

NOTE VERBALE DATÉE DU 14 SEPTEMBRE 2006, ADRESSÉE AU SECRÉTARIAT DE LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT PAR LA MISSION PERMANENTE DE LA RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, TRANSMETTANT LE RÉSUMÉ DES TRAVAUX DU SÉMINAIRE ORGANISÉ PAR L'UNIDIR ET CONSACRÉ AUX GARANTIES DE SÉCURITÉ NÉGATIVES, QUI S'EST TENU À GENÈVE LE 8 AOÛT 2006

La Mission permanente de la République du Sénégal auprès de l'Office des Nations Unies à Genève présente ses compliments au secrétariat de la Conférence du désarmement et a l'honneur de lui demander de bien vouloir faire traduire et publier comme document de la Conférence du désarmement le résumé ci-joint, élaboré par l'UNIDIR à l'issue du séminaire tenu à Genève le 8 août 2006, consacré aux garanties de sécurité négatives.

La Mission permanente de la République du Sénégal saisit cette occasion pour renouveler au secrétariat de la Conférence du désarmement les assurances de sa haute considération.

Garanties de sécurité négatives

Séminaire tenu au Palais des Nations, à Genève, le 8 août 2006

À l'initiative du Président de la Conférence du désarmement, l'Ambassadeur Ousmane Camara, Représentant permanent du Sénégal, l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR) a tenu le 8 août 2006, au Palais des Nations, un séminaire consacré aux garanties de sécurité négatives.

Ce séminaire a eu lieu alors que la Conférence du désarmement examinait le point 4 de son ordre du jour, intitulé «Arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre l'emploi ou la menace de ces armes», et avait pour but d'aider la Conférence dans ses travaux et d'apporter au débat des connaissances spécialisées.

Le séminaire a été présidé par M. Patrick McCarthy, coordonnateur de réseau du Forum de Genève. L'Ambassadeur Ousmane Camara, Représentant permanent du Sénégal et Président de la Conférence du désarmement, a fait des observations liminaires. Le professeur Jozef Goldblat, collaborateur scientifique de l'UNIDIR, s'est exprimé sur l'alternative: Garanties de sécurité négatives ou interdiction mondiale de l'emploi des armes nucléaires. M. John King, Directeur du Business Humanitarian Forum, a présenté ses vues sur le point de savoir si des garanties de sécurité négatives devaient être négociées à la Conférence du désarmement. M. Sola Ogunbanwo, conseiller principal pour la zone exempte d'armes nucléaires en Afrique, a clos le séminaire par des observations sur les garanties de sécurité négatives, sous la perspective d'un expert africain.

Les débats qui ont suivi les exposés ont été axés sur plusieurs questions: les garanties de sécurité négatives conçues comme un progrès dans la voie du désarmement nucléaire; le cadre dans lequel il convient de rechercher de telles garanties; les moyens de rechercher ces garanties au sein de la Conférence du désarmement; et la contribution que les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et les articles pertinents des traités portant création de zones exemptes d'armes nucléaires peuvent apporter à l'octroi de garanties de sécurité négatives.

Pour un certain nombre de participants, les garanties de sécurité négatives constituaient un premier pas et une mesure provisoire incontournable dans la voie du désarmement nucléaire et de l'élimination complète des armes nucléaires. Toutefois, les vues ont divergé à la fois sur le point de savoir s'il convenait de rechercher l'adoption d'un instrument juridique international établissant des garanties de sécurité négatives et sur la voie à suivre aux fins de l'adoption d'un tel instrument. Le débat a aussi porté sur le type d'instance qui convenait à l'examen de la question des garanties de sécurité négatives. Plusieurs cadres ont été proposés: la Conférence du désarmement, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), ou une conférence consacrée spécifiquement au désarmement nucléaire. Le choix entre la Conférence du désarmement et le TNP pour la négociation de garanties de sécurité négatives dépendait du statut – sujet de controverses au séminaire – qu'auraient les États non parties au TNP dans de futurs arrangements relatifs à de telles garanties.

Les participants ont encore débattu des approches qui pouvaient être suivies à la Conférence du désarmement pour continuer l'examen des garanties de sécurité négatives, en particulier la question de l'établissement d'un comité spécial y relatif, doté d'un mandat de négociation.

Les participants ont fait observer que des garanties de sécurité négatives avaient certes été données dans le cadre du régime de non-prolifération et de désarmement établi par le TNP, mais que ces garanties-là avaient été assorties de conditions, étaient de nature différente selon leurs auteurs et n'étaient pas nécessairement juridiquement contraignantes. Les résolutions 255 (1968) et 984 (1995) du Conseil de sécurité contenaient toutes les deux des garanties de sécurité. Toutefois, certains ont estimé que ces résolutions ne constituaient pas un instrument juridique et que la teneur en était limitée. Enfin, certains intervenants ont fait observer que les zones exemptes d'armes nucléaires offraient certainement un moyen de renforcer les garanties de sécurité négatives à l'échelon régional, mais que, de par leur nature, ne faisaient intervenir qu'un nombre limité de pays, outre que les États dotés d'armes nucléaires n'avaient pas tous ratifié les différents traités portant création de telles zones.

