

Le mécanisme de la conférence d'examen en droit nucléaire : problèmes et perspectives

*par Carlton Stoiber**

Au cours des quelques décennies passées, la communauté internationale en est venue à recourir de plus en plus à des conférences ou réunions multilatérales périodiques¹ comme moyen d'examiner la mise en œuvre d'un large éventail d'instruments juridiques, notamment de ceux ayant trait à la non-prolifération, à la sûreté, à la gestion des déchets, à la protection physique et à la sécurité. En outre, les parties à certains instruments, qui n'imposent pas explicitement des réunions d'examen, ont décidé d'organiser de telles réunions *de facto* pour en améliorer la mise en œuvre. Bien que la structure et les modalités de ces réunions diffèrent sur certains points de détail, elles sont l'expression d'un certain nombre de finalités, de dispositions en matière d'organisation et de procédures communes. Le présent article s'efforce de déterminer les principales questions que soulève le fait de s'en remettre au mécanisme de la conférence d'examen² comme moyen d'accroître l'efficacité des instruments juridiques multilatéraux, en particulier dans le domaine nucléaire. En raison de ce qui a été perçu comme un échec de la Conférence d'examen du Traité de non-prolifération des armes nucléaires de 2005 et de la nécessité d'éviter un résultat analogue lors de la prochaine Conférence d'examen de 2010, on a bon espoir que cette analyse permettra de procéder à un examen opportun – et peut-être même utile – du mécanisme de la conférence d'examen.

* Carlton Stoiber est un expert-conseil indépendant en droit international et en droit nucléaire. Il a auparavant dirigé plusieurs services au Département d'État des États-Unis (*U.S. Department of State*) et à la Commission de la réglementation nucléaire des États-Unis (*U.S. Nuclear Regulatory Commission*) s'occupant de questions nucléaires ; il a pris part à la rédaction de la Convention sur la sûreté nucléaire et des Conventions sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique et sur la notification rapide d'un accident nucléaire adoptées à la suite de l'accident de Tchernobyl et a fait partie des délégations des États-Unis aux réunions d'examen du TNP et de la CSN. Il rend hommage aux précieux conseils et commentaires concernant le projet de cet article que lui ont prodigués deux collègues experts, Odette Jankowitsch-Prevor et Patrick Reyners. L'auteur est seul responsable des faits énoncés et des opinions émises dans cet article.

1. Il n'existe pas de différence significative entre ces termes. Le fait de qualifier de « conférence » ou de « réunion » le processus d'examen dépend uniquement de la terminologie utilisée dans l'instrument pertinent.
2. Dans le présent article, l'expression « conférence d'examen » est parfois abrégée en « confex ».

Ne serait-ce que pour des raisons d'espace, il a été nécessaire de fixer certaines limites à cet article. Une limite évidente tient à ce que les conférences d'examen afférentes aux régimes des traités hors de la sphère nucléaire ne peuvent être abordées que brièvement et de façon sélective. Elles sont examinées en l'occurrence eu égard au contexte plus général du droit international dans lequel sont appliqués les instruments visant le nucléaire. De plus, seule une attention limitée est portée aux conférences d'amendement, caractéristique de presque tous les traités multilatéraux. Certaines conférences de ce type (comme celle ayant abouti à l'Amendement de 2005 à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires) peuvent partager certains des objectifs et des procédures des conférences d'examen. Elles revêtent cependant une portée et un caractère suffisamment différents pour justifier un traitement dans une autre étude. C'est également la raison pour laquelle les conférences de révision prévues dans les conventions sur la responsabilité civile des dommages nucléaires ne sont pas examinées ici³.

A. Instruments internationaux ayant recours au mécanisme de la conférence/réunion d'examen

On trouvera dans la présente section un bref aperçu d'un ensemble de régimes de traités multilatéraux dans lesquels le mécanisme de la conférence d'examen a été utilisé au cours des quelques décennies passées. Comme on le verra plus loin, des réunions d'examen ont été organisées sur une base *de facto* pour quelques instruments ne prescrivant pas spécifiquement un examen périodique. De plus, certaines réunions multilatérales non liées à un instrument spécifique, peuvent présenter les attributs d'une réunion d'examen. La liste met en lumière une très longue expérience de ces réunions, couvrant un très large éventail de sujets. Comme on l'a indiqué, faute de place, il n'est pas possible d'analyser les caractéristiques détaillées de ces nombreux régimes (en particulier de ceux hors de la sphère nucléaire). Cependant, une analyse même succincte permet de cerner des questions et des démarches communes, qui peuvent être instructives lorsqu'il s'agit d'évaluer la manière dont le mécanisme de la conférence d'examen pourrait être approfondi afin d'améliorer la mise en œuvre des instruments juridiques pertinents, en particulier ceux dans le domaine nucléaire.

