent bien cette évolution sont les interventions menées par les États-Unis en Afghanistan et en Iraq et les dernières actions de l'armée russe en Géorgie qui ont divisé l'opinion publique mondiale. Il est désormais plus difficile de se fonder sur des valeurs et causes communes pour élaborer une réglementation efficace.

D'autres personnes ayant déjà abordé en détails ces différents points, nous n'allons pas, dans cet article, étudier plus avant la question de savoir qui a malmené la maîtrise des armements et pourquoi. Nous ne pouvons pas non plus faire comme si tous les problèmes allaient être résolus avec l'arrivée d'un prince charmant, comme dans Cendrillon. Il est vrai que le prochain président des États-Unis

Alyson J.K. Bailes est professeur invité à l'université d'Islande à Reykjavik. Certains des arguments avancés dans cet article furent présentés lors d'un séminaire sur le désarmement, la réglementation des armes classiques et la mondialisation organisé au Centre de politique de sécurité à Genève, le 9 juillet 2008, en collaboration avec le Centre for International Security and Diplomacy (CISD) de la London School of Oriental and African Studies.

d'Amérique pourra marquer un nouveau départ dans ce domaine comme dans d'autres ; mais le contexte sera difficile, avec de nouvelles tensions entre l'Est et l'Ouest ainsi qu'entre le Nord et le Sud. Il est peu probable que la maîtrise des armements devienne soudainement une priorité et il faudra du temps pour instaurer la confiance indispensable pour enregistrer de réels progrès.

La maîtrise des armements se serait-elle mise dans une situation inextricable ?

Il convient toutefois de soulever ici une question moins classique : Cendrillon se serait-elle habituée aux cendres ? Autrement dit, la maîtrise des armements se serait-elle mise dans une situation inextricable ? Il existe au moins deux raisonnements permettant d'étayer cette thèse. L'intolérance a peut-être été trop forte entre les partisans d'une maîtrise des armements pure et dure et ceux qui prônent le juste équilibre entre coercition et coopération. Certains pays et institutions ont défini de nouvelles stratégies fondées sur l'analyse objective des insuffisances de la méthode des traités. Ils ont tenté de préserver des valeurs telles que la modération, la réciprocité, l'ouverture et l'amélioration de la sécurité pour tous. Rejeter ces initiatives au motif qu'il ne s'agit pas réellement de maîtrise des armements ne profite à personne ; il est grand temps de trouver l'option qui réunira le meilleur des idées d'hier et d'aujourd'hui. Il faudrait commencer par s'assurer le concours de certains acteurs non étatiques (les « bons » ou ceux qui se disent prêts à respecter les engagements) pour se défendre contre les acteurs destructeurs, puis chercher des méthodes de contrôle adaptées à un contexte non Westphalien.

Nous examinons, dans le reste de cet article, une autre question plus générale. La maîtrise des armements a-t-elle démontré qu'elle est adaptée aux concepts de sécurité apparus depuis la fin du ^{xx}e siècle et aux défis qui seront des plus déterminants pour l'humanité au ^{xxi}e siècle ?

Prenons l'exemple des nouvelles priorités que sont le principe de « sécurité humaine » et la mise en place de systèmes de gouvernance (après un conflit ou dans le cadre de transformations nationales plus pacifiques) garantissant les droits, les intérêts ainsi que la survie physique des citoyens. Ce concept puissant est à l'origine de plusieurs logiques de sécurité et notamment de l'appel à des interventions internationales plus fréquentes au nom du « devoir de protéger » (ce qui nécessite bien évidemment plus de forces disponibles et plus d'armes), ainsi qu'une nouvelle mobilisation pour bloquer les flux d'armes légères et de petit calibre qui sont celles qui font le plus de victimes dans les conflits intra-étatiques. Tout cela encourage des initiatives plus complexes de consolidation de la paix après les conflits ; l'on sait d'ailleurs depuis longtemps qu'une réforme du secteur de la sécurité est indispensable pour mettre en place des autorités centrales transparentes, justes et viables et l'on comprend désormais qu'il faut également des conditions économiques justes et viables qui se perpétuent. Les restrictions concernant les armes légères et de petit calibre, des programmes efficaces de désarmement, de démobilisation et de réintégration dans les zones de conflit et des politiques de réforme du secteur de la sécurité instaurant des armées démocratiques dévouées au maintien de la paix suffisent-ils à assurer la maîtrise des armements dans ce domaine qui évolue très vite ?

Toutes ces actions sont bénéfiques pour les nations qui sortent d'un conflit mais, sur le plan plus large de la sécurité, elles peuvent avoir des lacunes et créer des déséquilibres. Les États réformés comme ceux qui se relèvent d'une crise et veulent jouer un rôle avisé dans la société mondiale devraient savoir qu'une bonne politique de défense signifie aussi des efforts *permanents* de modération militaire, de maîtrise des armements et de désarmement. Aucun pays au monde ne peut avoir une défense nationale forte qui ne repose pas sur des bases concrètes et ne tienne pas compte de ses voisins et des dynamiques locales de sécurité. Les rebelles, les terroristes et les trafiquants d'armes qui sont renvoyés d'un pays peuvent s'installer dans celui d'à côté ; c'est généralement ce qu'ils font. Les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration et ceux de réforme du secteur de la sécurité négligent souvent l'importance d'instaurer des régimes qui seront sans faille face au trafic d'armes de destruction massive. À ne se concentrer que sur les armes légères et de petit calibre, le désarmement risque de perdre de vue l'effet déstabilisateur et destructeur que des systèmes d'armes

plus importants peuvent avoir sur les hommes. L'aide extérieure pour réformer le secteur de la sécurité se transforme parfois en assistance militaire pour le nouveau régime et – surtout lorsqu'elle répond à des objectifs plus importants pour le fournisseur que pour le bénéficiaire de cette aide, comme la lutte antiterroriste – peut facilement prendre des proportions alarmantes, inquiéter les pays voisins et même conduire à des utilisations abusives de ce matériel pour une répression interne.

L'on peut dire, quel que soit le continent, que la « sécurité dans un pays » est tout aussi difficile que le « communisme dans un pays » ; les pays fragiles ont surtout besoin de relations stables avec leurs voisins. En menant des tâches militaires ensemble, notamment dans le domaine du maintien de la paix, les nations européennes ont montré que des relations de bon voisinage sont possibles. Depuis les années 1950 jusqu'à la fin du xx^e siècle, la paix en Europe a aussi reposé sur un ensemble complexe d'accords de maîtrise des armements nucléaires et classiques, de règles concernant les mesures de confiance, de dirigeants amis et d'adversaires éventuels. Depuis 2001, ce système a décliné en Europe ; même les pays occidentaux « forts » et riches craignent aujourd'hui pour leur sécurité, alors que la Fédération de Russie trouve à son tour des arguments pour s'opposer aux limitations. Dans d'autres régions du monde où la maîtrise des armements est bien moindre, il semble imprudent de penser que les rivalités locales et les dissensions que peuvent engendrer les interventions extérieures peuvent être maîtrisées pour éviter une guerre ouverte sans la moindre discussion sur des limitations réciproques des armements ni aucune clarification concernant les codes de conduite régionaux. La ratification par l'Iraq en 2008 du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires est une excellente chose, mais pourquoi ne fut-elle envisagée – ou n'est-elle devenue possible – que cinq ans après la chute de Saddam Hussein ?

N'oublions pas, bien évidemment, l'éternel choix entre « le beurre et les canons » qui oppose l'armement et la sécurité humaine. Selon les données du *SIPRI Yearbook 2008*, les dépenses militaires ont progressé de 51% en Afrique *en valeur réelle* au cours des dix dernières années et légèrement plus vite en Afrique du Nord alors que les conflits ont eu lieu ailleurs. En Asie du Sud, les dépenses ont progressé de 57%, en Océanie de 45%, au Moyen-Orient de 62% et en Amérique du Sud de 38%. Dans le cas de l'Afrique, l'augmentation de certaines dépenses s'explique par la réforme militaire et les opérations de maintien de la paix, mais dans d'autres cas, les dépenses sont liées à des conflits en cours ou potentiels, à des ambitions de direction régionale et aussi, pour une part non négligeable, à de nouvelles richesses pétrolières. Cette même raison explique aussi la progression rapide des dépenses de certains pays d'Amérique latine, du Moyen-Orient et de pays issus de l'ex-Union soviétique.

Nous aurions tort de prendre un ton occidental condescendant et de critiquer les choix de ces pays surtout que les dépenses des États-Unis sont le premier facteur inflationniste des dépenses militaires dans le monde depuis 2001. Une autre série de statistiques concernant les priorités de dépenses des différents pays donnent matière à réflexion. Les pays riches dépensent en moyenne trois fois plus pour la santé que pour la défense et aussi presque trois fois plus pour l'éducation. Selon le *SIPRI Yearbook 2007*, les pays à faible revenu consacrent un peu moins d'argent à la santé qu'à la défense (en moyenne 2,1% du produit intérieur brut contre 2,5%) et seulement 50% de plus à l'éducation qu'à la défense. Ces derniers chiffres progressent depuis 1999, mais lentement. Il convient enfin de noter que si les citoyens des pays pauvres risquent plus de mourir de la violence des conflits que les citoyens des pays riches, ils ont encore plus de risques de succomber à cause d'une maladie, de la faim ou d'autres effets de la pauvreté que de mourir à cause de la violence. En conclusion, plus un pays est pauvre, plus la progression des dépenses de défense au détriment d'autres dépenses aura des conséquences graves. Bien évidemment, le même problème se pose lorsque les pays riches décident de soutenir des opérations militaires plutôt que l'aide au développement.

Ces problèmes ne sont pas vraiment nouveaux, mais en ce début de xxi^e siècle, il faut également tenir compte de nouvelles instabilités et des fluctuations folles des prix de l'énergie, de l'alimentation et peut-être bientôt d'autres matières premières. Ces macro-crisis compromettent non seulement

une utilisation judicieuse des ressources pour tous les pays – et risquent de favoriser, dans certains cas, l'apparition de nouveaux conflits – mais, associées aux questions de défense, elles peuvent enclencher un cercle vicieux. Un pays qui, grâce à son pétrole, gagne plus d'argent ou qui tire profit de ses exportations alimentaires est presque toujours tenté d'investir une partie de cet argent dans de l'équipement militaire. S'il manque de nourriture ou de pétrole et craint d'avoir à se battre pour protéger ses ressources et en avoir plus, il sera tenté d'augmenter ses dépenses de défense alors qu'il peut encore moins se le permettre. Les pays prospères qui craignent un afflux massif de réfugiés fuyant des problèmes climatiques ou une famine investiront certainement encore plus dans la protection de leurs frontières. Tout cela compromet les chances d'une gestion pacifique, concertée, juste et licite de la raréfaction des ressources vitales que le changement climatique ne manquera pas d'exacerber. À cela vient s'ajouter un facteur aggravant : les forces militaires consomment d'énormes quantités d'énergie et ont une empreinte carbone importante. Si nous reconnaissons que l'importation de fruits exotiques est un luxe qui ne va pas dans le sens de la survie mondiale, que dire de l'envoi de troupes dans le monde pour des activités locales parfois limitées ?

Nous posons cette question mais ne prétendons pas avoir la réponse. Nous voulons simplement dire que si Cendrillon veut quitter son foyer poussiéreux sans attendre le prince charmant, la maîtrise des armements doit sortir du créneau dans lequel elle s'est retrouvée à cause de l'indifférence des autres et, peut-être aussi, de son propre traditionalisme. En nous interrogeant ici sur la pertinence de la limitation des armements pour la consolidation de la paix, la coopération régionale, le développement humain, la nouvelle instabilité économique mondiale et les changements climatiques, nous n'avons évoqué que quelques uns des liens possibles entre la maîtrise des armements et les grands problèmes du XXI^e siècle. Trouver des points communs entre ces différents sujets est une gageure politique et philosophique, mais permettra aussi de tisser des liens entre les élites, les organisations non gouvernementales, les institutions internationales et les instances spécialisées concernées. Cendrillon ne doit pas rester seule à la maison à moins de l'avoir décidé.

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 décennie¹, 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 »²) 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 géopolitiques³. 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 »⁴. 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. »⁵. 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 classiques⁶. 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 centrales⁷. Bien que les opinions divergent quant à savoir si ces quatre questions sont « mûres » pour la négociation (ou même pour des « discussions de fond »⁸), 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 persistantes⁹, 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 2000¹⁰. 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 vraiment¹¹ ?

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. »¹². 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 consensus¹³ 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 façon¹⁴. 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. »¹⁵. 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 soient¹⁶, 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 travail¹⁷. 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 ouvrage¹⁸.

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 exemple¹⁹.

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 utilisés²⁰. 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.

Adapter les enseignements tirés des processus d’Ottawa et d’Oslo pour enregistrer d’autres succès en matière de désarmement et de maîtrise des armements

John BORRIE, Maya BREHM, Silvia CATTANEO et David ATWOOD

La Convention sur les armes à sous-munitions est une avancée extraordinaire. Elle établit une nouvelle norme juridique internationale et consacre un ensemble de mesures pour interdire les armes à sous-munitions qui mettent en péril les populations civiles, dépolluer les zones contaminées et porter assistance aux victimes. Le processus d’Oslo, qui se fonde sur le désarmement humanitaire, envoie un message fort : malgré les difficultés de ces dernières années, des progrès sont encore possibles dans des domaines de la maîtrise des armements qui sont des sujets de grave préoccupation à l’échelle internationale. Le processus d’Oslo présente-t-il un intérêt pour d’autres actions dans le domaine de la maîtrise des armements ? Dans l’affirmative, quels enseignements peut-on tirer pour le désarmement multilatéral de ce processus et de celui d’Ottawa ayant abouti au Traité d’interdiction des mines de 1997 auquel il est souvent comparé ?

Le processus d’Oslo sur les armes à sous-munitions, lancé lors d’une conférence internationale organisée à Oslo en février 2007 par le Gouvernement norvégien, a conduit à l’adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions le 30 mai 2008. Les 3 et 4 décembre 2008, 94 États ont signé ce traité interdisant les armes à sous-munitions qui ouvre la voie à de nouvelles perspectives. Le processus d’Oslo rappelait à bien des égards le processus d’Ottawa qui avait abouti, plus de dix ans auparavant, à la conclusion de la Convention sur l’interdiction de l’emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Traité d’interdiction des mines). Après l’adoption de cet instrument, certains affirmèrent que la formule du processus d’Ottawa – et son résultat sur le plan du désarmement humanitaire – ne pourrait se reproduire car il avait bénéficié d’un partenariat original et particulièrement efficace qui s’était instauré entre un groupe d’États favorables à l’interdiction des mines et des organisations de la société civile, un partenariat salué par beaucoup comme un « nouveau multilatéralisme ». Dix ans plus tard, un autre type d’arme a pourtant été interdit grâce au processus d’Oslo qui s’est caractérisé, lui aussi, par une forte coopération entre des gouvernements audacieux et des organisations non gouvernementales agissant pour le désarmement humanitaire.

Les 19 et 20 novembre 2008, l’initiative Disarmament Insight (une collaboration entre le Forum de Genève et le projet de l’UNIDIR sur le désarmement en tant qu’action humanitaire) a organisé, à Glion (Suisse), une rencontre informelle avec des représentants de gouvernements, des organisations intergouvernementales, des organisations de la société civile et des institutions universitaires¹. Les objectifs du colloque étaient les suivants : recenser et décrire les principaux enseignements des processus d’Oslo et d’Ottawa ; voir comment adapter et appliquer ces enseignements aux actions

John Borrie, co-fondateur de Disarmament Insight, est chercheur principal et chef de projet à l’UNIDIR. Il dirige actuellement un projet sur les initiatives internationales visant à lutter contre l’impact humanitaire des armes à sous-munitions. Maya Brehm travaille comme chercheur assistant sur ce projet. Silvia Cattaneo est Network Coordinator du Forum de Genève. David Atwood est le directeur du Bureau Quaker auprès des Nations Unies à Genève.

multilatérales engagées dans d'autres domaines du désarmement et de la maîtrise des armements ; et réfléchir à la façon d'intégrer la logique de sécurité humaine dans la prise de décision de désarmement et proposer de nouvelles étapes éventuelles vers des objectifs communs de désarmement et de maîtrise des armements.