Ci-joint deux exposés.

Appendice I**DES GARANTIES DE SÉCURITÉ NÉGATIVES OU UNE INTERDICTION MONDIALE DE L'EMPLOI DES ARMES NUCLÉAIRES?****M. JOZEF GOLDBLAT****(Points à soulever)**

Je vous remercie de m'avoir invité à faire un exposé sur la question des garanties de sécurité négatives, que j'étudie depuis bien des années.

Par «garanties de sécurité négatives», on entend, dans les milieux du désarmement, l'obligation des États dotés d'armes nucléaires de ne pas employer de telles armes contre des États qui n'en sont pas dotés ni menacer de le faire.

Les garanties de sécurité négatives constituent un élément du train de mesures formant le régime de non-prolifération, tout en étant l'élément le plus faible de ce régime – elles ne sont même pas mentionnées dans le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). La conférence des États non dotés d'armes nucléaires qui a été convoquée à l'initiative du Pakistan en août 1968 (immédiatement après la signature du TNP) a examiné la question des garanties de sécurité négatives mais n'est pas parvenue à un accord. Ce n'est que 25 ans plus tard, à la veille de la Conférence d'examen et de prorogation du TNP de 1995, que le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté une résolution – la résolution 984 – concernant des garanties de sécurité négatives, dans laquelle il a pris note des déclarations faites à ce sujet à la Conférence du désarmement par les États dotés d'armes nucléaires. Cependant, une résolution n'est pas considérée comme étant juridiquement contraignante.

Point plus important encore: les garanties données par les puissances nucléaires ont été assorties de conditions. Les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et la Russie ont indiqué clairement que les garanties données aux États non dotés d'armes nucléaires cesseraient de s'appliquer dans le cas d'une attaque contre eux ou contre leurs alliés, que mènerait ou soutiendrait un tel État, en alliance ou en association avec un État doté d'armes nucléaires. En d'autres termes, ces quatre puissances estiment être libres de recourir aux armes nucléaires chaque fois qu'elles décideront que la situation satisfait aux conditions de l'emploi de ces armes, conditions qu'elles ont elles-mêmes formulées.

Paradoxalement, en stipulant l'exigence d'un désarmement nucléaire, qui, de l'avis général, revient à l'élimination des armes nucléaires, le TNP passe sous silence la renonciation à l'emploi de ces armes, qui, en toute bonne logique, doit précéder leur élimination.

Des garanties contre le recours aux armes nucléaires figurent également dans les protocoles se rapportant aux traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires, tout en étant assujetties aux mêmes conditions que les garanties données aux États parties au TNP par la résolution 984 susmentionnée. Certains États dotés d'armes nucléaires qui sont parties au TNP n'ont pas signé ces protocoles. D'autres les ont signés sans les ratifier. D'autres encore ont fait des déclarations énonçant les conditions dans lesquelles ils se conformeraient à l'engagement de ne pas recourir aux armes nucléaires.

Les garanties de sécurité négatives ont été conçues comme un moyen d'inciter les États non dotés d'armes nucléaires à renoncer à toutes aspirations à l'armement nucléaire et à devenir parties au TNP. À présent, le TNP rassemble tous les États, à l'exception de l'Inde, du Pakistan et d'Israël, pour lesquels le TNP ne présente probablement guère d'attrait, et la République populaire démocratique de Corée, à laquelle il faudra sans doute offrir d'autres incitations que des garanties de sécurité négatives pour qu'elle réintègre le TNP. Par conséquent, une conception plus large de la sécurité nucléaire s'impose.

Étant donné le pouvoir destructeur immense des armes nucléaires et les conséquences incontrôlables du recours à ces armes, je propose que l'interdiction de leur emploi devienne une règle du droit international. Des négociations à la Conférence du désarmement devraient aboutir à un traité multilatéral contenant un engagement des parties de ne jamais employer, ou menacer d'employer, d'armes nucléaires contre un autre État quel qu'il soit.

Selon la doctrine des représailles entre belligérants, l'emploi des armes nucléaires en riposte au recours préalable à ces armes ne serait pas considéré comme une infraction à l'interdiction de leur utilisation. Il demeure que les effets d'une telle riposte seraient comparables à ceux de l'emploi de ces armes en première frappe.