1. Instruments de droit nucléaire

Convention sur la protection physique des matières nucléaires (CPPMN)

La Convention sur la protection physique des matières nucléaires⁴ (ci-après CPPMN) a été négociée à la fin des années 70 et a été ouverte à la signature en mars 1980. Cependant, il s'est écoulé une longue période avant que n'aient été reçus les 21 instruments de ratification, d'approbation, d'acceptation ou d'adhésion requis pour en permettre l'entrée en vigueur, conformément à l'Article 19(1). La disposition de la Convention relative à la conférence d'examen dit :

« Cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le dépositaire convoquera une conférence des États parties, afin d'examiner l'application de la Convention et de procéder à son évaluation en ce qui concerne le préambule, la totalité du dispositif et les annexes compte tenu de la situation existant alors ». CPPMN, Article 16(1)

3. Voir Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, Article 22 ; Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, Article XXVI ; et Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires, Article XXIV.

4. AIEA, Document INFCIRC/274/Rev 1, mai 1980, entrée en vigueur en 1987.

et

« Par la suite, à des intervalles de cinq ans au moins, la majorité des États parties peut obtenir la convocation de conférences ultérieures ayant le même objectif, en soumettant au depositaire une proposition à cet effet ». CPPMN, Article 16(2)⁵.

La première conférence d'examen prescrite aux termes de l'Article 16 s'est tenue en septembre 1992, une conférence supplémentaire sur la protection physique s'étant réunie en novembre 1997. À la suite de la seconde conférence et des délibérations du Conseil des Gouverneurs et de la Conférence générale de l'AIEA, il a été décidé de poursuivre par un amendement de la convention. Commençant par un groupe de travail à composition non limitée réuni par le Directeur général de l'AIEA en 1999, les États Parties ont élaboré un amendement qui a été adopté lors d'une conférence diplomatique en juillet 2005. La procédure d'amendement de la CPPMN, qui s'est déroulée sur une période de plusieurs années, représente une procédure de conférence d'examen *de facto* qui a comporté à la fois une évaluation de l'instrument et des mesures requises pour mieux en atteindre les objectifs. En fin de compte, de nouvelles dispositions ont été ajoutées afin d'étendre le champ d'application de la Convention à des activités et des installations à l'intérieur des frontières nationales, pour couvrir les actes de sabotage, pour ajouter des principes fondamentaux relatifs à la protection physique, pour préciser des définitions et pour ajouter des actes passibles de sanctions. L'amendement entrera en vigueur lorsqu'il aura été approuvé par les deux tiers des États Parties à la CPPMN⁶.

Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (ci-après TNP) a été ouvert à la signature en 1968 et est entré en vigueur le 5 mars 1970. Avec 191 États Parties, le TNP est l'instrument multilatéral de contrôle des armements bénéficiant du plus grand nombre d'adhésions. En simplifiant au maximum, le régime du TNP repose sur quatre obligations ou droits fondamentaux. Premièrement, les États dotés d'armes nucléaires, qui sont Parties au Traité⁷, s'engagent à ne transférer à aucun autre État des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs (Article I). Deuxièmement, les États non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité, s'engagent à ne pas acquérir ni mettre au point des armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs (Article II), avec vérification par l'intermédiaire de l'application des garanties de l'AIEA (Article III). Troisièmement, le droit de toutes les Parties de développer les utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques est affirmé (Article IV). Quatrièmement, toutes les Parties s'engagent à poursuivre des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires, à parvenir au désarmement nucléaire et à un traité de désarmement général et complet (Article VI)⁸. Le caractère général – d'aucuns pourraient dire « vague » – de ces dispositions, de même que les opinions

5. L'amendement de 2005 à la CPPMN reproduit cette disposition, les conférences quinquennales commençant cependant après l'entrée en vigueur de l'amendement.