Certains éléments clés des processus d'Ottawa et d'Oslo

De Ottawa à Oslo. Le processus d'Oslo a bénéficié sur plusieurs plans de l'expérience du processus d'Ottawa :

- les personnes à l'origine du processus d'Oslo ont utilisé les réseaux informels qui existaient entre les acteurs du processus d'Ottawa ; ils les ont adaptés et élargis pour créer un nouveau réseau transnational regroupant des représentants de la société civile et des États ;
- les personnes mobilisées contre les armes à sous-munitions ont pu s'inspirer du processus d'Ottawa pour leur stratégie de campagne ;
- et le texte de la Convention sur les armes à sous-munitions reprend de nombreux éléments structurels du Traité d'interdiction des mines.

Mettre l'accent sur l'impact humanitaire. Au début, les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions furent traitées au niveau international comme des questions de réglementation des armements, mais les processus d'Ottawa et d'Oslo qui s'organisèrent par la suite les traitèrent autrement, utilisant des concepts et une terminologie propres aux questions humanitaires. Cette approche mit l'accent sur les conséquences de ces armes plutôt que sur leur utilité militaire. Ces deux processus insistaient sur les effets des mines terrestres et des armes à sous-munitions sur les populations civiles pendant et après les conflits armés et sur le coût humain de l'emploi passé et futur de ces armes. Un lien direct fort était ainsi établi entre ces armes et leurs conséquences sur le plan humain.

La crédibilité par le biais de la recherche et de la pratique. L'on dit souvent que les processus d'Ottawa et d'Oslo se sont fondés sur des données, même si au début du processus d'Oslo, les informations disponibles sur l'impact humanitaire des armes à sous-munitions étaient moins nombreuses que celles dont le processus d'Ottawa avait pu disposer, dès le début, sur l'impact des mines antipersonnel. Il n'en reste pas moins que dans ces deux processus, les partisans d'une interdiction de ces armes avaient fondé leur argumentation sur des connaissances acquises sur le terrain et des preuves obtenues par le biais de la collecte de données : à mesure que ces initiatives internationales avançaient, la recherche, les données et les preuves s'amélioraient, augmentant ainsi leur crédibilité. Ces processus utilisèrent aussi beaucoup l'expérience et les connaissances des travailleurs humanitaires sur le terrain, du personnel chargé de l'élimination de ces armes et des survivants pour axer les débats sur les effets de ces armes sur les populations. Quant à l'Organisation des Nations Unies, elle mit à profit son expérience sur le terrain pour jouer un rôle important dans le processus d'Oslo qui contraste avec l'engagement limité de la plupart des organismes de l'ONU dans le processus d'Ottawa.

Le renversement de la charge de la preuve. La stigmatisation des mines antipersonnel et des armes à sous-munitions avait commencé avant l'adoption des traités. Le discours humanitaire, dominant dans les processus d'Ottawa et d'Oslo, a favorisé cette stigmatisation. L'idée que les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions étaient des armes acceptables était de plus en plus contestée. Finalement, la charge de la preuve fut renversée pour ces deux types d'armes : ceux qui voulaient continuer à les utiliser devaient convaincre qu'elles étaient acceptables sur le plan humanitaire quel que soit leur prétendu intérêt militaire. Sur ce point, la réunion d'experts « Défis humanitaires, militaires, techniques

et juridiques des armes à dispersion », organisée par le Comité international de la Croix-Rouge à Montreux (Suisse) en avril 2007, fut considérée par certains participants comme un événement majeur sur la question des armes à sous-munitions. Cette rencontre a mis en présence du personnel militaire de pays ayant de telles armes et des personnes chargées de l'élimination de ces armes ; les arguments de ces dernières ont été plus convaincants. La définition des armes à sous-munitions adoptée par la suite dans la Convention confirme le renversement de la charge de la preuve : les négociations pour définir ce qui devait être interdit par la convention sur les armes à sous-munitions reposaient sur l'idée que toutes les armes à sous-munitions seraient interdites en raison des dommages inacceptables qu'elles provoquent sur les populations civiles. Pour exclure certaines armes de cette définition, il fallait démontrer qu'elles n'avaient pas les mêmes effets sur les civils. Quant à la Convention sur certaines armes classiques, elle fonde ses limitations sur des critères techniques.

Créer des partenariats et instaurer la confiance. À l'instar du processus d'Ottawa, le processus d'Oslo se caractérisait par un large partenariat entre organisations de la société civile, gouvernements et organisations intergouvernementales. Même si elles ne furent pas sans tensions, ces relations permirent d'avancer vers un objectif commun avec les instruments dont disposaient différents acteurs. Les représentants de gouvernements et les participants non gouvernementaux ont souligné le rôle particulièrement important joué par certaines personnes. Des gens avaient été prêts à prendre des risques et à lutter pour un idéal commun. Ils avaient influencé la position de leurs institutions et contribué à redéfinir en termes humanitaires ces problèmes dans le cadre des processus d'Ottawa et d'Oslo. Ce fut aussi le cas de certains politiques qui rejetèrent des positions bureaucratiques fermement arrêtées, notamment dans les ministères de la défense. Lors du processus d'Ottawa, de puissants réseaux de confiance s'étaient instaurés entre des gens représentant diverses institutions ; ces relations avaient constitué une base intéressante pour mener campagne et des réseaux diplomatiques s'étaient développés dans le cadre du processus d'Oslo.

Le rôle déterminant de la société civile. Les campagnes organisées par la société civile lors des processus d'Ottawa et d'Oslo traitèrent ces questions comme des problèmes humanitaires. Elles permirent de définir les priorités de la communauté internationale, elles entretenirent les processus en informant les représentants des États, les médias et l'opinion publique, elles maintinrent la pression sur les gouvernements pour qu'ils participent au processus et passèrent au crible les positions des gouvernements.

La légitimité grâce à l'ouverture. La légitimité du processus diplomatique et des campagnes de la société civile dans les initiatives d'Ottawa et d'Oslo était étroitement liée à l'engagement de survivants et d'acteurs de toutes les régions du monde et plus particulièrement des pays touchés. L'équilibre géographique, la mobilisation régionale et l'ouverture encouragèrent tous les participants à s'investir. Le processus était ainsi représentatif, transparent et crédible (et perçu comme tel), mais cela n'avait pas été facile. Il avait fallu surmonter les divergences et les clivages régionaux. La capacité des uns et des autres à nouer le dialogue, établir des liens et favoriser une convergence de vues était importante.

Une action urgente, des objectifs clairs. Lors du colloque organisé à Glion, les participants ont beaucoup parlé de la façon dont les processus d'Ottawa et d'Oslo surent convaincre de l'urgence de s'attaquer aux problèmes des mines et des armes à sous-munitions. Des événements tels que la guerre de 2006 dans le Sud-Liban confirmèrent l'urgence de la question des armes à sous-munitions. Le sentiment que les autres instances étaient incapables de traiter correctement et rapidement ces questions, comme les travaux portant sur les mines et les armes à sous-munitions menés dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques, explique aussi l'émergence des initiatives

d'Ottawa et d'Oslo. Avoir conscience d'une crise ne suffit pas toujours : les solutions envisagées doivent pouvoir être des arguments simples de campagne. Pendant toute la durée des processus, les groupes instigateurs, composés de gouvernements et de campagnes de la société civile, devaient être en mesure de réagir rapidement face à de tels événements et communiquer efficacement. Une direction forte et des indications stratégiques précises étaient en outre essentielles de même qu'une communication claire fondée sur de solides arguments et des données incontestables. Avant même le conflit de 2006 au Sud-Liban et la conférence d'examen de la Convention sur certaines armes classiques qui eut lieu un peu plus tard cette année-là, la législation adoptée par la Belgique début 2006 interdisant les armes à sous-munitions fut utilisée par la Cluster Munition Coalition et d'autres pour stigmatiser cette arme, tout comme la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres l'avait fait dix ans auparavant suite à l'adoption de la loi belge de mars 1995 interdisant les mines.

Les enseignements des processus d'Ottawa et d'Oslo pour d'autres initiatives

Identiques mais différents ? Depuis une dizaine d'années, les domaines du désarmement et de la maîtrise des armements progressent difficilement. Suivant l'exemple des processus d'Ottawa et d'Oslo, d'autres initiatives se mettent en place pour réguler le commerce des armes classiques, réduire au niveau mondial le fardeau de la violence armée et s'opposer à la possibilité d'utiliser la force explosive dans les zones habitées. Lors de ce colloque, les participants ont toutefois reconnu que ces questions diffèrent sur plusieurs points des mines terrestres et des armes à sous-munitions. À cause de ces différences, il pourrait être difficile voire peu souhaitable de chercher à reproduire certaines caractéristiques des processus d'Ottawa et d'Oslo. Il n'est pas aisé de dire quels aspects peuvent ou devraient être reproduits dans d'autres contextes.

Réglementer le commerce mondial des armes classiques : recentrer le débat sur les conséquences de ces armes sur le plan humain. À l'instar des processus d'Ottawa et d'Oslo, la campagne pour un traité sur le commerce des armes est menée par un groupe de gouvernements en partenariat avec des organisations de la société civile. Un grand nombre des acteurs engagés ont déjà travaillé ensemble sur la question des mines et celle des armes à sous-munitions. L'ouverture à tous et l'engagement d'acteurs à différents niveaux sont des éléments importants ; il faudrait encourager la participation aux niveaux national et régional des gouvernements et celle d'acteurs non gouvernementaux et d'organisations intergouvernementales de différents secteurs. Ce sont des éléments particulièrement importants surtout si l'on pense que les États ne connaissent pas tous les questions qu'entend régler le processus pour un traité sur le commerce des armes et qu'ils peuvent tous avoir leurs propres préoccupations. Cette situation pourra, avec un peu de chance, être réglée par le groupe de travail à composition non limitée qui doit examiner les éléments susceptibles de figurer dans un tel traité, mais de nombreux autres efforts seront nécessaires.

L'une des principales difficultés auxquelles se heurtent ceux qui veulent réglementer le commerce des armes classiques, notamment celui des armes légères et de petit calibre (ALPC), est celle de formuler les problèmes en termes humanitaires et d'axer les débats sur le coût humain. Lors du colloque de Glion, plusieurs personnes ont déclaré, sans vouloir pour autant minimiser l'importance des problèmes ni l'initiative pour un traité sur le commerce des armes, que l'on peut se demander si les données et recherches dont on dispose aujourd'hui justifient une approche humanitaire de la question. S'agissant des ALPC, il serait très difficile de faire comme pour les mines terrestres et les armes à sous-munitions et de remettre en question la légitimité présumée de l'accès aux armes et du commerce des armes parce qu'elles sont jugées indispensables pour remplir certaines missions

premières des États comme le maintien de l'ordre public ou la défense extérieure et parce que la détention d'armes par des particuliers est légale dans de nombreux pays.

Pour parvenir à des résultats appréciables sur le plan humanitaire, certains participants ont souligné la nécessité de faire prendre conscience aux gens que ce drame doit être réglé rapidement et selon un calendrier précis. Les données disponibles sur l'impact humanitaire de ces armes jouent un rôle déterminant pour convaincre les gens de l'urgence de ce drame. L'une des idées qui ressort de ce colloque est que les efforts menés aujourd'hui sur le commerce mondial des armes classiques ne traduisent pas l'urgence de la situation et que certaines des questions les plus complexes et les plus controversées n'ont pas encore été traitées correctement. En outre, à la différence des processus d'Ottawa et d'Oslo, les actions portant sur la prolifération des ALPC et sur le commerce des armes classiques ne signifient pas (en tout cas pour l'instant) que les instances classiques du désarmement sont largement perçues comme incapables de traiter ces problèmes de manière efficace : un groupe de travail à composition non limitée a été créé pour progresser sur la question d'un traité sur le commerce des armes et les Nations Unies poursuivent leurs efforts pour appliquer et contrôler le Programme d'action sur les armes légères et de petit calibre de 2001, malgré l'échec de la conférence de 2006 chargée d'examiner les progrès accomplis. En raison des limites qui pèsent sur ces différents processus, l'on peut se demander s'il sera possible d'obtenir à temps de réels résultats, et de quelle manière, et de mobiliser efficacement les gens, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des processus.

Les travaux actuels sur les ALPC couvrent de nombreux domaines ; il est par conséquent difficile de formuler un objectif fédérateur clair. C'est la raison pour laquelle il ne semble pas réaliste ni souhaitable de préconiser un instrument unique pour traiter tous les problèmes de violence armée que posent les ALPC. La question de savoir quels enseignements tirés des processus d'Ottawa et d'Oslo devraient être appliqués à ce domaine a été vivement débattue. De nombreux participants ont toutefois souligné qu'une communication efficace axée sur des objectifs clairement définis est indispensable pour qu'une initiative prenne de l'envergure sur le plan politique ; ils ont, en outre, cité un certain nombre d'enseignements tirés du processus d'Ottawa comme l'utilisation de données fiables, le « contrôle » par la société civile du comportement des États et l'importance des expériences de toutes sortes sur le terrain.

Réduire au niveau mondial le fardeau de la violence armée : la légitimité par la mobilisation des personnes touchées et des spécialistes. Les efforts visant à réduire au niveau mondial le fardeau de la violence armée ne portent pas sur une arme en particulier. En se concentrant sur les acteurs concernés (les « victimes » de la violence et les auteurs de ces actes de violence), les instruments, les contextes et les institutions, ils tentent de traiter le problème de la violence armée par une approche multisectorielle complexe. C'est en ce sens qu'ils sont différents des processus d'Ottawa et d'Oslo, qui visaient à interdire des armes précises en raison de leurs effets pernicieux sur les hommes. La violence sexuelle et d'autres problèmes propres aux femmes n'étaient ainsi pas au cœur du débat sur les mines terrestres et les armes à sous-munitions.

L'on peut néanmoins faire quelques parallèles avec les processus d'Ottawa et d'Oslo. La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement de 2006 était le fruit d'une initiative prise devant l'incapacité des instances du désarmement à traiter le problème que représentaient les ALPC sur les plans de la santé publique, du développement et de l'humanitaire ; la Déclaration de Genève voulait mettre l'accent sur les conséquences de la violence armée sur le plan humain. Des données exactes ainsi que des recherches approfondies étaient donc nécessaires, même s'il n'est pas certain qu'elles aient favorisé, pour l'instant, un débat axé sur les questions humanitaires et une programmation efficace en matière de développement. Il faudrait aujourd'hui fixer des repères précis et des objectifs concrets réalistes et instaurer des partenariats entre toute une série d'acteurs pour mobiliser les spécialistes de domaines différents. Il importe donc de rapprocher les spécialistes du

désarmement et ceux du développement. Des échanges informels plus nombreux et un vocabulaire commun seraient très utiles.

Une science de la sécurité humaine. S'agissant des questions de violence armée, une nouvelle approche envisage la prévention de manière plus globale sous l'angle de la santé publique. Il est extrêmement difficile de réunir des données exactes sur l'utilisation des armes. Si l'on admet que les actes de violence armée ont des effets sur la santé publique, l'on peut étudier des facteurs de risque – en particulier la relation entre les victimes et les auteurs de la violence armée – et élaborer ainsi des méthodes de dialogue et de collecte de données pouvant être utilisées pour une « science de la sécurité humaine ». Grâce à ces méthodes, des mesures de réduction des risques susceptibles de conjuguer leurs effets pourraient être trouvées. Par exemple, les analyses et médias qui traitent des actes de violence armée utilisant des explosifs tentent souvent d'établir les *causes* de ces actes. Une autre question mériterait d'être posée pour réduire les risques : d'où viennent les explosifs utilisés lors de ces attaques ?