Le traité proposé, qui érigerait en principe le non-recours en premier aux armes nucléaires, pourrait être ouvert à la signature de tous les États, qu'ils soient parties ou non au TNP et qu'ils soient neutres ou membres d'alliances militaires. Cependant, ce traité ne devrait entrer en vigueur que lorsque tous les États menant des activités nucléaires significatives qui ne sont pas soumises aux garanties nucléaires généralisées appliquées par l'Agence internationale de l'énergie atomique auraient déposé leurs instruments de ratification. Figureraient dans cette catégorie la Chine, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France et le Royaume-Uni, ainsi que l'Inde, le Pakistan et Israël. Ces pays, en effet, mènent des activités nucléaires significatives qui ne sont pas soumises aux garanties nucléaires généralisées.

Le droit de dénonciation du traité devrait être rigoureusement circonscrit, sinon tout à fait exclu, et les États ne devraient pas être autorisés à faire des réserves.

Une interdiction mondiale de l'emploi des armes nucléaires diminuerait sans aucun doute le risque d'une guerre nucléaire, outre qu'elle affaiblirait la force politique de toutes menaces explicites ou implicites de déclenchement d'une telle guerre. Dans la mesure où elle consiste à menacer d'une riposte nucléaire tout État qui mènerait une attaque non nucléaire, la doctrine de la dissuasion nucléaire devrait être déclarée comme n'ayant plus cours.

Une interdiction mondiale de l'emploi des armes nucléaires constituerait ainsi un progrès majeur vers la solution du dilemme nucléaire. De simples réductions du nombre d'ogives nucléaires ne suffiront pas pour dissiper les sentiments d'inquiétude que suscite la menace de l'emploi des armes nucléaires.

Appendice II

**LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT DEVRAIT-ELLE NÉGOCIER
UN TRAITÉ RELATIF À DES GARANTIES DE SÉCURITÉ NÉGATIVES?**

M. JOHN H. KING

(Points à soulever)

1. Les vues que j'exprime ici sont les miennes et sont fondées sur des années d'expérience du suivi et de l'étude du problème.
2. La question que je me propose de traiter est la suivante: La Conférence du désarmement devrait-elle négocier un traité mondial et juridiquement contraignant relatif à des garanties de sécurité négatives?
3. Je réponds à cette question par la négative, mais non pas pour les raisons habituellement avancées. D'autres considérations me paraissent devoir être gardées à l'esprit.
4. Ces considérations sont les suivantes:
 - a) La Conférence du désarmement s'est efforcée de négocier un traité relatif à des garanties de sécurité négatives pendant plus de deux décennies, sans résultat. Aucun comité spécial n'a été établi à cette fin après 1994, si ce n'est en 1998. Cela indique qu'il y a un problème à régler, sur le plan tant de la procédure (le problème des couplages faits à la Conférence) que du fond (la situation en ce qui concerne directement les garanties de sécurité négatives);
 - b) De puissants arguments militent en faveur de la négociation d'un instrument sur des garanties de sécurité négatives dans le contexte du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), ou dans le cadre des traités portant création de zones exemptes d'armes nucléaires. Quelques succès ont déjà été remportés concernant ces derniers, indiquant que ce cadre-là pose moins de problèmes. Les États-Unis ont même ratifié les protocoles relatifs à des garanties de sécurité négatives se rapportant au Traité de Tlatelolco et ont signé, sans encore les ratifier, des protocoles de même nature se rapportant aux Traités de Rarotonga et de Pelindaba;
 - c) La notion de garanties de sécurité négatives a évolué dans l'après-guerre froide, avec la nouvelle donne sur le plan de la sécurité internationale. Tout en restant valides dans le contexte du TNP, les garanties de sécurité négatives ont perdu de l'importance, cédant le pas à d'autres notions et besoins en matière de sécurité. La Conférence du désarmement devrait axer ses efforts sur ces questions plus prioritaires, dont le règlement renforcerait plus efficacement la sécurité d'un plus grand nombre de pays;
 - d) De par leur nature, il est plus difficile de gérer des garanties de sécurité négatives dans le cadre d'un traité. Du point de vue de la limitation des armements, les garanties de sécurité négatives relèvent de la déclaration d'intention plutôt que des mesures effectives, et il est difficile, sinon impossible, d'en suivre et, d'autant plus, d'en vérifier l'application. Elles sont tributaires de l'autorité de cette notion des plus indéfinissables qu'est l'intention;

e) Il faut être réaliste et se demander si un État doté d'armes nucléaires qui se trouverait face à une attaque massive et dévastatrice par quelque moyen que ce soit contre son territoire national continuerait d'honorer une promesse juridiquement contraignante de ne pas employer d'armes nucléaires dès lors que sa survie même lui paraîtrait être en jeu. [Citation d'Acheson] Personnellement, j'en doute;