6. Les États Parties étant au nombre de 140, l'Amendement à la CPPMN exigera 94 acceptations.

7. Aux termes de l'Article IX(3), les cinq États qui ont fabriqué et fait exploser une arme nucléaire avant le 1er janvier 1967, à savoir la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Fédération de Russie (en qualité de successeur de l'ex-Union soviétique).

8. Ces quatre obligations de base sont parfois réduites à trois, en regroupant les deux premières sous l'obligation de « non-prolifération » à laquelle on ajoute les utilisations pacifiques et le désarmement pour former la « trinité du TNP ». Voir le projet de rapport final du Comité préparatoire pour la Conférence d'examen de 2010 des parties au Traité de non-prolifération des armes nucléaires, NPT/CONF.2010/PC.III/CRP.7 au paragraphe 18 (13 mai 2009).

divergentes sur la relation existant entre elles, ont abouti à un débat persistant – et parfois à une controverse – concernant l’interprétation et l’application du traité.

A l’exception de l’obligation d’application des garanties prescrite dans son Article III, (vérifiée par l’AIEA), le TNP ne contient pas de mesures spécifiques visant la mise en œuvre, telles que des procédures en vue d’en évaluer le respect, ou d’imposer des sanctions, ou encore d’offrir des incitations. Ainsi, les questions de respect ont le plus souvent été abordées en dehors du régime du TNP proprement dit, soit au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, soit dans le cadre des organes directeurs de l’Agence internationale de l’énergie atomique (par exemple, pour des violations présumées des garanties). Cependant, les États Parties ont fait le point de la mise en œuvre du Traité lors de conférences périodiques d’examen. La disposition pertinente en la matière précise :

« Par la suite, à des intervalles de cinq ans, une majorité des Parties au Traité pourra obtenir, en soumettant une proposition à cet effet aux gouvernements dépositaires, la convocation d’autres conférences ayant le même objet, à savoir examiner le fonctionnement du Traité », TNP, Article VIII(3).

Les documents publiés sur le TNP et ses huit conférences d’examen, sont volumineux, faisant intervenir pratiquement un « marché » des experts et organisations de contrôle des armements et de la non-prolifération, sans parler des gouvernements nationaux et des organisations internationales⁹.

9. Parmi les nombreux Articles et publications portant sur le TNP, les suivants sont à la fois aisément disponibles et comprennent des analyses du mécanisme de la conférence d’examen pendant la période d’existence du Traité : *Nuclear Threat Initiative/Center for Non-Proliferation Studies of the Monterey Institute of International Studies* (Initiative contre la menace nucléaire/Centre d’études sur la non-prolifération de l’Institut d’études internationales de Monterey), *NPT Tutorial* (Travaux dirigés sur le TNP) au Chapitre 4 – *Compliance and Growth – NPT Review Conferences* (Respect et élargissement – Conférences d’examen du TNP) dans www.nti.org/h_learnmore/npttutorial/chapter04_01.html ; Rockwood, « La Conférence d’examen de 1990 sur le Traité de non-prolifération : en attendant 1995 » *Bulletin de droit nucléaire* n° 46, pp. 25-42 ; Rockwood, « Traité de non-prolifération nucléaire : un engagement permanent sur la voie du désarmement et de la non-prolifération », *Bulletin de droit nucléaire* n° 56, pp. 9-19 ; Pinel, « Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et son processus d’examen renforcé à la veille de la Conférence d’examen », *Bulletin de droit nucléaire* n° 65, pp. 15-21 ; Rauf, “The 2000 Non-Proliferation Treaty Review Conference” (La Conférence d’examen du Traité de non-prolifération de 2000), *The Non-Proliferation Review*, Volume 7, n° 1 (2000) ; Wulf, « Observations from the 2000 NPT Review Conference » (Observations tirées de la Conférence d’examen du TNP de 2000) dans *Arms Control Today* sur www.armscontrol.org/act/2002_11/wulf ; Stoiber, « The Evolution of NPT Review Conference Final Documents, 1975-2000 » (L’évolution des documents approuvés lors des conférences d’examen du TNP, 1975-2000), *The Nonproliferation Review*, Volume 10, n° 3 (2003), pp. 126-166 ; Müller, « The 2005 NPT Review Conference: Reasons and Consequences of Failure and Options for Repair » (La Conférence d’examen du TNP de 2005 : Raisons et conséquences de l’échec et options pour y remédier) Étude n°31 de la Commission sur les armes de destruction massive dans www.wmdcommission.org/files/No31 ; « Review Conference for Nuclear Non-Proliferation Treaty Concludes with Many States Expressing Deep Disappointment at Outcome » (La Conférence d’examen du Traité de non-prolifération s’achève, de nombreux États se déclarant profondément désappointés par le résultat), Service d’information des Nations Unies, (30 mai 2005) dans www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2005/dc2969.html ; Commission sur les armes de destruction massives, *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*, (Des armes de terreur : libérer le monde des armes nucléaires, biologiques et chimiques) (2006), Chapitre 3 – *Nuclear Weapons* (Armes nucléaires) pp. 60-109 ; Simpson et Nielsen, « The 2005 NPT Review Conference: Mission Impossible? » (La Conférence d’examen du TNP de 2005 : Mission impossible ?), *The Nonproliferation Review*, Volume 12, n° 2 (2005) pp. 271-303 ; Duarte, « The Nuclear Nonproliferation Treaty at Forty: Addressing Current and Future Challenges » (Le Traité de non-prolifération des armes