Réprouver l'utilisation de la force explosive dans les zones habitées. Dans le cadre d'une approche similaire, les données recueillies et analysées par des organisations non gouvernementales concernant l'utilisation de la force explosive dans des zones habitées laissent à penser qu'il faudrait remettre en cause plusieurs concepts et hypothèses sur la violence armée. Même si les États les considèrent comme une catégorie, les armes explosives (telles que les bombes ayant un effet de zone car elles projettent, à un instant *t*, une force explosive et des fragments autour d'un point central – et ne contiennent pas de balles) ne constituent pas une catégorie clairement définie dans les instruments juridiques internationaux existants. De plus, les États semblent penser que les armes qui projettent une force explosive ne sont pas acceptables dans des circonstances ordinaires, mais que leur utilisation contre des civils étrangers est admissible dans des circonstances spéciales comme un conflit (les gouvernements n'emploient généralement pas ce type d'armes à proximité de leurs populations). L'on peut dès lors s'interroger sur le sens de responsabilité des gouvernements et sur cette distinction des circonstances de l'emploi pour définir l'admissibilité de ces armes, surtout que des données récentes ont montré que la majorité des personnes victimes de l'emploi de la force explosive n'étaient pas des combattants. L'on peut tirer divers enseignements des processus d'Ottawa et d'Oslo concernant la recherche et la production de données, ce qui doit être réprouvé et le rôle que peuvent jouer dans ce contexte des instruments juridiquement contraignants.

Faire preuve de flexibilité face au problème de la pollution par les armes. Devant l'ampleur et la difficulté de leurs tâches, les organisations qui s'occupent des mines terrestres et des sous-munitions non explosées représentant un danger pour les populations civiles après un conflit sont amenées à redéfinir plus largement ce qu'elles font (ou devraient faire). Si la doctrine et la terminologie de la lutte antimines sont aujourd'hui courantes, il importe de faire preuve d'une certaine flexibilité dans la façon d'aborder les situations concrètes ; autrement dit, tout ce qui frappe sans discrimination ou qui à des effets à long terme après un conflit est un motif de préoccupation ; l'on ne peut se concentrer uniquement sur certaines armes et leurs conséquences. Il faut aussi encourager une réflexion latérale : par exemple, au Cambodge, de nombreuses personnes sont mortes parce qu'elles se rendaient, pour des raisons économiques, là où se trouvaient des munitions non explosées. Un tel phénomène pourrait être réduit par des mesures telles que des projets de micro-financement et de dépollution des zones de bataille. Certains pensent qu'il est utile d'envisager en termes plus généraux le problème de la force explosive et d'analyser la violence armée sur le plan de la réduction des risques (comme nous l'avons résumé dans les points précédents). Cela permet de comprendre, ce qui est loin d'être négligeable, la complexité des difficultés auxquelles se heurtent les professionnels

qui traitent des problèmes de violence armée sur le terrain. Cela donne aussi des idées pour améliorer la réponse humanitaire.

Conclusion

UNE PLUS GRANDE SYNERGIE

Même si les positions des uns et des autres diffèrent sur des points précis et sur les enseignements des processus d'Ottawa et d'Oslo ou d'autres initiatives qu'il convient de suivre, d'adapter ou d'éviter, il semble que, de l'avis général, les initiatives actuelles et futures de maîtrise des armements et de désarmement multilatéral doivent s'inspirer de ces affaires récentes, et ce pour plusieurs raisons concrètes :

- Pour traiter les problèmes dans le cadre des discours actuels de façon à permettre une action humanitaire efficace dans l'urgence.
- Pour ne pas avoir à « réinventer la roue ». Même si elles n'en sont qu'à leurs débuts, les analyses théoriques concernant l'emploi de la force explosive dans les zones habitées reposent sur la façon dont le processus d'Oslo a traité la question des effets des armes sur les civils. En outre, les actions menées pour l'assistance aux victimes peuvent profiter globalement aux survivants tout comme l'expérience du Traité d'interdiction des mines a servi aux négociations de la Convention sur les armes à sous-munitions.
- Pour optimiser l'utilisation des ressources et limiter la pression sur les gouvernements et campagnes mobilisés par plusieurs initiatives.
- Pour donner des idées aux instances habituelles du désarmement, comme la Convention sur certaines armes classiques et la Conférence du désarmement (CD), qui ne sont pas indifférentes aux influences extérieures même si elles en donnent parfois l'impression. Les initiatives de désarmement humanitaire montrent que des résultats concrets sont possibles même dans des contextes de sécurité difficiles et que la poursuite d'objectifs clairement définis, selon des échéances précises et dans le cadre de processus flexibles, peut donner des résultats. La Convention sur certaines armes classiques et la CD n'ont pas les mêmes aspirations et utilisent la règle du consensus : nombre de participants estiment qu'il ne faut pas rechercher à tout prix le consensus.

Ultimes réflexions et pistes pour l'avenir

Le processus d'Oslo n'est pas une copie du processus d'Ottawa. Ces deux initiatives se ressemblent toutefois sur bien des points. La conclusion de la Convention sur les armes à sous-munitions montre que le processus d'Ottawa n'était pas un événement unique et que l'adoption du Traité d'interdiction des mines n'était pas uniquement ni principalement le fruit de circonstances comme la fin de la guerre froide.

Même si les autres initiatives sont différentes des processus d'Ottawa et d'Oslo, la plupart des participants pensent que certains éléments clés des campagnes d'interdiction des mines antipersonnel et des armes à sous-munitions pourraient être repris, avec quelques adaptations, dans d'autres contextes. D'après les discussions du colloque de Glion, il semble que des enseignements importants ont déjà été repris par d'autres initiatives pour modifier la façon dont les questions sont traitées par les instances de maîtrise des armements, pour améliorer les campagnes et pour construire des alliances – même si les conditions d'application varient clairement d'une situation à l'autre. Pensant à l'avenir, certains participants ont estimé que la question de savoir si des enseignements pouvaient être tirés des

processus d'Ottawa et d'Oslo pour être appliqués au désarmement nucléaire était importante, surtout que ce domaine approche une phase critique.

Il est ressorti du colloque de Glion qu'il n'est pas souhaitable à long terme de ne traiter qu'une catégorie d'arme à la fois en raison de l'évolution des technologies qui produisent régulièrement de nouvelles armes et du fait que l'on s'inquiète, de manière générale, de la prolifération des armes et de leur disponibilité. Il faut modifier en profondeur notre façon d'appréhender la violence armée et envisager de nouvelles mesures préventives. Le concept de violence armée pourrait regrouper diverses initiatives et favoriser l'utilisation d'un vocabulaire commun. Il permettrait également de souligner certains aspects qui n'ont pas été mis au premier plan lors des processus d'Ottawa et d'Oslo comme les « facteurs » socio-économiques. Plusieurs participants ont évoqué la possibilité d'une convention-cadre sur la sécurité humaine qui regrouperait diverses initiatives, de celles axées sur des catégories précises d'armes à celles essayant de s'attaquer directement aux « facteurs » de la violence armée.

Le peu de résultats obtenu depuis une dizaine d'années dans les instances habituelles du désarmement et de la maîtrise des armements prouve qu'à ne rien changer à leurs habitudes, ces instances du désarmement multilatéral se heurtent à de graves problèmes. Même si des initiatives engagées suite à l'échec des instances habituelles peuvent être couronnées de succès, comme ce fut le cas pour les processus d'Ottawa et d'Oslo, ces initiatives spéciales ne sont pas la solution générale pour renforcer le désarmement ou le droit humanitaire et lutter contre l'insécurité humaine face à toutes les formes de violence armée.

Une réforme en profondeur des mécanismes multilatéraux de désarmement et de maîtrise des armements s'impose pour trouver des solutions originales et s'assurer que les processus engagés répondent aux objectifs visés en matière de sécurité au lieu d'être imposés par des processus inébranlables qui, comme le prouve l'impasse dans laquelle se trouve la CD depuis une décennie, peuvent empêcher toute avancée significative. Avec un peu de chance, des initiatives récentes comme le Traité d'interdiction des mines et la Convention sur les armes à sous-munitions seront une source d'inspiration et encourageront la flexibilité et les idées originales nécessaires pour apprendre, s'adapter et enregistrer d'autres succès.

Note

1. Les personnes qui ont participé à ce colloque ont des parcours très différents et travaillent sur des questions diverses comme la violence armée, le commerce des armes, les armes à sous-munitions, la prévention des conflits, la sécurité humaine, l'action humanitaire, les mines terrestres et les armes légères et de petit calibre. De nombreux participants ont pris part au processus d'Oslo – et à d'autres actions multilatérales pour le désarmement – et quelques-uns avaient aussi participé au processus d'Ottawa. Cet article est un court résumé des discussions du colloque de Glion. Le résumé complet ainsi que d'autres informations concernant Disarmament Insight et le projet de l'UNIDIR sur le désarmement en tant qu'action humanitaire sont disponibles en ligne <www.disarmamentinsight.blogspot.com>.

Inclure dans le traité sur le commerce des armes une exigence en matière de respect des droits de l'homme

Clare da SILVA

Les États s'accordent généralement à considérer que les transferts irresponsables et mal réglementés d'armes classiques, de munitions et d'équipement favorisent des violations graves du droit international relatif aux droits de l'homme, alimentent les conflits armés et les violations du droit international humanitaire, déstabilisent les pays et les régions et compromettent les efforts de développement socio-économique. Par conséquent, la nécessité d'établir un lien direct entre le commerce des armes et les responsabilités qui incombent aux États en vertu du droit international contemporain est plus facilement admise. En décembre 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 61/89 qui reconnaît l'appui grandissant que suscite dans toutes les régions l'idée d'un instrument juridiquement contraignant qui établirait « des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques »¹.

Cent cinquante-trois pays ont voté pour la résolution 61/89 ; c'est un signe fort qui montre qu'il existe aujourd'hui, au niveau mondial, une réelle volonté politique de réglementer les transferts d'armes par le biais d'un traité international complet². Suite au processus consistant à solliciter les vues des États sur un éventuel traité sur le commerce des armes³, le Secrétaire général a soumis un rapport réalisé avec l'appui d'un groupe d'experts gouvernementaux⁴. L'Assemblée générale a ensuite décidé d'une nouvelle initiative importante pour parvenir à un traité sur le commerce des armes en créant un groupe de travail à composition non limitée chargé d'étudier en 2009 les éléments pouvant être inclus dans ce qui pourrait devenir un traité sur le commerce des armes⁵.

L'un de ces éléments est le respect du droit international relatif aux droits de l'homme. Les armes classiques sont souvent utilisées pour commettre des violations graves des droits de l'homme telles que des actes de torture, l'usage excessif de la force par les forces de sécurité, des exécutions extrajudiciaires, des expulsions et des disparitions. Pour qu'un traité sur le commerce des armes soit un instrument juridique efficace pour réglementer le commerce international des armes, il doit inclure le principe de respect des droits de l'homme qui définit une grande partie des fonctions normatives des États s'agissant des transferts d'armes classiques.

Cet article se concentre sur le lien qui existe entre le droit international relatif aux droits de l'homme et l'approbation par un État des transferts d'armes classiques et propose une exigence réaliste en matière de respect des droits de l'homme pour de tels transferts qui pourrait être incluse dans un éventuel traité.

Clare da Silva est conseillère juridique auprès du groupe d'organisations non gouvernementales constituant le Comité directeur pour un traité sur le commerce des armes.

Le cadre théorique d'un traité sur le commerce des armes

Le principal objectif d'un traité sur le commerce des armes est de créer un mécanisme international juridiquement obligatoire qui garantisse un commerce légal des armes classiques qui soit plus responsable tout en laissant aux États la possibilité de vendre, d'acquérir et de posséder en toute légalité des armes. Comme le précisent de nombreux documents des Nations Unies ou d'organisations multilatérales et régionales, il incombe aux États de créer et d'appliquer les systèmes nécessaires pour contrôler les ventes et les transferts internationaux d'armes classiques⁶. Des systèmes nationaux rigoureux d'exportation, d'importation et de transfert sont donc le moyen le plus efficace pour contrôler le commerce d'armes classiques. Un traité sur le commerce des armes préciserait les normes et procédures que les États parties devraient inclure dans leur système juridique national pour les licences ou les autorisations de transferts internationaux d'armes classiques⁷. Cela signifie que les États parties devraient octroyer des licences, contrôler ou empêcher les transferts d'armes en fonction de la législation, de procédures et de mécanismes nationaux conformes aux règles du droit international énoncées dans le traité sur le commerce des armes⁸. La décision d'autoriser ou de rejeter une demande de transfert d'armes relèverait toujours de la compétence des autorités nationales de chaque État, mais, avec un traité sur le commerce des armes, ces décisions se fonderaient toutes sur les mêmes normes internationales.

Un tel traité permettrait à tout le moins de garantir que les États reconnaissent et appliquent les normes internationales et les engagements pris pour les transferts d'armes en vertu notamment de la Charte des Nations Unies, des Conventions de Genève de 1949 et des deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme⁹, les principes du droit coutumier tels que l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales et les nouvelles règles concernant les transferts d'armes¹⁰. De nombreux États disposent déjà de lois, de directives et de procédures réglementant les transferts d'armes qui correspondent à ces normes internationales. Les autres seraient tenus de prendre les mesures nécessaires pour s'acquitter des obligations leur incombant en vertu du traité.

Un grand nombre de pays ont déjà signé des accords régionaux, sous-régionaux ou multilatéraux et des directives instaurant des contrôles sur les transferts d'armes internationaux en plus des contrôles nationaux actuels et des obligations internationales¹¹. Ces accords ont des dispositions différentes et les États ne les interprètent et ne les appliquent pas toujours de manière concordante. Un traité multilatéral sur le commerce des armes valable au niveau mondial viendrait mettre un terme au flou et aux lacunes de cet ensemble de mesures nationales et internationales. Il regrouperait et unifierait les critères dont les États doivent tenir compte lorsqu'ils décident d'autoriser ou non des transferts d'armes. L'un des critères consiste à déterminer si l'autorisation d'un transfert signifierait qu'un État violerait ses obligations internationales relatives aux droits de l'homme.

La base juridique d'une exigence en matière de respect des droits de l'homme pour un traité sur le commerce des armes

Les obligations internationales relatives aux droits de l'homme ont été décrites comme l'unique idée politico-morale universellement admise¹². L'ensemble des instruments relatifs aux droits de l'homme de ces 50 dernières années bénéficie d'un niveau de reconnaissance et d'acceptation inégalé dans de nombreux autres domaines du droit international. Depuis la signature de la Charte des Nations Unies en 1945, plus d'une centaine de traités internationaux concernant la protection des droits de l'homme ont été conclus et notamment un noyau de neuf traités universels. Par la Charte, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration et le Programme d'action de Vienne de 1993 et les nombreux autres instruments relatifs aux droits de l'homme, la totalité des 192 États

Membres de l'ONU ont accepté le principe de l'application du droit relatif aux droits de l'homme aux activités des États, l'autorisation des transferts d'armes étant l'une d'entre elles.

Le fait d'appliquer aux transferts d'armes classiques le droit relatif aux droits de l'homme est largement admis. La majorité des directives et des accords multilatéraux et régionaux portant sur les transferts d'armes contiennent des règles relatives aux droits de l'homme¹³. Sur les 101 réponses des États faisant suite à la demande du Secrétaire général de l'ONU sollicitant leurs vues sur un éventuel traité sur le commerce des armes, au moins 72 évoquent l'importance d'inclure dans un tel traité le principe de respect des droits de l'homme¹⁴. Les déclarations des membres du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale soutiennent aussi l'idée d'inclure des considérations en matière de respect des droits de l'homme dans l'octroi de licence pour les transferts d'armes¹⁵.

