

Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2020

26 août 2022
Français
Original : anglais

New York, 1^{er}-26 août 2022

Complémentarité du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires avec les régimes de désarmement nucléaire et de non- prolifération existants

Document de travail présenté par l'Autriche, l'Irlande,
le Kazakhstan et le Mexique

I. Introduction

1. Le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires est un instrument juridiquement contraignant indépendant qui établit un ensemble complet d'interdictions visant des activités liées aux armes nucléaires. Il a été négocié à la suite de l'adoption de la résolution 71/258 de l'Assemblée générale, dans laquelle celle-ci a décidé d'organiser une conférence des Nations Unies pour la négociation d'un instrument juridiquement contraignant visant à interdire les armes nucléaires en vue de leur élimination complète. L'Assemblée a encouragé tous les États membres à y participer et invité les organisations internationales et les représentants de la société civile à y participer et à y contribuer activement.

2. À la suite des négociations menées à la conférence, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires a été adopté par 122 États le 7 juillet 2017 et ouvert à la signature par le Secrétaire général le 20 septembre 2017. Il est entré en vigueur le 22 janvier 2021, à la suite du dépôt du cinquantième instrument de ratification du Traité auprès du Secrétaire général, le 24 octobre 2020, conformément au paragraphe 1 de l'article 15 du Traité.

3. Bien qu'il soit un instrument juridiquement contraignant indépendant, le Traité repose sur une architecture de désarmement et de non-prolifération riche et diverse, à laquelle il contribue et qu'il complète. Le présent document de travail met en évidence ses complémentarités avec d'autres instruments de désarmement, en particulier le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, et s'appuie sur un document de travail similaire soumis à la première Réunion des États parties au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires.



II. Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

4. Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires reste la pierre angulaire du dispositif international de désarmement et de non-prolifération nucléaires. Il se compose d'un préambule et de 11 articles qui établissent des règles générales juridiquement contraignantes visant à mettre un terme à la propagation des armes nucléaires, à promouvoir la coopération dans le domaine des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et à faire avancer la réalisation de l'objectif du désarmement nucléaire.

5. Depuis l'entrée en vigueur du Traité sur la non-prolifération en 1970, les États parties ont mis en place une série de cadres politiquement et juridiquement contraignants pour en renforcer les dispositions et faciliter leur mise en œuvre. Dans le cadre du Traité sur la non-prolifération, un système de garanties a été établi et placé sous la responsabilité de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), qui a élaboré une impressionnante structure de compétences d'expert et un cadre juridique favorable pour faciliter les utilisations pacifiques de la technologie nucléaire, tout en mettant en application des garanties strictes pour empêcher le détournement de matières fissiles. Un protocole additionnel facultatif juridiquement contraignant a été créé pour donner à l'AIEA un accès complet aux informations concernant toutes les parties du cycle du combustible nucléaire dans un État. Un protocole additionnel est actuellement en vigueur dans 137 États.

6. De même, le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires a établi une norme mondiale interdisant les essais nucléaires, renforçant ainsi les dispositions du Traité sur la non-prolifération et, plus largement, le régime de désarmement et de non-prolifération. La Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération a régulièrement exprimé son appui au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires dans les documents finaux adoptés par consensus ; de même, les États parties au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires ont clairement exprimé leur appui à cet instrument à leur première réunion. La sûreté et la sécurité nucléaires ont également été renforcées par des instruments juridiquement contraignants tels que la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

7. Ces mesures ne sont pas universelles, mais elles sont considérées comme fondées sur les bases posées par le Traité sur la non-prolifération et pleinement conformes aux dispositions de ce dernier.

8. Les mesures en question sont toutefois presque exclusivement axées sur les piliers relatifs à la non-prolifération et aux utilisations pacifiques du Traité sur la non-prolifération. Depuis l'entrée en vigueur du Traité, le pilier relatif au désarmement a été largement négligé.