Convention sur la sûreté nucléaire

La Convention sur la sûreté nucléaire (ci-après dénommée la CSN)¹⁰ a été négociée entre 1991 et 1994 et s'avère être une réaction quelque peu différée aux accidents de réacteurs nucléaires de puissance survenus en 1979 à Three Mile Island aux États-Unis et en 1986 à Tchernobyl en Union soviétique (désormais en Ukraine)¹¹. D'après son libellé, elle vise à réaliser trois objectifs principaux :

- I. atteindre et maintenir un haut niveau de sûreté nucléaire dans le monde entier grâce à l'amélioration des mesures nationales et de la coopération internationale, et notamment, s'il y a lieu, de la coopération technique en matière de sûreté ;
- II. établir et maintenir, dans les installations nucléaires, des défenses efficaces contre les risques radiologiques potentiels afin de protéger les individus, la société et l'environnement contre les effets nocifs des rayonnements ionisants émis par ces installations ;
- III. prévenir les accidents ayant des conséquences radiologiques et atténuer ces conséquences au cas où de tels accidents se produiraient¹².

La Convention couvre les centrales électronucléaires civiles fixes¹³ et, elle a bénéficié de l'adhésion de 64 États, au mois de juin 2009, notamment de tous les États qui exploitent actuellement des réacteurs nucléaires de puissance. Lors de sa négociation, la CSN en est venue assez rapidement à revêtir la forme d'une convention « incitative » plutôt que d'un instrument « normatif » ou « punitif », faisant appel à des réunions périodiques d'examen par des pairs afin de déterminer l'efficacité de sa mise en œuvre. La disposition de la CSN régissant les réunions d'examen dit :

« Les Parties contractantes tiennent des réunions pour examiner les rapports présentés en application de l'Article 5... » CSN, Article 20(1)

et

nucléaires a quarante ans : relever les défis actuels et futurs) dans www.armscontrol.or/events/20080617_Luncheon_Transcript.

10. AIEA, Document INFCIRC/449, 5 juillet 1994 ; entrée en vigueur le 24 octobre 1996. Voir également 33 *International Legal Materials*, page 1514 (1994).
11. On trouvera une analyse détaillée de la CSN dans les articles suivants : Jankowitsch, « La Convention sur la sûreté nucléaire » *Bulletin de droit nucléaire* n° 54 (1994), page 9 ; Reyners, « La Convention de 1994 sur la sûreté nucléaire », 99 *Revue générale de droit international public* (1995), page 605 ; Stoiber, « International Convention on Nuclear Safety: National Reporting as the Key to Effective Implementation » (La Convention internationale sur la sûreté nucléaire : l'établissement de rapports nationaux en tant que clé d'une mise en œuvre efficace) dans Horbach, N., dir. publ., *Contemporary Developments in Nuclear Energy Law: Harmonising Legislation in CEEC/NIS* (1999), page 97 ; Handl, « Les conventions de l'AIEA sur la sûreté nucléaire : un exemple de bonne gestion des traités ? » *Bulletin de droit nucléaire* n° 72 (2004), page 7 ; Rautenbach, Tonhauser et Wetherall, « Aperçu général du cadre juridique international régissant l'utilisation sûre et pacifique de l'énergie nucléaire ». OCDE/AEN 2006 n° 6146, page 7.
12. Voir CSN, Article 1 : Objectifs.
13. Voir la définition des « installations nucléaires » dans l'Article 2(i).