Appliquer aux transferts d'armes le droit relatif aux droits de l'homme

Lorsque des États sont engagés dans des transferts d'armes, ils doivent s'acquitter sur plusieurs plans des obligations qui leur incombent en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme. Lorsqu'ils interviennent en tant qu'importateur, exportateur ou comme pays de transit pour des transferts d'armes, les États doivent, en vertu de la Charte des Nations Unies, faciliter la jouissance des droits de l'homme et encourager le respect des droits de l'homme. Ils doivent aussi s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu du droit international coutumier et des traités internationaux sur les droits de l'homme auxquels ils sont parties. Selon les principes du droit international, l'État est responsable de toute violation de ses obligations commise par tout organe de l'État, y compris des membres des forces de sécurité de l'État, de l'armée ou des forces de police¹⁶, ou par toute personne ou entité dont les actions sont attribuables à l'État¹⁷, ou s'il aide ou assiste un autre État à violer ses obligations au niveau des droits de l'homme¹⁸.

Lorsque des États sont engagés dans des transferts d'armes, ils doivent s'acquitter sur plusieurs plans des obligations qui leur incombent en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme.

Un État qui *importe* des armes classiques doit agir avec une diligence raisonnable pour s'assurer que ces armes ne seront pas utilisées au niveau national pour commettre des actes constituant une violation de ses obligations en matière de respect des droits de l'homme¹⁹. Plusieurs déclarations d'organes de l'ONU chargés des droits de l'homme portent sur la règle de diligence raisonnable. Par exemple, le Comité des droits de l'homme a déclaré que les États sont tenus de protéger les individus « non seulement contre les violations de ces droits par ses agents, mais aussi contre des actes commis par des personnes privées, physiques ou morales, qui entraveraient l'exercice des droits énoncés dans le Pacte » international relatif aux droits civils et politiques²⁰. Concernant les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, le Rapporteur spécial des Nations Unies a déclaré que « Les États ont l'obligation juridique d'exercer la "diligence due" pour protéger la vie des individus contre les attaques de criminels, y compris de terroristes, de voleurs à main armée, de pilleurs et de pourvoyeurs de drogues »²¹.

Un État qui *exporte* des armes – ou autorise leur transfert – vers un État où les armes sont utilisées pour commettre des violations graves des droits de l'homme peut être considéré comme violant ses obligations internationales sur plusieurs plans.

MANQUEMENT AUX OBLIGATIONS CONTRACTÉES EN VERTU DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

L'État exportateur manquera aux obligations qui lui incombent en vertu de la Charte des Nations Unies si, en autorisant certains transferts d'armes, il ne respecte pas les buts et principes de la Charte. L'un des buts principaux de la Charte est d'énoncer les moyens permettant aux États de respecter

l'obligation qu'elle leur fait de maintenir la paix et la sécurité internationales. La Charte n'interdit pas ni n'autorise expressément l'utilisation ou le transfert de quelque arme que ce soit. Elle comporte cependant un certain nombre de principes pour déterminer si un État doit autoriser ou non un transfert d'armes classiques comme l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales²² et la promotion du respect des droits de l'homme comme élément essentiel pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Par exemple, l'Article 55 stipule que les Nations Unies favoriseront le respect universel et effectif des droits de l'homme et, par l'Article 56, les Membres s'engagent, en vue de favoriser le respect des droits de l'homme, à agir, tant conjointement que séparément. La Charte des Nations Unies impose une obligation positive à tous les États, y compris à ceux qui exportent ou transfèrent des armes classiques, de coopérer pour garantir la protection et le respect des droits de l'homme à l'intérieur comme à l'extérieur de leurs frontières. Les États qui transfèrent des armes et fournissent une assistance militaire qui entraînent des manquements aux principes de la Charte violent les obligations qui leur incombent en vertu du droit international²³.

VIOLATIONS IMPUTABLES À L'ÉTAT EXPORTATEUR POUR DES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME COMMISES DANS UN AUTRE ÉTAT

Les États qui transfèrent délibérément des armes classiques à un autre État ou à des acteurs non étatiques pour qu'ils commettent des violations graves des droits de l'homme (qui violent des normes du droit coutumier ou des obligations que leurs imposent des traités) seront tenus pour responsables lorsque les violations des droits de l'homme seront directement imputables à l'État exportateur. C'est le cas si un État a exercé un contrôle effectif ou ordonné l'emploi des armes dans l'acte ou les actes qui violent les droits de l'homme²⁴. Les circonstances où cela se produirait seraient toutefois exceptionnellement rares.

L'ÉTAT EXPORTATEUR QUI AIDE OU ASSISTE L'ÉTAT IMPORTATEUR À COMMETTRE DES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME

Les États qui transfèrent des armes classiques à un autre État en sachant que celui-ci les utilisera pour commettre des violations graves des droits de l'homme sont responsables d'avoir aidé ou assisté l'État importateur à commettre cette violation. La responsabilité de l'État exportateur repose sur sa participation dans le fait illicite en droit international commis par l'État destinataire. D'après l'article 16 des articles sur la Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite :

L'État qui aide ou assiste un autre État dans la commission du fait internationalement illicite par ce dernier est internationalement responsable pour avoir agi de la sorte dans le cas où :

- a) Ledit État agit ainsi en connaissance des circonstances du fait internationalement illicite ;
- et
- b) Le fait serait internationalement illicite s'il était commis par cet État²⁵.

Pour être considéré comme ayant aidé ou assisté un État à commettre des violations graves des droits de l'homme, un État ne doit pas forcément avoir eu l'intention de permettre à l'État vers lequel il a autorisé le transfert d'armes de commettre des violations graves des droits de l'homme. Il suffit qu'il ait eu connaissance de l'intention de l'État destinataire d'utiliser éventuellement ces armes pour commettre des violations graves des droits de l'homme. La Commission du droit international le confirme dans un commentaire sur les articles sur la responsabilité des États :

[U]n État peut voir sa responsabilité engagée [...] s'il fournit une aide matérielle à un État qui l'utilise pour commettre des violations des droits de l'homme. À ce propos, l'Assemblée générale des Nations Unies a appelé à plusieurs reprises les États Membres à s'abstenir de fournir des armes et d'autres formes d'assistance militaire à des pays qui se rendent coupables de graves atteintes aux droits de l'homme³⁰⁰.

³⁰⁰ *Rapport du Conseil économique et social, Rapport de la Troisième Commission de l'Assemblée générale, projet de résolution XVII, 14 décembre 1982, A/37/745, p. 40*²⁶.

Les articles sur la responsabilité des États, ainsi que la Charte des Nations Unies, les traités portant sur les droits de l'homme et les normes du droit coutumier constituent une base juridique qui précise l'obligation qu'ont les États d'empêcher le transfert d'armes classiques là où elles seront utilisées pour commettre des violations graves des droits de l'homme. Ces éléments devraient servir de base pour préciser l'exigence en matière de respect des droits de l'homme d'un traité sur le commerce des armes.

Une proposition pour l'exigence en matière de respect des droits de l'homme

S'il existe un lien clair entre la question du respect du droit international relatif aux droits de l'homme et les transferts d'armes, il est difficile de préciser une exigence réaliste en matière de respect des droits de l'homme pour ces transferts. Le manque de clarté et de précision dans la formulation des critères que les États doivent prendre en compte pour autoriser un transfert est l'une des principales limites des directives et accords régionaux, sous-régionaux et multilatéraux sur les transferts d'armes classiques²⁷. Cela explique pourquoi les dispositions de ces documents sont diversement appliquées. Le traité sur le commerce des armes ne pourra être un instrument mondial efficace pour parvenir à un commerce responsable des armes classiques que s'il comporte de meilleures dispositions : il devra comprendre des dispositions claires et suffisamment précises que les États pourront utiliser dans leur législation nationale destinée aux autorités nationales pour l'octroi de licences.

Une possibilité serait d'exiger des États qu'ils évaluent s'il existe un risque *important* que le transfert d'armes en question soit utilisé pour favoriser des violations graves du droit international relatif aux droits de l'homme. Lorsqu'un tel risque existe, les États doivent s'assurer que le transfert proposé est interdit tant que ce risque n'est pas éliminé. Cette exigence devrait inclure le principe de diligence raisonnable du droit international relatif aux droits de l'homme qui oblige les États à procéder à une enquête pour parvenir à une conclusion motivée sur la question de savoir s'il existe un risque important que le transfert examiné favorise des violations graves des droits de l'homme.

Cela signifierait concrètement que le bureau chargé de l'octroi des licences devrait examiner le transfert en question et notamment l'utilisation finale ainsi que l'utilisateur final dans l'État destinataire proposé²⁸. Tous les États ont des besoins légitimes pour leurs forces militaires, de sécurité et de police et, en tant qu'utilisateur final, les services d'un État ne représentent pas tous un risque similaire de commettre des violations graves des droits de l'homme. Par conséquent, le bureau chargé de l'octroi des licences doit déterminer si l'utilisateur final précisé a déjà commis des violations graves des droits de l'homme et s'il existe un risque important que de telles violations soient facilitées par le transfert d'armes classiques qui fait l'objet d'une demande.

Sur les différents niveaux de risques, un risque « important » représente un niveau acceptable. Ce serait aller trop loin que d'exiger un risque évident et ne favoriserait pas le contrôle des transferts d'armes utilisés pour des violations des droits de l'homme et parler seulement de « risque » signifierait que tout transfert pourrait être un motif de préoccupation. Un critère de « violation grave » signifie que si toutes les violations des droits de l'homme sont inacceptables, seules celles qui inquiètent

le plus la communauté internationale devraient engager la responsabilité de l'État exportateur ; il s'agit, autrement dit, des situations où l'État destinataire commet des violations systématiques ou généralisées des droits fondamentaux avec des armes classiques.

Cette double exigence de « risque important » et de « violation grave » se fonde sur la pratique actuelle du droit international relatif aux droits de l'homme qui donne, pour ces deux expressions, des exemples pouvant servir de ligne directrice pour ceux qui appliqueront un traité sur le commerce des armes.

DES « VIOLATIONS GRAVES »

Il ressort de l'application du droit international relatif aux droits de l'homme qu'une violation « grave » des droits de l'homme dépend généralement de la nature du droit violé et de l'ampleur ou de l'étendue de la violation. Les actions qui violent le droit à la vie sont parmi les plus graves car il s'agit d'une norme impérative du droit coutumier à laquelle il ne peut être dérogé. Il est évident que des armes classiques sont régulièrement utilisées pour violer ce droit ; de telles violations peuvent intervenir dans le cadre de crimes contre l'humanité, de massacres, d'actes de torture ou d'exécutions extrajudiciaires.

Dans leur examen des rapports des États sur les droits de l'homme, les organes de l'ONU chargés des droits de l'homme ont estimé que certains actes constituent de graves violations des droits de l'homme comme les meurtres, les viols, les déplacements forcés et attaques contre la population civile²⁹, l'usage excessif de la force et de mauvais traitements par les forces militaires et de sécurité³⁰, la nature sexiste de crimes tels que disparitions, torture et meurtre de femmes³¹, des actes de violence extrême (notamment des exécutions extrajudiciaires et des tortures) qui visent les communautés de la minorité³², le recrutement forcé d'enfants ainsi que la torture et les mauvais traitements infligés aux conscrits, y compris des enfants³³.

Pour ce qui est de l'ampleur ou de l'étendue d'une violation constituant une « violation grave », le droit relatif aux droits de l'homme s'intéresse aux cas de pratique bien établie de violation d'un droit, les violations systématiques ou les cas où un seul événement frappe un grand nombre de personnes. Les organes de l'ONU chargés des droits de l'homme ont estimé que les circonstances étaient graves en raison notamment de l'ampleur et de l'étendue de la violation dans les cas de pratique répandue de la torture dans les prisons de l'administration locale³⁴, d'actes de torture commis de manière généralisée et habituelle par les services de sûreté de l'État et les forces de police³⁵, de pratique généralisée des mauvais traitements par les agents des forces de l'ordre³⁶, de recours généralisé à la force excessive par les forces de l'ordre³⁷ et d'expulsions massives³⁸.

UN « RISQUE IMPORTANT »

Un État ne devrait pouvoir envoyer des armes classiques vers un État où il existe un risque important que ces armes soient utilisées pour commettre des violations graves des droits de l'homme.

Lorsque les États sont obligés d'évaluer la probabilité ou le risque de violation par un autre État, par exemple le risque qu'une personne sera torturée par l'État vers lequel elle est expulsée ou renvoyée, le droit contemporain relatif aux droits de l'homme considère le « risque important » comme le niveau de risque inacceptable. La Convention contre la torture exige des États parties qu'ils déterminent s'il existe des « motifs sérieux » de croire qu'une personne risque d'être soumise à la torture si elle est expulsée ou si elle doit retourner vers un autre État ; si c'est le cas, l'État partie ne peut renvoyer cette personne vers cet État³⁹. Les États doivent donc déterminer s'il y a des motifs sérieux de croire que la personne pourrait faire l'objet d'actes de torture et examiner,

entre autres, les pratiques de l'État considéré sur le plan des droits de l'homme⁴⁰. C'est un modèle intéressant pour un traité sur le commerce des armes : un État ne devrait pouvoir envoyer des armes classiques vers un État où il existe un risque important que ces armes soient utilisées pour commettre des violations graves des droits de l'homme ; les États doivent procéder à une évaluation sérieuse de ce risque, autrement dit ils doivent faire preuve d'une diligence raisonnable lorsqu'ils déterminent si une demande de transfert d'armes satisfait au critère des droits de l'homme.

Le Comité contre la torture a interprété le concept de « motifs sérieux » dans une Observation faite en 1997 :

Étant donné que l'État partie et le Comité sont tenus de déterminer s'il y a des motifs sérieux de croire que l'auteur risque d'être soumis à la torture [...], l'existence d'un tel risque doit être appréciée selon des éléments qui ne se limitent pas à de simples supputations ou soupçons. En tout état de cause, il n'est pas nécessaire de montrer que le risque couru est hautement probable⁴¹.

Le critère du risque peut fonctionner de la même façon dans un traité sur le commerce des armes : il ne doit pas être un simple soupçon, mais il ne doit pas non plus être hautement probable.

Même si une évaluation n'est jamais infaillible, l'exigence d'un niveau de risque, les interprétations des obligations des États dans les rapports du Comité contre la torture et autres commentaires sont autant d'éléments utiles pour prendre une décision car le risque n'est pas parfaitement déterminé. Il ressort de la jurisprudence que le processus d'évaluation est aussi important que la conclusion ; les États doivent donc commencer par s'engager dans un processus sérieux d'évaluation et, pour ce faire, étudier des preuves fiables et pertinentes avant de prendre une décision. Ce système peut être facilement transposé à un cas de transfert d'armes où l'État doit faire une évaluation judicieuse du risque que représente un transfert d'armes avant de décider de l'autoriser ou non.

L'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales comporte des dispositions similaires à celles de la Convention contre la torture⁴². La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montre que les États doivent évaluer le « risque réel » lorsqu'ils déterminent s'il existe des « motifs sérieux »⁴³ de croire qu'une personne subira des actes de torture ou un traitement inhumain ou dégradant si elle est expulsée ; elle donne, en outre, des indications pour évaluer ce risque qui pourraient être utilisées dans un traité sur le commerce des armes. La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi déclaré que pour déterminer s'il existe un tel risque, il faut s'appuyer sur les faits connus à ce moment⁴⁴ et sur des « éléments pertinents »⁴⁵ ; elle estime aussi que les conditions qui prévalent alors dans l'État en question sont déterminantes⁴⁶. La Cour exige aussi que le risque soit « réel »⁴⁷. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne donne pas de définition précise de ce qui constitue un risque « réel », mais la Cour a estimé que si « une simple possibilité » ne saurait suffire⁴⁸, la certitude n'est pas requise⁴⁹.