Élimination des armes nucléaires

9. L'article VI du Traité sur la non-prolifération établit l'obligation juridiquement contraignante d'œuvrer en faveur du désarmement nucléaire : « Chacune des Parties au Traité s'engage à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire, et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace ».

10. Toutefois, peu de « mesures efficaces » convenues au niveau multilatéral ont été mises en œuvre pour appliquer les dispositions relatives au désarmement du Traité sur la non-prolifération au moyen de règles juridiquement contraignantes. Les tentatives faites pour renforcer les dispositions relatives au désarmement dans les

cadres existants, tels que la Conférence du désarmement, ont toujours rencontré une forte résistance. Les négociations sur le traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires (traité interdisant la production de matières fissiles) sont au point mort depuis plus de 20 ans à la Conférence du désarmement. Certains progrès concrets et précieux ont été accomplis dans le cadre du cycle d'examen du Traité sur la non-prolifération. Cela étant, les démarches progressives qui y ont été entreprises sont loin d'avoir abouti, de même que l'exécution des engagements pris dans les documents finaux des conférences d'examen de 2000 et de 2010, et les États dotés d'armes nucléaires ont régulièrement remis en question leur statut.

11. En l'absence d'un cadre favorable juridiquement contraignant et compte tenu de la lenteur de l'exécution des engagements pris en matière de désarmement, les États non dotés d'armes nucléaires ont négocié et adopté le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires afin de progresser dans la mise en œuvre intégrale de l'article VI du Traité sur la non-prolifération. Il s'agit, après tout, d'une obligation qui incombe à tous les États parties au Traité sur la non-prolifération. Loin de compromettre l'application du Traité sur la non-prolifération, l'ensemble complet d'interdictions énoncées dans le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires vient donner corps aux « mesures efficaces » de désarmement nucléaire qui y sont envisagées.

12. Le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires vise à concrétiser l'aspiration commune qui est énoncée dans le préambule du Traité sur la non-prolifération : « faciliter la cessation de la fabrication d'armes nucléaires, la liquidation de tous les stocks existants desdites armes et l'élimination des armes nucléaires et de leurs vecteurs des arsenaux nationaux en vertu d'un traité sur le désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace ».

13. Les dispositions du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires sont pleinement compatibles avec le Traité sur la non-prolifération, qu'elles viennent compléter. En effet, les négociateurs du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires ont soigneusement examiné, tout au long des négociations, les moyens d'assurer la complémentarité des deux instruments. Par exemple, le préambule du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires fait directement référence au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires : « Réaffirmant également que la mise en œuvre intégrale et effective du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, pierre angulaire du régime de désarmement et de non-prolifération nucléaires, est indispensable pour favoriser la paix et la sécurité internationales ».

14. En affirmant qu'il s'agit de la « pierre angulaire » du régime de désarmement et de non-prolifération nucléaires, les États parties au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires soulignent le caractère central du Traité sur la non-prolifération et expriment leur attachement à sa mise en œuvre intégrale et effective. Depuis l'entrée en vigueur du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, les États qui y sont parties ont continué de contribuer activement à l'application du Traité sur la non-prolifération, ayant notamment participé concrètement aux réunions officielles du dixième cycle d'examen, travaillé en dialogue avec la société civile, présenté des documents de travail détaillés et lancé plusieurs appels en faveur de sa mise en œuvre intégrale et de son universalisation.

15. Aux réunions relatives au Traité sur la non-prolifération, les États parties au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires ont constamment souligné la complémentarité des deux traités. Par exemple, à la session de 2019 du Comité préparatoire de la dixième Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, les coauteurs initiaux de la résolution [73/48](#) de l'Assemblée générale relative au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires ont publié une déclaration commune dans laquelle ils ont réaffirmé que le Traité sur la

non-prolifération était la pierre angulaire du régime international de désarmement et de non-prolifération nucléaires. En outre, ils ont fait observer que les deux instruments étaient pleinement compatibles et même complémentaires, rappelant qu'ils étaient, après tout, axés sur le même objectif central : l'abolition des armes nucléaires. Ils ont ajouté que le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires venait compléter et renforcer le Traité sur la non-prolifération et qu'il comportait l'élément juridique indispensable pour instaurer et maintenir un monde sans armes nucléaires.