« À chaque réunion d'examen, les Parties contractantes fixent la date de la réunion d'examen suivante. L'intervalle entre les réunions d'examen ne doit pas dépasser trois ans », CSN, Article 21(3).

Depuis son entrée en vigueur en 1996, il s'est tenu quatre conférences d'examen triennales (en 1999, 2002, 2005 et 2008). Ces conférences d'examen ont permis d'enrichir la structure organisationnelle et procédurale du mécanisme de la CSN par l'adoption de plusieurs documents déterminants, notamment les principes directeurs visant le processus d'examen¹⁴, les principes directeurs relatifs aux rapports nationaux¹⁵ et les règles de procédure¹⁶.

Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs

Instrument parallèle à la CSN¹⁷, la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la gestion des déchets radioactifs (ci-après dénommée la Convention commune) a été négociée entre 1995 et 1997 et est entrée en vigueur le 18 juin 2001¹⁸.

La disposition de la Convention commune visant les conférences d'examen indique :

« Les Parties contractantes tiennent des réunions pour examiner les rapports présentés en application de l'Article 32 », Convention commune, Article 30(1)

et

« A chaque réunion d'examen, les Parties contractantes fixent la date de la réunion d'examen suivante, l'intervalle entre les réunions d'examen ne devant pas dépasser trois ans », Convention commune, Article 30(2)(i).

À la date de rédaction du présent article, la Convention commune a été adoptée par 49 États Parties et a donné lieu à des réunions d'examen en 2003, 2006 et 2009¹⁹. À l'instar de la CSN, les Parties à la Convention commune ont établi un certain nombre de documents afin d'orienter les travaux lors des réunions²⁰.

14. « Principes directeurs concernant le processus d'examen prévu par la Convention sur la sûreté nucléaire », AIEA, document INFCIRC/571/Rev.3 (11 janvier 2007).

15. « Principes directeurs concernant les rapports nationaux prévus par la Convention sur la sûreté nucléaire », AIEA, document INFCIRC/572/Rev.2 (2 septembre 2002).

16. « Convention sur la sûreté nucléaire – Règles de procédures et Règles financières », AIEA, document INFCIRC/573/Rev.3 (11 janvier 2007).

17. Voir le paragraphe IX du préambule de la CSN qui a affirmé la nécessité d'entreprendre rapidement l'élaboration d'une convention internationale sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs.

18. On trouvera une analyse de la négociation de la Convention commune et de ses dispositions fondamentales dans Tonhauser et Jankowitsch, « La Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la gestion des déchets radioactifs », *Bulletin de droit nucléaire* n° 60.

19. Voir les Rapports de synthèse des trois réunions dans les documents JC/RM.106/Final Version (14 novembre 2003), JC/RM.2/03/Rev. 1 (24 mai 2006) et JC/RM3/02/Rev2 (20 mai 2009) disponibles sur le site Web des documents de l'AIEA.

20. Voir les Règles de procédure et règles financières de la Convention commune dans le document de l'AIEA INFCIRC/602/Rev.2 (24 janvier 2006) et les Principes directeurs concernant le processus d'examen dans le document de l'AIEA INFCIRC/603/Rev.3 (18 juillet 2008).

Traités sur les zones exemptes d'armes nucléaires

Au cours des quatre décennies passées, un certain nombre de traités régionaux ont été négociés en vue d'exclure les armes nucléaires de certaines zones géographiques du monde. Les cinq traités de cette nature actuellement en vigueur ou en cours de ratification sont :

- le Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes (Traité de Tlatelolco) (1967) ;
- le Traité sur la zone dénucléarisée du Pacifique Sud (Traité de Rarotonga) (1986) ;
- le Traité sur la zone exempte d'armes nucléaires en Asie du Sud-Est (Traité de Bangkok) (1997) ;
- le Traité sur une zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (Traité de Pelindaba) (ouvert à la signature en 1996) ;
- le Traité établissant une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale (ouvert à la signature le 2 septembre 2006 et entré en vigueur le 21 mars 2009).