Conclusion

Le droit international fait déjà obligation aux États d'examiner soigneusement les pratiques des autres États sur le plan des droits de l'homme et d'évaluer le risque de violations éventuelles avant de prendre une décision. Ces procédures fonctionnent, comme le prouvent la Convention contre la torture et la Cour européenne des droits de l'homme. Inclure dans un traité sur le commerce des armes des exigences sur le plan des droits de l'homme obligerait de la même façon les États à évaluer au cas par cas chaque demande de transfert d'armes. Ils devraient évaluer les types d'armes classiques concernés, l'utilisation finale déclarée et l'utilisateur final mentionné avant de décider s'il existe un risque important que l'utilisateur final commette des violations graves des droits de l'homme et s'il est

probable que ces violations soient facilitées par le transfert d'armes classiques en question. D'après le droit et la pratique actuels, cela semble être une exigence réaliste qui peut être appliquée par les autorités nationales chargées d'évaluer les demandes d'autorisation.

Notes

1. Résolution 61/89 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 6 décembre 2006, document A/RES/61/89, 18 décembre 2006. La résolution 61/89 reconnaît aussi que « l'absence de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques est un facteur contribuant aux conflits, aux déplacements de population, à la criminalité et au terrorisme » et porte atteinte, entre autres, à la paix, à la sécurité et au développement durable.
2. Outre les travaux engagés pour un traité sur le commerce des armes, les organes de l'ONU chargés du désarmement ont lancé des initiatives visant à contrôler plus efficacement les transferts d'armes classiques et notamment des actions visant à harmoniser les normes de marquage et de traçage, à renforcer le contrôle du courtage aux niveaux national, régional et mondial ou encore à améliorer les contrôles des transferts d'armes avec des systèmes fiables pour les certificats d'utilisation finale et la vérification.
3. Document des Nations Unies A/62/278(Part I), A/62/278(Part II), 17 août 2007 ; A/62/278/Add.1, 24 septembre 2007 ; A/62/278/Add.2, 19 octobre 2007 ; A/62/278/Add.3, 27 novembre 2007 ; A/62/278/Add.4, 15 février 2008.
4. Document des Nations Unies A/63/334, 26 août 2008.
5. Résolution 63/240 de l'Assemblée générale du 24 décembre 2008, document des Nations Unies A/RES/63/240, 8 janvier 2009.
6. Par exemple, les résolutions 46/36 H, 49/75 G et 51/45 F de l'Assemblée générale, les directives des Nations Unies de 1996 relatives aux transferts internationaux d'armes (A/RES/51/47 B), le Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (Section II, par. 11), le Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères dans la région des Grands Lacs et la corne de l'Afrique (alinéa a de l'article 10), le Protocole relatif au contrôle des armes à feu, des munitions et d'autres matériels connexes dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (Art. 5 par. 3 c).
7. Il faudrait aussi préciser le terme « transfert » et les armes classiques concernées par une liste de contrôle d'un éventuel traité.
8. Il faudrait donc des dispositions sur l'octroi de licences avec une évaluation au cas par cas des demandes de licence pour le transfert d'armes, de réels contrôles des utilisateurs finals et des conditions pour les retransferts.
9. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966 et Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966.
10. Il s'agit notamment de l'interdiction des transferts d'armes destinées à des attaques terroristes, des crimes violents ou à de la criminalité organisée et de l'interdiction des transferts d'armes qui affecteront le développement durable. La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité fait déjà obligation aux États de mettre fin à « l'approvisionnement en armes de terroristes », document des Nations Unies S/RES/1373(2001), 28 septembre 2001.
11. Citons, entre autres : la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes (2006) ; le Code de conduite en matière de transferts d'armes adopté par le Système d'intégration de l'Amérique centrale (SICA) (2005) ; le Guide des meilleures pratiques pour la mise en œuvre du Protocole de Nairobi dans la région des Grands Lacs et la corne de l'Afrique (2005) ; Model Regulations for the Control of Brokers of Firearms, Their Parts and Components and Ammunition (2003) de l'Organisation des États américains ; l'Arrangement de Wassenaar : Guide des meilleures pratiques concernant les exportations d'armes légères et de petit calibre (2002) ; le Protocole relatif au contrôle des armes à feu, des munitions et d'autres matériels connexes dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (2001) ; le Document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre (2000) ; le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements (1998) ; le Règlement type de l'Organisation des États américains pour le contrôle des mouvements internationaux des armes à feu et de leurs pièces détachées et composants ainsi que des munitions (1998) et la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu (1997).
12. Louis Henkin, 1990, *The Age of Rights*, New York, Columbia University Press, p. ix.
13. C'est le cas notamment de l'article 6 par. 3 a) de la Convention de la CEDEAO, de l'article I par. 2 a) de l'Arrangement de Wassenaar : Guide des meilleures pratiques et de la Section III, article A, par. 2 a) du Document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre.
14. Voir, par exemple, la réponse de l'Afrique du Sud : « Les États ont certes incontestablement le droit d'acquérir des armes classiques pour se défendre ou assurer l'ordre public, mais ils doivent aussi faire tout ce qui est en leur pouvoir pour veiller à ce que les armes qu'ils transfèrent ne servent pas à violer les droits de l'homme » ; et celle de la Suède :

- « la fabrication et l'exportation d'armes imposent aux États de lourdes responsabilités, telle l'observation stricte des règles du droit international, et notamment du droit humanitaire et de celui des droits de l'homme » (document des Nations Unies A/62/278(Part II), op. cit.).
15. Voir, par exemple, soixante-deuxième session de l'Assemblée générale, Première Commission, « Irresponsible Weapons Transfers, Soaring Death Toll from Small Arms, Light Weapons Underscore 'Pressing Need' for Arms Trade Treaty, Disarmament Committee Told », document des Nations Unies GA/DIS/3350, 23 octobre 2007 ; et la déclaration du Japon réclamant un traité sur le commerce des armes pour « mettre un terme aux transferts irresponsables », document des Nations Unies S/PV.5781 (Resumption 1), 20 novembre 2007.
 16. Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, 2001, art. 4, reproduit dans le document des Nations Unies A/RES/56/83, 28 janvier 2002.
 17. Ibid., art. 5 à 11.
 18. Ibid., art. 16.
 19. Le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (reproduit dans le document des Nations Unies A/RES/34/169, décembre 1979) et les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois sont des instruments comportant des règles précises de l'utilisation de la force par les services de l'État.
 20. Comité des droits de l'homme, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Observation générale n° 31*, document CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, par. 8.
 21. Rapport du Rapporteur spécial, Philip Alston, *Droits civils et politiques, notamment les questions suivantes : disparitions et exécutions sommaires*, document des Nations Unies E/CN.4/2006/53, 8 mars 2006, par. 47.
 22. Charte des Nations Unies, Art. 2 par. 4. L'Article 51 énonce aussi le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective ; les États peuvent donc fabriquer, importer, exporter, transférer et conserver des armes classiques pour leur légitime défense et leurs besoins de sécurité en respectant les normes et le droit international. Un traité sur le commerce des armes devra être fidèle à cette disposition de la Charte.
 23. Par exemple, la Cour internationale de Justice (CIJ) a dit dans l'*Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)* que « la République de l'Ouganda, en se livrant à des actions militaires à l'encontre de la République démocratique du Congo sur le territoire de celle-ci, en occupant l'Ituri et en soutenant activement, sur les plans militaire, logistique, économique et financier, des forces irrégulières qui opéraient sur le territoire congolais, a violé le principe du non-recours à la force dans les relations internationales et le principe de non-intervention » entre 1998 et 2002 (Arrêt de la CIJ du 19 décembre 2005, par. 345).
 24. Dans l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, la Cour a estimé qu'en entraînant, armant, équipant, finançant et approvisionnant les forces *contras*, les États-Unis d'Amérique ont violé l'obligation que leur impose le droit international coutumier de ne pas intervenir dans les affaires d'un autre État (Recueil de la CIJ, Arrêt du 27 juin 1986, par. 292 (3)) mais faute d'éléments prouvant que les États-Unis avaient « ordonné ou imposé la perpétration des actes contraires aux droits de l'homme et au droit humanitaire » (par. 115) et qu'ils avaient donc eu cette intention, la Cour n'a pu conclure à la responsabilité directe des États-Unis dans les violations des droits de l'homme commises par les *contras*.
 25. Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, op. cit.
 26. *Rapport de la Commission du droit international, cinquante-troisième session*, document des Nations Unies A/56/10(SUPP), chap. IV « Responsabilité des États », p. 168.
 27. Pour une étude de ces accords sur le plan des droits de l'homme, voir Lerna K. Yanik, 2006, « Guns and Human Rights: Major Powers, Global Arms Transfers and Human Rights Violations », *Human Rights Quarterly*, vol. 28, n° 2, p. 357 à 388.
 28. Un traité sur le commerce des armes devrait également exiger des États qu'ils disposent de lois et directives adaptées et de procédures administratives pour s'assurer de la véracité de l'utilisateur final mentionné et pour empêcher que les armes ne soient détournées de l'utilisateur final autorisé. Il pourrait s'agir de contrôles portant sur l'utilisation de certificats standard et homologués d'utilisation finale.
 29. Rapport du Comité des droits de l'homme sur le Soudan, document des Nations Unies CCPR/C/SDN/CO/3, 29 août 2007, par. 9.
 30. Rapport du Comité contre la torture sur l'Ouzbékistan, document des Nations Unies CAT/C/UZB/CO/3, 26 février 2008, par. 7. Comme l'interdiction absolue de la torture est une norme impérative du droit international, tous les actes de torture constituent des violations graves du droit international relatif aux droits de l'homme. Les actes de torture commis lors d'un conflit armé sont également considérés comme des violations graves du droit international humanitaire et constituent un crime de guerre. Voir résolution 63/166 de l'Assemblée générale du 18 décembre 2008, document des Nations Unies A/RES/63/166, 19 février 2009.
 31. Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur le Guatemala, par. 23, document des Nations Unies CEDAW/C/GUA/CO/6, 2 juin 2006.
 32. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Situation en République démocratique populaire lao, document des Nations Unies CERD/C/63/Dec.1, 10 décembre 2003, par. 2 et 3.

33. Rapport du Comité des droits de l'enfant sur le Paraguay, document des Nations Unies CRC/C/15/ADD.166, 6 novembre 2001, par. 45. Le Secrétaire général de l'ONU a demandé qu'il soit mis un terme aux transferts d'armes destinés à des groupes qui utilisent des enfants soldats (voir la déclaration de Olara Otunnu, Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, document des Nations Unies S/PV.4684, 14 janvier 2003).
34. Rapport du Comité contre la torture sur l'Ouganda, document des Nations Unies CAT/C/CR/34/UGA, 21 juin 2005, par. 11.
35. Rapport du Comité contre la torture sur l'Argentine, document CAT/C/CR/33/1, 10 novembre 2004, par. 6.
36. Rapport du Comité contre la torture sur le Népal, document CAT/C/NPL/CO/2, 13 avril 2007, par. 13.
37. Rapport du Comité des droits de l'homme sur le Brésil, document des Nations Unies CCPR/C/BRA/CO/2, 1^{er} décembre 2005, par. 12.
38. Report of the Special Rapporteur on Housing on South Africa, document des Nations Unies A/HRC/7/16/Add.3, 29 février 2008, par. 97.
39. Selon l'article 3 de la Convention contre la torture : « Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture ».
40. Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Jabari c. Turquie*, Arrêt du 11 juillet 2000, par. 40. La Cour a estimé que la Turquie ne s'était pas livrée à une évaluation sérieuse de la demande de la requérante et avait violé les articles 13 et 3 de la Convention contre la torture.
41. *Observation générale du Comité contre la torture sur l'application de l'article 3 dans le contexte de l'article 22 de la Convention contre la torture*, Rapport du Comité contre la torture, document des Nations Unies A/53/44, 16 septembre 1998, Annexe IX.
42. L'article 3 stipule que « [n]ul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».
43. Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *H.L.R. c. France*, Arrêt du 27 avril 1997.
44. Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire CRUZ VARAS et autres c. Suède*, Arrêt du 20 mars 1991.
45. *Affaire H.L.R. c. France*, Arrêt du 27 avril 1997, op. cit.
46. Cour européenne des droits de l'homme, *Thampibillai c. Pays-Bas*, Arrêt du 17 février 2004.
47. Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Chamaïev et autres c. Géorgie et Russie*, Arrêt du 12 avril 2005, par. 335.
48. Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, Arrêt du 30 octobre 1991, par. 111.
49. *Affaire Soering c. Royaume-Uni*, Arrêt du 7 juillet 1989, par. 94 à 99.

Modifier le régime de non-prolifération

Jozef GOLDBLAT

Si l'on veut renforcer la norme internationale interdisant la prolifération des armes nucléaires, il convient d'adapter le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 1968 aux problèmes actuels de sécurité nationale et aux avancées technologiques de l'énergie nucléaire. Pour cela, il faudrait amender le Traité pour en corriger les imperfections et combler les lacunes, qui sont de plus en plus évidentes. Examinons quelques-uns des amendements envisageables.

Aux termes de l'**article premier**, les États dotés d'armes nucléaires qui sont parties au Traité s'engagent à ne transférer à qui que ce soit, ni directement ni indirectement, de dispositifs nucléaires explosifs et à n'aider, n'encourager ni inciter un État non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à fabriquer des armes nucléaires.

Recommandation : L'interdiction de transférer « indirectement » « à qui que ce soit » doit être comprise comme s'appliquant aux transferts par le biais d'alliances militaires. L'obligation de ne pas aider, encourager ni inciter la fabrication de dispositifs nucléaires explosifs doit s'appliquer également aux États parties non dotés d'armes nucléaires.

L'**alinéa 2 de l'article III** prévoit que les équipements ou matières nucléaires ne peuvent être fournis à un État non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à moins d'être soumis aux garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) requises par cet article.

Recommandation : Les garanties « requises » doivent être généralisées. Elles doivent donc s'appliquer à toutes les activités nucléaires pacifiques de l'État qui reçoit ces équipements ou matières. Tous les États parties devraient adopter le Protocole de 1997 additionnel aux accords de garanties entre les États parties au TNP et l'AIEA. Un registre mondial des stocks de plutonium et d'uranium fortement enrichi devrait être créé et mis à jour régulièrement. La possibilité de soustraire des matières nucléaires du contrôle international pour les utiliser à des fins non explosives (comme la propulsion) doit être rigoureusement circonscrite.

Aux termes de l'**article IV**, toutes les parties au Traité ont le droit inaliénable de développer l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques.

Recommandation : Les parties peuvent être en possession de composants du cycle du combustible nucléaire pacifique à condition que ceux-ci soient assujettis à des contrôles appropriés de l'AIEA. La livraison de combustible pour les réacteurs nucléaires civils des pays ne produisant pas de combustible devrait être l'objet de garanties internationales. L'uranium fortement enrichi utilisé à

des fins civiles devrait être remplacé par de l'uranium faiblement enrichi. Les attaques contre les installations nucléaires devraient être interdites.

L'**article V** stipule que les avantages pouvant découler des applications pacifiques des explosions nucléaires doivent être accessibles aux États non dotés d'armes nucléaires qui sont parties au Traité.

Recommandation : Cet article devrait être supprimé. Il est désormais universellement admis que des explosifs classiques peuvent produire des résultats équivalents à ceux des explosifs nucléaires, sans risques pour la santé ou l'environnement.

En vertu de l'**article VI**, les parties au Traité s'engagent à négocier des mesures relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires et au désarmement nucléaire.

Recommandation : Il faudrait préciser que les mesures concernant la course aux armements incluent l'adhésion au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et la conclusion d'un traité d'arrêt de la production de matières fissiles à des fins explosives et que les mesures relatives au désarmement devraient aboutir à l'élimination des armes nucléaires. Les négociations doivent être menées de façon continue et les accords conclus doivent l'être pour une durée indéfinie.

L'**article VII** affirme le droit d'un groupe quelconque d'États d'assurer l'absence totale d'armes nucléaires dans leur région.

Recommandation : Ce droit devrait être renforcé par une interdiction du transit d'armes nucléaires par les zones exemptes d'armes nucléaires.