16. Dans la déclaration adoptée à la première Réunion des États parties au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, les États parties ont affirmé qu'ils estimaient que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires était la pierre angulaire du régime de désarmement et de non-prolifération nucléaires, et déploré les menaces et les mesures qui risquaient de lui être préjudiciables. En tant qu'États y ayant adhéré sans réserve, ils ont réaffirmé sa complémentarité avec le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires. Ils se sont dits satisfaits d'avoir fait progresser l'application de l'article VI du Traité sur la non-prolifération par l'entrée en vigueur d'une interdiction légale générale des armes nucléaires, qui représente une mesure nécessaire et efficace allant de pair avec l'abandon de la course aux armements et le désarmement nucléaire. Ils ont exhorté les États parties au Traité sur la non-prolifération à redoubler d'efforts pour appliquer pleinement l'obligation figurant à l'article VI, ainsi que les mesures et engagements pris lors des conférences d'examen du Traité. Ils ont réaffirmé qu'ils étaient résolus à collaborer de manière constructive avec tous les États parties au Traité sur la non-prolifération pour atteindre leurs objectifs communs.

17. En interdisant les armes nucléaires, les États parties au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires ont créé un cadre juridique qui peut faciliter la mise en œuvre de l'article VI du Traité sur la non-prolifération et l'édification d'un monde sans armes nucléaires, objectif auquel tous les États parties au Traité sur la non-prolifération, y compris les États dotés d'armes nucléaires, ont souscrit publiquement. Le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires contribue également à la réalisation des objectifs de non-prolifération du Traité sur la non-prolifération. En mettant l'accent sur les conséquences humanitaires et les risques inhérents des armes nucléaires, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires sert à souligner et à renforcer le tabou qui pèse sur l'acquisition d'armes nucléaires, qui y est présentée comme inacceptable sur les plans juridique et éthique.

Fondements communs

18. Les deux instruments ont en commun l'objectif de l'élimination des armes nucléaires. Cet objectif avait déjà été énoncé dans un précédent commun, la première résolution de l'Assemblée générale, la résolution 1 (I), dans laquelle il était préconisé « d'éliminer, des armements nationaux, les armes atomiques ».

19. En outre, les deux traités ont en commun une préoccupation fondamentale : les conséquences humanitaires dévastatrices qui résulteraient de l'utilisation d'armes nucléaires.

20. Dans le préambule du Traité sur la non-prolifération, les États parties ont affirmé que la possibilité d'une guerre nucléaire présentait un danger inhérent pour l'humanité : « Considérant les dévastations qu'une guerre nucléaire ferait subir à l'humanité entière et la nécessité qui en résulte de ne ménager aucun effort pour écarter le risque d'une telle guerre et de prendre des mesures en vue de sauvegarder la sécurité des peuples ».

21. À la Conférence d'examen de 2010, les États parties au Traité sur la non-prolifération ont abordé des questions telles que l'aide aux victimes, la remédiation environnementale et la coopération et l'assistance internationales, qui ont ensuite été

pleinement développées et établies en tant qu'obligations positives dans le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires.

22. Aux paragraphes 70 et 71 de son document final, la Conférence d'examen de 2010 s'est félicitée « de l'attention accordée aux problèmes de sûreté et de contamination que pose la cessation des opérations nucléaires en relation avec d'anciens programmes d'armement nucléaire, y compris, le cas échéant, la nécessité de réinstaller les populations qui auraient été déplacées dans des lieux non contaminés et de rétablir la productivité économique des zones touchées » et a engagé « tous les gouvernements et les organisations internationales riches d'expérience et de connaissances dans le domaine de l'assainissement et de l'élimination des polluants radioactifs à envisager d'accorder l'assistance qui pourrait être demandée pour le relèvement des zones touchées, tout en prenant acte des efforts qui ont déjà été entrepris à cet égard ».