f) De fait, le nouveau rôle de garanties de sécurité négatives dans une situation nouvelle sur le plan de la sécurité internationale – En est-il besoin et quelle forme devraient-elles prendre? – n'a pas été étudié à fond, même par les universitaires. À défaut de cette analyse nouvelle, nombreux sont ceux qui hésitent à réclamer la négociation d'un traité sur une question qui peut avoir changé fondamentalement dans la donne actuelle en matière de sécurité;

g) La nature éphémère de garanties de sécurité négatives, même juridiquement contraignantes, laisse à chacun un vague sentiment de malaise et d'incertitude. Bien qu'aucune mesure de limitation des armements ou de désarmement ne soit efficace ou vérifiable à 100 %, l'idée de garanties de sécurité négatives ne donne guère de réel sentiment de sécurité à ceux auxquels elles ont été données, en particulier dès lors qu'elles sont assorties de conditions. C'est la raison pour laquelle les États non dotés d'armes nucléaires en demanderont toujours davantage, quelle que soit la forme sous laquelle des garanties de sécurité négatives puissent être données. Je soupçonne que même un traité mondial et juridiquement contraignant ne sera pas suffisant pour dissiper les inquiétudes en matière de sécurité. C'est pourquoi les garanties de sécurité négatives n'ont guère de valeur comparées à d'autres formes, plus substantielles, de limitation des armements;

h) Des garanties de sécurité négatives ne sauraient, par conséquent, être négociées isolément. Elles n'ont d'utilité que dans le contexte d'une association à d'autres mesures plus concrètes de limitation des armements. En étant véritablement efficaces, de telles mesures peuvent rendre des garanties de sécurité négatives superflues ou redondantes.

5. Je voudrais avancer quelques idées nouvelles à titre de solution qui remplacerait les garanties de sécurité:

a) Dans la situation actuelle sur le plan de la sécurité internationale, pourquoi la Conférence du désarmement parle-t-elle encore de garanties de sécurité négatives? Dans le contexte de ces garanties, le vrai problème aujourd'hui est en fait la dissémination d'armes de destruction massive parmi des États ou des acteurs autres que des États qui ne vont certainement pas donner de telles garanties. La prolifération vide pratiquement de tout sens des garanties de sécurité négatives entre États, même si elles sont juridiquement contraignantes;

b) Plutôt que des garanties de sécurité négatives, ne vaudrait-il pas mieux envisager un traité mondial et juridiquement contraignant sur des garanties de non-prolifération?

c) Certes, de telles garanties feraient double emploi avec le TNP, mais les membres de la Conférence du désarmement ne sont pas tous parties au TNP. De fait, c'est en étant appliquées à certains de ceux qui n'y sont pas parties que des garanties de non-prolifération pourraient être les plus utiles. Quant au TNP, des garanties de non-prolifération réaffirmeraient, affermieraient et renforceraient les obligations contractées par tous les États parties au Traité, qu'ils soient dotés ou non d'armes nucléaires;

d) À la différence des garanties de sécurité négatives, qui sont données par certains États à d'autres États, des garanties de non-prolifération seraient réellement non discriminatoires. Elles seraient données également par tous les États à la communauté internationale, élément qui a son importance politique;

e) Il serait plus facile de suivre et de vérifier l'application de garanties de non-prolifération que de garanties de sécurité négatives. Grâce au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, nous connaissons déjà et avons enregistré les États qui sont dotés de capacités dans le domaine des technologies nucléaires et qui représentent environ le quart des pays du monde. Des garanties de non-prolifération pourraient aussi s'étendre à la technologie de l'armement chimique et biologique, ce qui renforcerait également les deux conventions sur ces questions;

f) La négociation d'un traité relatif à des garanties de non-prolifération pourrait aussi passer par un «marché» général pour les garanties de sécurité négatives, qui pourraient éventuellement y figurer convenablement. Prises avec des garanties de non-prolifération, les garanties de sécurité négatives pourraient s'insérer dans un contexte nouveau et plus utile, qui les rendrait plus pertinentes pour les exigences actuelles en matière de sécurité.

6. Je conclurai en disant que je ne fais qu'avancer une idée nouvelle. Il se trouvera toujours quelqu'un pour y trouver un vice ou pour défendre quelque autre idée nouvelle. Il faut du temps pour que de telles idées passent par le filtre du «système» et trouvent leur place, mais il faut bien commencer par une idée et ne pas simplement l'écarter. La Conférence du désarmement pourrait utilement examiner celle que j'ai avancée et d'autres notions nouvelles encore, en les modifiant au besoin pour renforcer les avantages en matière de sécurité qu'elles procureraient aux uns et aux autres.