En vertu de l'**article X**, chaque partie a le droit de se retirer du TNP si elle décide que des événements extraordinaires ont compromis les intérêts suprêmes de son pays. Elle doit notifier ce retrait avec un préavis de trois mois.

Recommandation : Seule une majorité qualifiée des États parties devrait avoir le droit de décider si des événements extraordinaires sont survenus. Tout retrait devrait être notifié avec un préavis d'une année. Autrement, l'adhésion au TNP doit être considérée comme irréversible aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre. Un mécanisme international doit être établi pour traiter des cas de non-respect des dispositions du TNP.

En vertu du **protocole** concernant les garanties de sécurité « négatives » et accompagnant les traités sur les zones exemptes d'armes nucléaires, chaque État doté d'armes nucléaires s'engage à ne pas utiliser et à ne pas menacer d'employer de dispositif nucléaire explosif. La France, la Fédération de Russie, les États-Unis et le Royaume-Uni ont par la suite modifié cet engagement en précisant que les garanties proposées ne seraient plus valables dans le cas d'une invasion ou de toute autre attaque menée ou soutenue contre eux, leur territoire, leurs forces armées ou leurs alliés, ou contre un État envers lequel ils auraient un engagement de sécurité, par un État non doté d'armes nucléaires, en alliance ou en association avec un État doté d'armes nucléaires. Les quatre grandes puissances se sont ainsi réservées le droit d'utiliser des armes nucléaires dans une guerre commencée avec des moyens de guerre non nucléaires. Bien qu'elle fut conçue, dans le cadre du TNP, pour obtenir des États non dotés d'armes nucléaires qu'ils renoncent à l'arme nucléaire, l'interdiction d'emploi des armes nucléaires peut être maintenant considérée comme une mesure de maîtrise des armements à négocier par tous les États, quel que soit leur lien avec le TNP.

Recommandation : L'utilisation d'armes nucléaires doit être définitivement interdite, sauf en cas de riposte à une agression nucléaire. Une obligation de non-recours en premier faciliterait le processus d'élimination des armes nucléaires.

En vertu de l'**article VIII**, le texte de tout amendement proposé sera soumis aux gouvernements dépositaires, communiqué aux parties et étudié au cours d'une conférence convoquée à la demande d'un tiers ou plus des parties au Traité. Ni l'unanimité ni le consensus ne sont requis pour engager cette procédure. Tout amendement doit être approuvé à la majorité des voix de toutes les parties, y compris les voix de tous les États dotés d'armes nucléaires (tels que définis par le TNP) qui sont parties au Traité et de toutes les autres parties qui, à la date de la communication de l'amendement, sont membres du Conseil des gouverneurs de l'AIEA. Les changements proposés ci-dessus n'impliqueraient pas tous de nouvelles obligations juridiquement contraignantes. Certains pourraient prendre la forme d'engagements politiquement contraignants ou d'interprétations convenues au niveau international. Quoi qu'il en soit, en s'engageant dans des négociations sur les différents points que nous venons d'évoquer, aucun pays ne compromettrait sa sécurité. Si le processus d'amendement venait à échouer, le TNP resterait valable dans sa forme actuelle. La crainte de certains pays que des amendements du Traité ne fassent voler en éclats le TNP n'est pas justifiée.

Que dire de la formation des scientifiques des sciences de la vie sur le problème du double usage ?

Malcolm DANDO

La Convention sur les armes biologiques ou à toxines est largement perçue comme le plus fragile des accords internationaux de maîtrise des armements interdisant des armes de destruction massive car elle ne dispose pas d'un système approprié de vérification ni d'une importante organisation internationale d'appui. Suite à l'impossibilité de convenir d'un protocole de vérification, la cinquième Conférence d'examen (2001-2002) décida d'étudier lors du premier processus intersessions (2003-2005) des questions pour lesquelles une solution serait plus probable. En raison de l'inquiétude croissante de voir les avancées rapides des sciences de la vie à des fins civiles être utilisées à des fins hostiles (le problème du « double usage »), les débats se sont concentrés en 2005 sur des codes de conduite pour les scientifiques spécialisés dans les sciences de la vie. Pour l'instant, il est difficile de dire dans quelle mesure l'intérêt suscité par la question du double usage des sciences de la vie a débouché sur des mesures concrètes, en particulier au niveau de la formation. Cet article reprend des déclarations faites lors de réunions de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines pour les comparer au niveau actuel de la formation des scientifiques des sciences de la vie en matière de sûreté biologique.

Vu le succès relatif de la sixième Conférence d'examen de 2006, un deuxième processus intersessions fut décidé pour la période allant jusqu'à la septième Conférence d'examen en 2011. En 2008, les discussions et la recherche d'une position commune et d'actions concrètes devaient porter sur les points suivants :

iii) Mesures nationales, régionales et internationales visant à améliorer la sécurité et la sûreté biologiques, y compris la sécurité du travail en laboratoire et la sûreté des agents pathogènes et des toxines ;

iv) Surveillance, éducation, sensibilisation, ainsi qu'adoption ou élaboration de codes de conduite, le but étant d'empêcher les utilisations abusives des progrès de la recherche dans les sciences et les techniques biologiques, qui sont susceptibles d'être exploités à des fins interdites par la Convention¹ ;

Le choix de ces sujets confirme qu'il est aujourd'hui communément admis qu'un ensemble de politiques intégrées est nécessaire pour lutter contre le terrorisme et la guerre biologiques² et que l'application poussée de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines au niveau national, y compris aux diverses activités scientifiques concernées auxquelles elle s'applique, est un élément important. La Réunion des États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, en

Malcolm Dando est Professorial Fellow au Département d'études sur la paix à l'Université de Bradford (Royaume-Uni). Cet article reprend un papier présenté lors de la réunion annuelle de l'Association des études internationales (ISA) à New York en 2009.

décembre 2008, devait donc conclure une série d'accords portant sur la surveillance, l'éducation, la sensibilisation et les codes de conduite.

Sur la question de la formation des scientifiques des sciences de la vie, les paragraphes 26 et 27 du rapport final de la réunion de décembre 2008 stipulent que :

26. Les États parties ont reconnu l'importance de s'assurer que les personnes travaillant dans les sciences biologiques connaissent les obligations qui leur incombent en vertu de la Convention et des lois et directives applicables, connaissent bien les éléments et l'objet de leurs activités ainsi que leurs conséquences sociales, écologiques, sanitaires et sécuritaires, et sont encouragées à lutter activement contre les menaces que représente l'utilisation abusive d'agents biologiques et de toxines en tant qu'armes, notamment pour des actes de terrorisme biologique. Les États parties ont noté qu'il serait intéressant d'exiger des séminaires, des modules ou des cours, *dont certains pourraient être obligatoires*, dans les programmes de formation des scientifiques et des ingénieurs et dans ceux de formation continue, pour sensibiliser ces personnes et favoriser l'application de la Convention.

27. Les États parties ont reconnu l'importance des programmes de formation et de sensibilisation qui :

- i) Expliquent les risques d'une éventuelle utilisation abusive des sciences biologiques et de la biotechnologie ;
- ii) Traitent des obligations morales et éthiques de ceux qui utilisent les sciences biologiques ;
- iii) Donnent des informations sur les types d'activités pouvant être contraires aux buts de la Convention, ainsi que sur les lois et directives nationales applicables et sur le droit international ;
- iv) Puisse bénéficier de matériel d'enseignement, de programmes de formation des professeurs, de séminaires, de travaux pratiques, de publications et de matériel audiovisuel ;
- v) S'adressent aux scientifiques influents et aux spécialistes chevronnés qui surveillent des travaux de recherche ou évaluent des projets ou des publications, ainsi qu'aux futures générations de scientifiques, pour développer un esprit de responsabilité.
- vi) S'inscrivent dans les efforts menés aujourd'hui aux niveaux international, régional et national³. [passage souligné par l'auteur]

Chose intéressante, le paragraphe 31 encourage les États parties à rendre compte à la septième Conférence d'examen des mesures qu'ils auront prises pour atteindre ces objectifs afin de faciliter les décisions sur de nouvelles actions.

À première vue, ce résultat du processus intersessions est très constructif. Les personnes qui suivent depuis plus longtemps la Convention sur les armes biologiques ou à toxines ne seront pas aussi optimistes. Les États parties soulignent l'importance de la formation depuis la deuxième conférence chargée d'examiner la Convention en 1986. La Déclaration finale de la quatrième conférence d'examen en 1996 notait l'importance « de l'inclusion dans les manuels et dans les programmes d'enseignement médical, scientifique et militaire d'informations traitant des interdictions et dispositions contenues dans la Convention sur les armes biologiques et dans le Protocole de Genève de 1925 »⁴.

Tous les éléments dont nous disposons aujourd'hui montrent que les scientifiques des sciences de la vie connaissent très mal la Convention sur les armes biologiques ou à toxines et les obligations qui leur incombent en vertu de cet instrument. Par exemple, lors de la réunion de la Convention sur

les armes biologiques organisée en 2005 (sur les codes de conduite), nous avons rendu compte des séminaires que nous avons dirigés dans des universités auprès de scientifiques des sciences de la vie⁵. Nous voulions évoquer les craintes que peuvent avoir des personnes travaillant sur les questions de sécurité au sujet de l'évolution des sciences de la vie (par exemple, une expérience australienne signalée en 2001 laissait à penser qu'il était possible d'agir sur le virus de la variole pour qu'il résiste au vaccin) et écouter les réactions des scientifiques. Dans notre rapport, nous étudions les résultats de 24 séminaires organisés au Royaume-Uni et un en Allemagne. Les données étaient loin d'être encourageantes. En effet, nous tirions les conclusions suivantes :

Nos séminaires ne nous permettaient pas de conclure que les participants :

- a. considéraient les armes biologiques ou le terrorisme biologique comme une menace importante ;
- b. considéraient que les avancées des sciences de la vie participaient aux menaces biologiques ;
- c. étaient au courant des débats et des inquiétudes que suscite la recherche sur des activités à double usage ;
- d. ou avaient une bonne connaissance de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines⁶.

Nous rendîmes compte de nos travaux lors de la sixième Conférence d'examen, en 2006 : si le type des interactions pouvait varier d'un séminaire à l'autre, les conclusions que nous en tirions étaient dans l'ensemble très proches ; rares étaient les scientifiques des sciences de la vie qui avaient entendu parler de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, et plus rares encore ceux qui l'avaient étudié avec une grande attention⁷. Nous avons jusqu'à présent donné 90 séminaires dans 13 pays et nous n'avons aucune raison de modifier cette conclusion.

Une étude de l'offre éducative pour les scientifiques des sciences de la vie au sein de l'Union européenne réalisée fin 2008 met en évidence l'origine du problème. Les auteurs ont utilisé Internet pour réunir des données sur 142 cours proposés par 57 universités dans 29 pays en Europe. Ils ont conclu :

Il ressort de cette étude que seulement 3 universités sur les 57 recensées consacraient un *module à la question de la sûreté biologique* qui était toujours facultatif⁸. [passage souligné par l'auteur]

Ils ont, en outre, observé (avertissant qu'une « référence » pouvait traduire des réalités très différentes) :

[...] sur notre échantillon de 142 cours de niveau universitaire sur les sciences de la vie, 37 faisaient clairement référence à la sûreté biologique. Une minorité des cours universitaires observés dans cette étude (seulement 22 sur un total de 142) faisait référence à la Convention sur les armes biologiques ou à la maîtrise des armements et 29 faisaient référence au problème du double usage [...]⁹.

Les auteurs ayant facilement trouvé de nombreux autres cours ou références sur la sécurité biologique et la bioéthique, leurs conclusions reflètent certainement la réalité en Europe et probablement aussi dans la plupart des autres régions du monde. Il n'est donc pas étonnant que les scientifiques des sciences de la vie en sachent si peu sur la sûreté biologique.

Un certain nombre de modules en ligne ont été élaborés récemment (notamment aux États-Unis où le problème du double usage fait l'objet de discussions avancées) pour aider les scientifiques à s'informer sur d'éventuelles utilisations à des fins hostiles des travaux qu'ils mènent à des fins bienveillantes. À Bradford, nous travaillons avec le National Defence Medical College du Japon à

l'élaboration d'un module d'enseignement en anglais et en japonais qui sera disponible en ligne pour faciliter la conception de cours dans les universités¹⁰. Il est peu probable que des efforts facultatifs et ponctuels de ce genre suffisent face à l'ignorance généralisée actuelle.

La formation et la sensibilisation des scientifiques des sciences de la vie n'a donc pas évolué depuis les réunions de 2008 de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines. La situation ne changera probablement pas tant que les gouvernements des États parties ne prendront pas les dispositions nécessaires pour que des cours obligatoires soient élaborés sur les questions de sûreté biologique pour les scientifiques des sciences de la vie.

Les États ayant rarement pris des mesures malgré leurs déclarations de bonnes intentions, il faut envisager d'autres pistes pour atteindre cet objectif. De toute évidence, certaines facultés et organisations scientifiques commencent à prendre ce problème au sérieux¹¹ et elles pourraient encourager différents ministères (ceux des affaires étrangères, de la défense et de l'éducation) à travailler plus étroitement sur ces questions, mais sans mobilisation politique, ce processus pourrait être long et laborieux alors que les sciences de la vie progressent rapidement. La société civile pourrait jouer un rôle clef pour faire bouger les choses ; par le biais d'organisations non gouvernementales, elle pourrait mettre cette question au cœur des débats en informant les médias et en posant des questions fondamentales aux représentants parlementaires. Il serait intéressant de commencer par demander aux gouvernements ce qu'ils font pour mettre en œuvre les mesures décrites aux paragraphes 26 et 27 de l'accord convenu en 2008 par les États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines.

Notes

1. Réunion des États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, 2008, *Informal Advance Report of the Meeting of States Parties*, Genève, Nations Unies, décembre.
2. Brian Rappert et Caitriona McLeish (sous la direction de), 2007, *A Web of Prevention: Biological Weapons, Life Sciences, and the Governance of Research*, Londres, Earthscan.
3. Réunion des États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, 2008, op. cit.
4. Quatrième Conférence des parties chargée de l'examen de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, *Déclaration finale*, document des Nations Unies BWC/CONF.IV/9, Deuxième partie, Genève, 1996.
5. Malcolm R. Dando et Brian Rappert, 2005, *Codes of Conduct for the Life Sciences: Some Insights from UK Academia*, Briefing Paper no. 16, Bradford, Université de Bradford.
6. Ibid., par. 64.
7. Brian Rappert, Marie Chevrier et Malcolm Dando, 2006, *In-depth Implementation of the BTWC: Education and Outreach*, Review Conference Paper no. 18, Bradford, Université de Bradford.
8. Giulio Mancini et James Reville, 2008, *Fostering the Biosecurity Norm: Biosecurity Education for the Next Generation of Life Scientists*, Come et Bradford, Landau Network-Centro Volta et Université de Bradford.
9. Ibid.
10. M. Minehata *et al.*, 2009, « Developing an Educational Module Resource for Life Sciences through the Biological and Toxin Weapons Convention », papier présenté lors du 2^e symposium sur la Sûreté biologique, Sydney (Australie), 9 et 10 février 2009.
11. « FASEB Releases Statement on Dual Use Research and Biosecurity Education », *FASEB Washington Update*, 5 mars 2009, <opa.faseb.org/pages/WashingtonUpdate/Mar0609/page2.htm#6>.

À la croisée des chemins : la nécessité d'un « code de conduite » pour l'espace

Alex KARL

Le Traité sur l'espace extra-atmosphérique est entré en vigueur en 1967 au commencement de l'ère spatiale. Il visait à protéger l'intérêt commun de tous et à régler la course entre les programmes spatiaux des États-Unis et de l'Union soviétique qui ouvraient des voies nouvelles pour prendre un avantage militaire¹. Au cours des douze années qui suivirent, le traité fut modifié quatre fois avec l'Accord sur le sauvetage des astronautes, la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux, la Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique et l'Accord sur la Lune².