23. Dans le document final de la Conférence d'examen de 2010, les États parties au Traité sur la non-prolifération ont précisé leur position en ce qui concerne les conséquences humanitaires : « La Conférence se dit vivement préoccupée par les conséquences catastrophiques sur le plan humanitaire qu'aurait l'emploi d'armes nucléaires et réaffirme la nécessité pour tous les États de respecter en tout temps le droit international applicable, y compris le droit international humanitaire ».

24. De même, les négociations et l'adoption du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires ont été guidées par la même préoccupation au sujet des conséquences humanitaires dévastatrices des armes nucléaires. Aux conférences internationales tenues à Oslo, à Nayarit (Mexique) et à Vienne, en 2013 et 2014, la communauté internationale a pu approfondir sa compréhension des incidences humanitaires de ces armes, y compris les incidences différenciées selon le genre. Dans l'Engagement humanitaire adopté à l'issue de ces conférences, l'article VI du Traité sur la non-prolifération a été explicitement lié à la nécessité de prendre de nouvelles mesures législatives pour interdire les armes nucléaires. Dans ce document, tous les États parties ont été appelés à réaffirmer leur engagement en faveur de la mise en œuvre intégrale, dans les meilleurs délais, des obligations que leur impose l'article VI du Traité et à recenser les mesures efficaces nécessaires pour « parvenir à l'élimination des armes nucléaires », et à appliquer ces mesures.

25. Compte tenu des travaux menés sur les conséquences humanitaires des armes nucléaires dans le cadre du Traité, des groupes de travail à composition non limitée sur le désarmement nucléaire de 2013 et 2016 et des conférences d'Oslo, de Nayarit et de Vienne, ainsi que de l'Engagement humanitaire qui en est issu, les États parties ont exprimé, dans le préambule du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, leur profonde préoccupation devant les conséquences catastrophiques sur le plan humanitaire qu'aurait tout recours aux armes nucléaires, et ont par conséquent estimé nécessaire d'éliminer complètement ce type d'arme, seul moyen de garantir que les armes nucléaires ne soient plus jamais utilisées, quelles que soient les circonstances.

26. Étant donné qu'ils ont pour fondement commun les préoccupations relatives aux conséquences humanitaires des armes nucléaires, les deux traités continueront d'être appliqués à la lumière des travaux de la communauté internationale sur la question.

III. Renforcement de la norme relative au désarmement nucléaire

27. Le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires a notamment pour objectif de faire progresser le droit humanitaire international et de promouvoir la norme relative au désarmement nucléaire. À égard, il va au-delà du Traité sur la non-prolifération.

En établissant un cadre juridique pour réaliser l'objectif final d'un monde sans armes nucléaires, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires vient compléter plusieurs instruments et initiatives qui ont trait au désarmement, s'agissant notamment de l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, de la négociation d'un traité interdisant la production de matières fissiles, des négociations sur la réduction des stocks nucléaires et de la réduction des risques nucléaires.

28. Dans son préambule, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires fait explicitement référence au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et à son régime de vérification, qui y sont considérés comme un élément vital du régime de désarmement et de non-prolifération nucléaires.

29. Dans les interdictions générales du paragraphe 1 a) de l'article 1, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires comprend en outre une disposition qui vient compléter cette référence en interdisant en toutes circonstances la mise à l'essai d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires.

30. Ces dispositions n'ont pas vocation à remplacer le cadre que constitue le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, mais plutôt à renforcer la pression normative exercée sur les États pour les inciter à progresser vers la non-prolifération et le désarmement nucléaires, y compris en ratifiant cet instrument. En effet, certains États ont pris la décision de ratifier simultanément le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, et les États parties à ce dernier se sont engagés, à leur première réunion, à continuer de soutenir toutes les mesures susceptibles de contribuer efficacement au désarmement nucléaire. Ces mesures comprennent les efforts déployés pour faire entrer en vigueur le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires. De même, dans le préambule du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, les États parties se sont de nouveau déclarés convaincus que la création de zones exemptes d'armes nucléaires internationalement reconnues « [consolidait] la paix et la sécurité aux niveaux mondial et régional, [renforçait] le régime de non-prolifération nucléaire et [contribuait] à la réalisation de l'objectif du désarmement nucléaire », ce qui est pleinement conforme à l'article VII du Traité sur la non-prolifération.