Depuis 1967, les utilisations de l'espace ont fortement évolué et se sont multipliées. La plupart des gens tiennent pour acquis les applications spatiales comme la prévision météorologique, la navigation terrestre, la télédétection et les télécommunications. La sécurité spatiale est donc indispensable pour préserver les nombreuses applications utilisées sur Terre.

En réalité, le grand public en sait très peu sur les questions spatiales et de sécurité spatiale. La plupart des gens associent les armes spatiales à la science fiction et ne pensent pas qu'elles représentent un réel problème de sécurité mondiale. La grande majorité des personnes qui vivent aujourd'hui sur cette terre ne connaissent certainement pas les principaux processus de la sécurité spatiale. Seuls quelques privilégiés les connaissent. La sécurité spatiale est un domaine très élitiste alors qu'elle touche la plupart des êtres humains, si ce n'est tous.

Encourager une meilleure connaissance de cette question est la première chose à faire pour que des gens, et plus particulièrement des jeunes, se sentent concernés et s'investissent. Les idées nouvelles ont toujours alimenté les discussions et fait progresser les débats. Les jeunes peuvent être intéressés et actifs lorsque l'occasion se présente. Pour intervenir de manière responsable, certaines connaissances sont indispensables. Éduquer les jeunes sur les rapports qui existent entre l'espace et la sécurité et leur apprendre à tirer des enseignements de décisions passées permettra aux générations futures de faire les bons choix pour préserver la sécurité spatiale. L'espace semble être une ressource illimitée pour de nombreuses applications qui facilitent la vie sur Terre. Il n'est donc pas étonnant que 44 États aient construit et lancé des satellites et autres équipements spatiaux, de manière indépendante ou en collaboration avec d'autres. De nombreux acteurs privés du secteur spatial sont sur le point de faire évoluer encore plus ce domaine.

Cependant, l'espace n'est pas une ressource illimitée. Ce sujet est, depuis dix ans, de plus en plus abordé par les professionnels du spatial et les décideurs. En fait, l'espace pourrait ne plus être

Alex Karl est un ingénieur spécialiste des techniques spatiales et le président du Space Generation Advisory Council (SGAC), une organisation non gouvernementale internationale basée à Vienne (Autriche) qui représente les vues d'étudiants et de jeunes experts auprès des Nations Unies, des États Membres et des agences spatiales. Le SGAC a le statut d'observateur auprès du Comité des Nations Unies des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique. Les vues exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues ou opinions du SGAC.

accessible aux nations spatiales d'ici quelques décennies. Comme les sociétés d'aujourd'hui et les moyens militaires de certaines nations dépendent fortement des applications spatiales, cette évolution pourrait provoquer une grave crise mondiale. Les événements qui conduiront à un tel scénario sont étroitement liés à la sécurité spatiale et c'est dans ce contexte qu'il faut les traiter.

L'environnement spatial

La raison de cette sombre perspective est simple. Les voyages dans l'espace et l'exploration spatiale sont des activités polluantes. Chaque lancement de fusée et la plupart des manœuvres effectuées dans l'espace engendrent des débris : étages de fusées, satellites morts, mécanismes divers, objectifs, écailles de peinture, gouttes de carburant et autres objets fabriqués par l'homme (par opposition aux objets naturels comme les micrométéorites).

En raison des lois de la physique qui décrivent la mécanique orbitale, certaines orbites conviennent mieux aux objectifs de certaines missions et sont donc plus fréquemment utilisées. Selon ces mêmes lois, les débris qui résultent de ces missions vont rester dans la même orbite que les satellites qui fournissent des services essentiels à l'humanité.

Des milliards de débris se trouvent en orbite : plusieurs milliers sont volumineux, comme les étages de fusées et les satellites morts, et des centaines de millions sont des objets de quelques millimètres comme des écailles de peinture. Il convient de préciser qu'à une vitesse de 8 km/s (environ 27000 km/h) ils représentent une menace pour les autres objets spatiaux. Alors qu'une particule d'un centimètre peut mettre hors d'usage un satellite, les moyens actuels de surveillance au sol ne peuvent repérer que des particules mesurant au moins 10 cm. Le risque est donc important surtout pour les missions habitées. Il n'existe pas de système international coordonné de surveillance et ceux qui sont en place ne peuvent suivre en permanence tous les débris.

Différentes mesures sont toutefois possibles : le blindage des satellites contre les objets mesurant jusqu'à 2 cm (avec généralement une augmentation du coût du satellite et une diminution de ses capacités) et des manœuvres pour éviter les collisions avec les débris de plus de 10 cm qui peuvent être repérés (avec un coût de carburant qui réduit la durée de vie du satellite). Les objets situés à moins de 600 km d'altitude sont éliminés lorsqu'ils pénètrent dans l'atmosphère terrestre car ils brûlent à cause des interactions avec l'atmosphère solaire. La durée de ce processus varie de quelques semaines à plusieurs années en fonction de l'orbite et de la taille de l'objet concerné. Quant aux objets qui se trouvent à plus de 600 km d'altitude, ils y resteront plusieurs centaines voire milliers d'années.

Les orbites les plus importantes risquent d'être menacées en premier et un jour viendra où elles ne pourront plus être utilisées.

En somme, il n'existe à l'heure actuelle aucune solution technologique ou économique pour éliminer tous ces objets. Le plus effrayant c'est que la situation risque de s'aggraver. Dès qu'une orbite franchit un seuil critique de densité des débris spatiaux et même si aucun nouveau satellite n'est lancé, cette densité ne fait que s'accroître à cause des collisions entre débris. Cela entraîne une perte de matériel spatial à cause des impacts à très haute vitesse. Par conséquent, les orbites les plus importantes risquent d'être menacées en premier et un jour viendra où elles ne pourront plus être utilisées³.

La question de la sécurité spatiale est particulièrement pressante lorsqu'on pense au nombre croissant de nouvelles nations spatiales, aux projets qu'ont plusieurs pays de placer des constellations de satellites en orbite pour les systèmes GPS et l'apparition du tourisme spatial. Si l'on veut continuer à utiliser les biens commerciaux, civils et militaires, il faudra remplacer les vieux satellites. Il faut également s'attendre à une progression de la demande pour les plateformes d'observation de la

Terre afin de suivre les changements climatiques. En somme, la progression du trafic spatial au cours des années à venir est très probable. Elle provoquera une multiplication des débris et des conditions difficiles puisqu'il faudra coordonner les manœuvres des satellites dans des orbites extrêmement encombrées afin de réduire les risques de collisions.

Deux événements récents ont réveillé des craintes qui étaient latentes depuis les années 80. Les essais effectués respectivement début 2007 et début 2008 par la Chine et les États-Unis (qui consistaient à détruire un de leurs propres satellites dans l'espace par un tir depuis la Terre) ont démontré la menace que représentent les armes antisatellite à énergie cinétique⁴. Les résultats de ces essais d'armes antisatellite sont doubles. Ils provoquent une augmentation dramatique des débris et compromettent la sécurité spatiale car d'autres nations considèrent que ces essais menacent leurs propres engins spatiaux. Les pays qui se sentent ainsi menacés vont certainement développer leurs capacités antisatellite et des technologies de négation spatiale, ce qui ne fera qu'accroître l'insécurité.

Des événements sur Terre influencent aussi la sécurité spatiale. Certains estiment que la politique spatiale des États-Unis menace les moyens spatiaux d'autres pays et leur accès à l'espace⁵ ; cette position n'a pas favorisé les discussions sur les questions juridiques que pose l'utilisation de l'espace. En effet, les discussions au sein de la Conférence du désarmement sur la prévention d'une course aux armements dans l'espace sont au point mort depuis 1994, alors que le monde et les activités spatiales ont beaucoup changé.

Préserver l'espace

Des mesures pour préserver l'espace s'imposent si l'on veut que nos enfants puissent profiter de l'espace et si l'on veut garantir, à long terme, l'utilisation de l'espace à des fins pacifiques conformément aux dispositions du Traité sur l'espace extra-atmosphérique. Quatre questions essentielles doivent être traitées : les débris spatiaux, la gestion du trafic spatial, la prévention de conflit ou d'utilisation d'armes dans l'espace et la gestion de l'espace. La majorité des membres du Space Generation Advisory Council⁶, la seule organisation de jeunes ayant le statut d'observateur auprès du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique de l'Organisation des Nations Unies (COPUOS)⁷, recommandent les actions suivantes afin de préserver l'espace pour les générations futures⁸.

LES DÉBRIS SPATIAUX

Il est d'une importance capitale de mettre un terme à la création de nouveaux débris dans l'espace. Le COPUOS a fait un premier pas important au début de l'année 2007 lorsque les directives relatives à la réduction des débris spatiaux du Comité de coordination interinstitutions sur les débris spatiaux furent adoptées⁹. Bien évidemment, pour cette tâche complexe que représente le maintien d'un accès sûr et durable à l'espace, ces recommandations, qui ne sont pas juridiquement contraignantes, doivent être inscrites dans un cadre juridique obligatoire et imposées par le droit international pour devenir une pratique admise au niveau mondial. Il revient aux délégués et aux experts du Sous-Comité juridique du COPUOS et à d'autres organes traitant du droit international de voir ce qui doit être fait pour y parvenir. Voici d'autres recommandations :

- augmenter la résolution des moyens de surveillance utilisés par les infrastructures d'observation des débris spatiaux ;
- et encourager la coopération internationale pour une stratégie d'observation coordonnée, l'utilisation des systèmes au sol et le partage de données.

LA GESTION DU TRAFIC SPATIAL

Plusieurs systèmes de gestion du trafic spatial ont été proposés pour faire face au problème de l'augmentation du trafic spatial¹⁰. Cela revient à appliquer aux objets spatiaux les normes actuelles du contrôle de la circulation aérienne. En raison de différences fondamentales, il est bien évident que les normes ne peuvent être simplement transférées au domaine spatial. Il n'en reste pas moins qu'une fois qu'elles auront été acceptées, elles seront utiles à toutes les nations spatiales. L'utilisation de satellites dans l'espace serait ainsi plus sûre et plus précise puisqu'elle pourrait se faire avec des distances réduites entre les satellites dans les orbites encombrées grâce aux données nécessaires non classifiées accessibles qui permettrait à tous les opérateurs civils de mieux connaître la situation de l'espace. Cela favoriserait aussi la coopération internationale pour l'observation spatiale et d'autres domaines et permettrait de préserver les ressources comme le carburant des satellites et les créneaux orbitaux. La gestion du trafic spatial va se révéler indispensable dans un avenir proche, même si les pays qui dépendent fortement de leurs dispositifs spatiaux pour leur sécurité nationale la voient d'un mauvais œil. Les nations spatiales doivent comprendre qu'un système de gestion du trafic spatial est un élément crucial pour favoriser la sécurité spatiale pour tous. À l'heure actuelle, les agences spatiales et les experts organisent des conférences et des séminaires pour évoquer cette question et proposer un système de gestion du trafic spatial afin de protéger, au moins à court terme, leurs engins spatiaux (habités). Un groupe de travail du Comité de coordination interinstitutions sur les débris spatiaux pourrait concevoir un système de gestion du trafic spatial et le présenter au COPUOS.

LES ARMES SPATIALES

Il faut aussi multiplier les efforts pour préserver l'espace contre le déploiement d'armes spatiales. Ce faisant, il ne faudra pas se concentrer uniquement sur les armes nucléaires et les armes de destruction massive expressément mentionnées dans le Traité sur l'espace extra-atmosphérique mais s'intéresser également aux armes basées sur Terre pouvant être utilisées contre des objets spatiaux et à tout type d'armes spatiales. Le déploiement d'armes dans l'espace inciterait les pays qui se sentent menacés par de telles armes à développer des contre-mesures beaucoup moins coûteuses et plus faciles à fabriquer et à utiliser que des armes spatiales sophistiquées (comme les armes antisatellite). Les armes spatiales représentent donc une activité risquée et discutable d'un point de vue économique.

S'il existe déjà assez d'arguments contre le déploiement d'armes dans l'espace, ceux contre l'utilisation de ces armes sont encore plus forts. Les attaques signifieraient une multiplication des débris spatiaux. Les dispositifs spatiaux de toutes les nations spatiales pourraient être touchés. Le fait de préserver l'espace de toute arme est donc une mesure de confiance qui garantit la sécurité tout en préservant et protégeant de précieuses ressources comme les orbites et le matériel spatial qui s'y trouve.

Plusieurs recommandations :

- interdire par un traité les armes spatiales et les actes agressifs lancés depuis l'espace ;
- négocier un tel traité au sein de la Conférence du désarmement, du COPUOS ou adopter une annexe au Traité sur l'espace extra-atmosphérique ;
- et créer un centre international de surveillance spatiale pour la vérification.

LA GESTION DE L'ESPACE

Il faudra aussi aborder, dans un avenir proche, des questions comme les droits de propriété dans l'espace et la gestion de la lune. Les activités de vols spatiaux commerciaux entrent déjà en territoire inconnu

ou, à tout le moins, mal connu. Le dernier amendement du Traité sur l'espace extra-atmosphérique remonte à une trentaine d'années autant dire que, pour le domaine de la technologie spatiale qui évolue très rapidement, ce traité date d'une autre époque. Dans l'intérêt de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques, des directives claires et des cadres juridiques concernant l'utilisation de l'espace et des objets spatiaux sont nécessaires avant que la réalité technique n'engendre des situations encore plus délicates à résoudre. Le COPUOS devrait engager des discussions sur la gestion de la lune, les droits de propriété et d'autres questions connexes.

Conclusion

Si la situation est loin d'être idéale, elle n'est pas pour autant désespérée. Pour préserver l'espace et garantir, à long terme, la pérennité et la sécurité de l'accès à l'espace et de son utilisation à des fins pacifiques pour l'humanité tout entière, un ensemble de règles pour l'espace, autrement dit un code de conduite, s'impose pour traiter toutes ces questions. Ce code de conduite pourrait être un plan par étapes pour des mesures juridiques devant être appliquées en droit international et devenir pratique courante.

Les gens de ma génération perçoivent les voyages spatiaux comme quelque chose de normal et rêvent de pouvoir un jour en effectuer un. Plus important encore, un quart de la population mondiale a moins de 25 ans et s'attend à bénéficier des utilisations de l'espace comme cela se fait depuis plus de 50 ans. Il faudra le soutien de toutes les générations pour mener à bien cette tâche. Si des mesures ne sont pas prises rapidement, l'accès à l'espace à des fins pacifiques tel que nous le connaissons aujourd'hui cessera.

Notes

1. Nancy Gallagher et John D. Steinbrunner, 2008, *Reconsidering the Rules for Space Security*, Cambridge (Massachusetts), American Academy of Arts and Sciences.
2. Ces instruments sont cités par ordre décroissant du nombre d'États Membres de l'ONU les ayant ratifiés.
3. A. Karl, 2006, « Active Removal of Space Debris – Discussing Technical and Economical Issues », International Astronautical Congress, organisé à Valence (Espagne), octobre 2006, document IAC-06-B6.4.04.
4. Voir Space Security Index, <www.spacesecurity.org>, la seule évaluation annuelle complète de la sécurité spatiale.
5. Ainsi, aux États-Unis, le Secrétaire à la défense est chargé par la politique spatiale nationale de développer les moyens, les plans et les options qui garantiront au pays sa liberté d'action dans l'espace et, le cas échéant, de priver ses adversaires de cette liberté d'action. Voir US National Space Policy, 31 août 2006 (paru le 6 octobre 2006), <www.ostp.gov/cs/issues/space_aeronautics>.
6. Pour plus d'informations, voir le site <www.spacegeneration.org>.
7. Le COPUOS fut créé en 1959 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Il doit examiner l'étendue de la coopération internationale concernant les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, étudier des programmes touchant à ce domaine qui pourraient être entrepris sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, encourager la poursuite des recherches et la diffusion de renseignements sur l'espace extra-atmosphérique, et étudier la nature des problèmes juridiques que soulève l'exploration de l'espace extra-atmosphérique. Voir le site du Bureau des affaires spatiales de l'ONU <www.oosa.unvienna.org>.
8. Ces recommandations furent présentées par l'auteur lors de la conférence intitulée « La sécurité dans l'espace : la prochaine génération », organisée par l'UNIDIR à Genève les 31 mars et 1^{er} avril 2008.
9. Le Comité de coordination interinstitutions sur les débris spatiaux est un forum international regroupant des organismes gouvernementaux qui coordonne les activités portant sur les problèmes des débris spatiaux créés par l'homme. Voir <www.iadc-online.org>.
10. Par exemple, International Space University, 2007, *Space Traffic Management: Final Report*, <www.isunet.edu> et Johanna Catena, « Introducing a New Framework for Space Traffic Management », présentation lors de la 51^e session du COPUOS, 11-20 juin 2008.