31. Le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires est également compatible avec les traités existants de Tlatelolco, Rarotonga, Bangkok, Pelindaba et Semipalatinsk relatifs à des zones exemptes d'armes nucléaires, qu'il vient compléter. Il est pleinement conforme aux dispositions de ces instruments qui visent à interdire l'utilisation, la mise à l'essai, la fabrication, la production, l'acquisition, la réception, le stockage, l'installation, le déploiement et la possession d'armes nucléaires, à renforcer la norme relative à la non-prolifération et à reconnaître le droit à l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Ceci a été réaffirmé dans la déclaration adoptée à la première Réunion des États parties.

Non-prolifération nucléaire et garanties nucléaires

32. Le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires contribue également à renforcer les mesures en faveur de la non-prolifération nucléaire internationale et du contrôle des matières nucléaires. Comme le Traité sur la non-prolifération, il établit des obligations spécifiques en vue de la conclusion d'accords de garanties nucléaires. Par sa ratification, les États parties qui ne l'ont pas encore fait s'engagent à conclure un accord de garanties généralisées avec l'Agence internationale de l'énergie atomique [INFCIRC/153 (corrigé)] et à le mettre en vigueur.

33. Ainsi, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires garantit l'application de la norme relative aux garanties qui constitue la base de toutes les garanties généralisées de l'AIEA appliquées dans les États non dotés d'armes nucléaires qui

sont parties au Traité sur la non-prolifération. En outre, il y est explicitement précisé que l'application du document publié sous la cote INFCIRC/153 (corrigé) est sans préjudice de tout instrument pertinent supplémentaire qu'il pourrait adopter à l'avenir. Cela laisse la voie ouverte à la possibilité d'élaborer de nouvelles normes plus strictes en matière de garanties. Outre qu'il oblige tout État partie qui ne l'a pas encore fait à mettre en vigueur un accord de garanties généralisées, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires fait progresser le régime de garanties existant en obligeant juridiquement ses parties à maintenir en place tout accord de garanties supplémentaire qu'elles ont volontairement accepté de mettre en application. Ainsi, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires interdit aux États ayant accepté des accords de garanties qui vont au-delà des obligations imposées par le Traité sur la non-prolifération de se retirer de ces accords. Les États qui ont déjà accepté volontairement le protocole additionnel de l'AIEA sur la base du document INFCIRC/540 (corrigé) se sont juridiquement engagés non seulement à appliquer leur accord de garanties généralisées, mais également à ne pas dénoncer cet instrument, ce qui renforce en définitive le Traité sur la non-prolifération et le régime de garanties existant.

IV. Recommandations à l'intention de la dixième Conférence d'examen

34. La complémentarité des deux traités est déjà reconnue par les États parties au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires. Cela étant, en continuant à souligner cette complémentarité et à y sensibiliser les États non parties, de manière factuelle, les États parties pourraient contribuer à la réalisation aux objectifs d'universalisation visés à l'article 12 et à la mise en œuvre de l'article VI du Traité sur la non-prolifération.

35. Dans le ou les documents finals, les États parties au Traité sur la non-prolifération devraient énoncer explicitement qu'ils reconnaissent la compatibilité et la complémentarité des deux traités.

36. Il serait possible d'encourager les présidences des comités préparatoires et des conférences des Parties chargées d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires à consulter les facilitateurs non officiels désignés par les États parties au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires pour étudier plus avant et préciser les domaines possibles de coopération concrète entre le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires et le Traité sur la non-prolifération.