L'éducation en matière de désarmement : un élément essentiel pour l'avenir de nos enfants

Kerstin VIGNARD

En 2001, le Secrétaire général de l'ONU a réuni un Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner la question de l'éducation et la formation en matière de désarmement et de non-prolifération. Le Groupe conclut que « [l]'éducation et la formation en matière de désarmement et de non-prolifération comportent de multiples facettes et doivent s'envisager à l'échelle d'une vie. C'est un ensemble fondamental de connaissances théoriques et pratiques qui permettent aux individus de choisir par eux-mêmes d'adhérer à des valeurs telles que le rejet de la violence, le règlement pacifique des conflits et l'instauration d'une culture de la paix. »¹.

Le rapport du Groupe précise que l'éducation en matière de désarmement et de non-prolifération doit cibler les enfants. Lors des discussions, le Président, un éminent diplomate du désarmement, l'Ambassadeur Miguel Marín Bosch du Mexique, nous a lancé un défi : trouver comment mobiliser l'attention des enfants et des jeunes et non pas seulement celle des étudiants et des adultes. Selon lui, si nous voulons construire un monde plus sûr et pacifique par le biais de l'éducation en matière de désarmement et de non-prolifération, nous devons faire en sorte que les enfants sachent que ces questions se posent et qu'ils ont, eux-aussi, un rôle à jouer. Il a fait le parallèle avec la prise de conscience écologique de la jeunesse depuis quelques décennies. Les jeunes doivent de la même façon se mobiliser pour la paix et la sécurité ; la prochaine génération pourra alors examiner ces questions avec un esprit critique.

Il faut bien avouer que trouver comment expliquer à de jeunes enfants les questions de désarmement et de sécurité est une tâche délicate. Ce sont des domaines qui, par nature, comportent des éléments effrayants et la volonté de protéger nos enfants de douloureuses réalités est naturellement forte. L'on peut toutefois expliquer aux enfants *comment* s'intéresser aux questions de désarmement et de sécurité sans pour autant leur dire *que* penser. Nous les encourageons ainsi à aiguiser leur sens critique, à faire preuve de compassion et à réfléchir aux sentiments des autres.

Ayant moi-même des enfants, je me suis interrogée sur la façon d'agir sur deux plans concrets intrinsèquement liés : premièrement, comment puis-je favoriser un monde plus sûr pour mes enfants et, deuxièmement, que dire à mes enfants pour qu'ils soient en mesure de réfléchir aux questions de paix, de désarmement et de sécurité.

La sécurité de son enfant est une priorité pour tout parent. Une mère y pense dès la grossesse : elle s'interroge sur son régime alimentaire, se demande si elle doit réduire sa consommation de café et arrêter enfin de fumer. Les parents réorganisent les placards pour mettre les produits d'entretien hors de portée des enfants et installent des barrières de sécurité près des escaliers et des cache-

Kerstin Vignard est la fondatrice et la rédactrice en chef du *Forum du désarmement*, la publication trimestrielle de l'UNIDIR.

prises. Ce ne sont que des mesures de sécurité physique. La plupart des parents se demandent aussi comment protéger leurs enfants des déceptions, de l'injustice et de la frustration, mais il leur arrivera inmanquablement d'échouer.

Nos interrogations sur la sécurité et le bien-être de nos enfants sont très larges : faut-il montrer ses petits boutons à un médecin, est-il suffisamment habillé ? Qu'il s'agisse de questions de santé, d'éducation, de la sécurité à l'école ou dans les rues, des conditions et possibilités d'épanouissement physique, émotionnel et mental, nous nous efforçons de protéger nos enfants.

Pour la plupart d'entre nous, la sécurité de notre famille comprend la sécurité physique, l'alimentation, un environnement stable, de l'eau potable, une bonne santé. Nous voulons que nos enfants portent un casque lorsqu'ils font du vélo, qu'ils ne montent pas dans la voiture d'un inconnu et qu'ils regardent bien à droite et à gauche avant de traverser une rue.

Mais lorsque nous envisageons la sécurité au sens large, dans le monde, nous pensons à la puissance militaire et aux menaces que représentent le terrorisme, la violence et les guerres. Les personnes qui ont la chance de vivre dans des pays en paix oublient facilement les rapports qui existent entre la sécurité humaine et la sécurité mondiale. Nous ne pouvons cependant pas espérer un monde plus sûr et pacifique si les gens ne connaissent pas la sécurité dans leur vie de tous les jours.

Alors comment pouvons-nous, en tant que personne individuelle, parent ou membre d'une communauté, favoriser la construction d'un monde plus sûr et pacifique pour les enfants ? Comment pouvons-nous offrir aux jeunes enfants les éléments qui les initieront aux questions de sécurité et de désarmement à mesure qu'ils grandiront ?

Il faut peut-être revenir aux fondamentaux. Ce sont les règles élémentaires de toute cour de récréation ou terrain de jeu :

- Ne fais pas aux autres ce que tu ne voudrais pas qu'ils te fassent
- Partage
- Tiens tes promesses
- Ne brutalise pas les autres
- Ne mens pas
- La raison du plus fort n'est pas toujours la meilleure

Si vous restez quelques minutes dans un parc, vous verrez que les parents et toutes les personnes qui s'occupent d'enfants leur enseignent ces règles et les leurs répètent inlassablement, et parfois de manière pressante. Ces règles sont les premiers éléments d'une éducation pour le désarmement. Lorsque les enfants grandissent, les parents oublient facilement de leur parler encore de ces principes simples mais essentiels. Le point positif c'est que nous expliquons déjà ces règles à nos enfants, mais nous devons faire un effort pour continuer à le faire quand ils grandissent.

Nous savons que ces règles sont suffisamment simples pour que de jeunes enfants les comprennent et les appliquent, mais en tant qu'adultes nous n'attendons pas toujours que nos dirigeants les appliquent aussi s'agissant notamment des questions de sécurité. En fait, nous renonçons à nos attentes

Tout le monde ne respecte pas les règles. Cela ne signifie pas pour autant que nous devrions renoncer à nos aspirations.

sous prétexte que « le monde est compliqué », que « les politiques font souvent des coups bas » ou que « nous n'avons pas les mêmes valeurs ». Sur la scène internationale, il existe aussi des tyrans et nous sommes souvent confrontés à des pays qui se servent de leur puissance – financière, politique ou militaire – pour régler des différends, réels ou perçus. Comprenez-moi bien. Le monde est complexe. Nous sommes différents. Tout le monde ne respecte pas les règles. Cela ne signifie pas pour autant que nous devrions renoncer à nos aspirations. Nos enfants nous observent et suivent notre exemple.

Alors que pouvons-nous faire pour rendre ce monde plus sûr pour nos enfants ?

- Premièrement, prendre l'engagement d'offrir aux enfants du monde la sécurité à laquelle ils ont droit et trouver le moyen de concrétiser cet engagement.
- Deuxièmement, apprendre à nos enfants à se respecter et à respecter les autres.
- Troisièmement, la prochaine fois que vous entendrez un enfant dire « c'est pas juste », encouragez-le à trouver une solution et à ne pas rester indifférent aux problèmes des autres.
- Quatrièmement, et c'est peut-être le plus important, apprenez leur à ne jamais renoncer à leurs aspirations. S'ils appliquent certaines règles fondamentales apprises pendant l'enfance, ils contribueront à rendre ce monde plus sûr pour leurs propres enfants et pour nous aussi, leurs parents.

L'éducation en matière de désarmement et de non-prolifération est essentielle pour instaurer une culture de la paix et, pour reprendre la formule de la Charte des Nations Unies, préserver les générations futures du fléau de la guerre. C'est un investissement à long terme sur lequel il faut constamment veiller ; personne ne peut se permettre de le négliger.

Note

1. *Rapport du Secrétaire général, Étude de l'Organisation des Nations Unies sur l'éducation en matière de désarmement et de non-prolifération*, document des Nations Unies A/57/124, 30 août 2002, par. 20.

ACTUALITÉ DE L'UNIDIR

NOUVEAU PROJET

Encourager les débats pour un traité sur le commerce des armes

En janvier 2009, le Conseil européen a adopté une décision concernant le soutien d'activités de l'Union européenne visant à promouvoir auprès des pays tiers le processus d'élaboration d'un traité sur le commerce des armes, dans le cadre de la stratégie européenne de sécurité. La mise en œuvre technique de cette décision a été confiée à l'UNIDIR avec un financement de l'Union européenne.

L'objectif global de ce projet est d'encourager la participation de toutes les parties prenantes aux débats portant sur un traité sur le commerce des armes, d'inclure dans le processus international en cours les propositions nationales et régionales et d'étudier la portée et les conséquences d'un traité sur le commerce des armes. Le projet cherche à faciliter les échanges de vues entre les États, les organisations régionales et la société civile en encourageant les débats sur différents aspects d'un éventuel traité sur le commerce des armes. Ces échanges seront très importants pour les discussions engagées sur un tel traité et encourageront d'autres débats aux niveaux national, régional et international.

Au cours des 15 mois que doit durer le projet, l'UNIDIR organisera six séminaires régionaux dans différentes parties du monde pour sensibiliser les acteurs nationaux et régionaux, les États Membres de l'ONU, la société civile et l'industrie à un éventuel traité sur le commerce des armes et encourager les débats sur la possibilité de négocier un instrument complet et juridiquement obligatoire instaurant des normes internationales pour l'importation, l'exportation et les transferts d'armes classiques. Les séminaires régionaux organisés à Dakar, Mexico, Amman, Kuala Lumpur, Addis-Abeba et Vienne examineront la nature d'un éventuel traité sur le commerce des armes, le processus engagé par les Nations Unies, la portée, le contenu et les conséquences d'un tel traité, et donneront lieu à des discussions thématiques propres à chaque région pour suggérer d'autres actions et faire des recommandations au processus en cours.

En plus des séminaires régionaux, le projet prévoit un séminaire de lancement, un événement organisé en marge de la réunion de la Première Commission (à l'occasion de la soixante-quatrième session de l'Assemblée générale des Nations Unies) et un dernier séminaire pour présenter les résultats du projet. Des rapports récapitulatifs des séminaires régionaux seront mis en ligne. Ils résumeront les débats, les idées et les recommandations avancées pour un traité sur le commerce des

Dans cette rubrique, nous mettons en avant une activité pour en présenter la méthodologie, les dernières avancées ou les résultats. Nous vous présentons également une nouvelle publication de l'Institut. N'oubliez pas que toutes les activités de l'UNIDIR sont présentées sur notre site web avec les coordonnées des personnes responsables. Vous pouvez aussi commander ou télécharger nos publications en ligne <www.unidir.org>.

armes. Un rapport final regroupant les résumés des séminaires régionaux sera présenté pour avis lors du dernier séminaire.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Elli Kytömäki

Chef de projet

Tél. : +41 (0)22 917 20 90

Fax : +41 (0)22 917 01 76

ekytomaki@unog.ch

PUBLICATIONS

Le projet sur le désarmement en tant qu'action humanitaire, qui s'est terminé récemment, a examiné les difficultés de la communauté internationale face aux défis du désarmement et de la maîtrise des armements. Les quatre ouvrages publiés par ce projet examinent les processus multilatéraux de négociation pour aider les spécialistes à trouver des solutions qui sortent de l'ordinaire en se fondant sur des recherches interdisciplinaires et étudient l'intérêt de l'approche humanitaire pour les actions menées dans les domaines du désarmement et de la maîtrise des armements, en proposant de nouvelles façons d'utiliser cette approche dans les processus multilatéraux.

Alternative Approaches in Multilateral Decision Making: Disarmament as Humanitarian Action, John Borrie et Vanessa Martin Randin (sous la direction de)

UNIDIR, 2005, 152 pages, n° de vente GV.E.05.0.8, ISBN 92-9045-172-6

US\$ 18 (plus frais de traitement et d'expédition)

Les négociations multilatérales de maîtrise des armements et de désarmement n'ont pas eu beaucoup de succès depuis quelques années, alors que les impératifs politiques sont extrêmement urgents. Cet ouvrage examine, d'un oeil critique, les processus multilatéraux de négociation sur le désarmement et la maîtrise des armements, en s'intéressant notamment à l'influence qu'exerce la « volonté politique » sur l'issue des négociations. En partant du postulat que les pratiques et arguments classiques sont insuffisants face aux problèmes qui découlent de la possession, l'utilisation ou la menace de recourir aux armes, cet ouvrage propose d'envisager sous un angle nouveau les défis pour qu'ils tirent profit des approches humanitaires.

Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice

John Borrie et Vanessa Martin Randin (sous la direction de)

UNIDIR, 2006, 178 pages, n° de vente GV.E.06.0.9, ISBN 92-9045-182-3

US\$ 25 (plus frais de traitement et d'expédition)

Les défis en matière de désarmement et de maîtrise des armements reposent au fond sur des questions de sécurité humaine. Cet ouvrage propose des idées concrètes inspirées de différents domaines humanitaires comme celui du Traité d'interdiction des mines antipersonnel et les initiatives internationales relatives aux problèmes des armes légères et des résidus de guerre explosifs. L'objectif

est d'informer les professionnels et de faciliter les initiatives multilatérales, en particulier dans les domaines du désarmement et de la maîtrise des armements.

Thinking Outside the Box in Multilateral Disarmament and Arms Control Negotiations, John Borrie et Vanessa Martin Randin (sous la direction de)

UNIDIR, 2006, 270 pages, n° de vente GV.E.06.0.16, ISBN 978-92-9045-187-7

US\$ 35 (plus frais de traitement et d'expédition)

De nouvelles stratégies sont nécessaires pour permettre aux négociations multilatérales sur le désarmement et la maîtrise des armements de mieux fonctionner car leurs échecs systématiques ont de réelles conséquences sur le plan humain. Cet ouvrage s'inspire de divers acteurs aux niveaux de la société civile, de la diplomatie, de la politique et de la recherche pour proposer des instruments concrets et de nouvelles perspectives afin d'informer les spécialistes du désarmement multilatéral et les aider dans leurs actions.

The Value of Diversity in Multilateral Disarmament Work,

John Borrie et Ashley Thornton

UNIDIR, 2008, 98 pages, no de vente GV.E.08.0.5, ISBN 978-92-9045-193-8

US\$ 19 (plus frais de traitement et d'expédition)

Les graves problèmes politiques des domaines du désarmement et de la maîtrise des armements ne sont pas les seules difficultés qui se posent. Les conséquences involontaires de la pratique passée et les difficultés complexes auxquelles se heurtent les acteurs engagés peuvent empêcher toute avancée. Certains aspects du désarmement multilatéral peuvent aggraver les difficultés cognitives qui surgissent dans le contexte d'une négociation dans la façon de percevoir les positions de chacun et d'interagir avec eux. Il n'existe aucun moyen de garantir le succès d'une initiative de désarmement, mais les spécialistes engagés dans des discussions multilatérales peuvent améliorer les chances de succès en reconnaissant et en exploitant la diversité cognitive comme le prouve l'avancée des perspectives humanitaires dans les processus de désarmement. Ce livre donne quelques idées concrètes pour y parvenir.