Le processus d'examen varie quelque peu selon les instruments considérés, la plupart d'entre eux établissant des organes permanents chargé d'en surveiller l'application. Par exemple, l'Article 9 du Traité de Tlatelolco établit une Conférence générale dotée de fonctions permanentes de contrôle. De même, l'Article 14 du Traité de Pelindaba crée une conférence des Parties. L'Article 10 du Traité de Rarotonga prévoit qu'un comité consultatif tient des réunions périodiques, si besoin est. L'Article 10 du Traité visant l'Asie centrale établit des réunions consultatives annuelles et extraordinaires des Parties. Seul le Traité de Bangkok prescrit un examen périodique sur le modèle du TNP, de la CSN ou de la Convention commune (dix ans après l'entrée en vigueur conformément à l'Article 20).

En avril 2005, les États Parties et les Signataires des quatre traités sur les zones exemptes d'armes nucléaires en vigueur à l'époque se sont réunis à Mexico en vue de renforcer la coopération et la coordination mutuelles afin de faire progresser les engagements en matière de non-prolifération et de désarmement souscrits aux termes des divers traités. Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une conférence d'examen²¹, les participants ont adopté une déclaration établissant, notamment, un mécanisme de coordination future destiné à être mis en œuvre sur une base par roulement par les quatre organisations régionales²².

Conventions sur la notification rapide et sur l'assistance

Le mécanisme de la conférence d'examen est absent du texte des deux conventions parallèles, négociées à la suite de l'accident de réacteur survenu en 1986 à Tchernobyl en vue d'instaurer une notification rapide²³ et une assistance en cas d'accident nucléaire²⁴. Cependant, l'équivalent d'un tel

21. Le choix de la date de la conférence de Mexico laisse penser qu'elle était destinée, du moins pour une part, à influencer sur les débats lors de la Conférence d'examen du TNP de 2005 organisée immédiatement après.

22. On trouvera d'autres informations concernant cette initiative sur le site Web de l'OPANAL (Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe/Organization for the Prohibition of Nuclear Arms in Latin America and the Caribbean/Organisme pour l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et aux Caraïbes), www.opanal.org/index-i.html.

23. Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, AIEA, Document INFCIRC/335 (18 novembre 1986) (ci-après dénommée la Convention sur la notification rapide).

mécanisme a récemment été établi sous les auspices de l'AIEA par l'organisation de réunions biennales des autorités compétentes désignées en vertu des conventions²⁵. L'établissement de ce mécanisme illustre la manière dont des instruments et arrangements juridiques multilatéraux peuvent évoluer pour répondre aux besoins perçus de leurs Parties, sans même entreprendre le processus laborieux et parfois difficile de l'amendement en bonne et due forme. Il s'est tenu quatre réunions des autorités compétentes²⁶ et un groupe de coordination des autorités nationales compétentes a été créé pour faciliter la coopération et concourir à la mise en œuvre d'un Plan d'action approuvé par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA²⁷.

Code de conduite sur la sûreté des réacteurs de recherche

Sur suggestion du président du Groupe consultatif international pour la sûreté nucléaire (INSAG) de l'AIEA, une initiative prise sous les auspices de l'Agence a abouti à l'élaboration d'un Code de conduite sur la sûreté des réacteurs de recherche de caractère non obligatoire adopté par la Conférence générale de l'AIEA en 2004²⁸. Le concept d'une réunion d'examen applicable au Code de conduite a été présenté à une réunion de la CSN au cours de laquelle les Parties ont adopté une résolution demandant au Directeur général de l'AIEA de convoquer des réunions des États Membres afin d'examiner la meilleure façon d'assurer l'application efficace du « Code de conduite sur la sûreté des réacteurs de recherche »²⁹. Une réunion à participation non limitée s'est tenue à cet effet à Vienne en décembre 2005, au cours de laquelle les participants ont adopté une recommandation disposant que des réunions périodiques devraient être organisées en vue d'examiner des sujets ayant trait au Code, pour échanger les données d'expérience et les enseignements tirés visant notamment les pratiques optimales et pour proposer une aide permettant de surmonter les éventuelles difficultés cernées.

Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives

Un autre instrument récent pour lequel un mécanisme *de facto* de réunions d'examen a été établi malgré l'absence de disposition spécifique est le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives³⁰ et les Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives³¹

-
24. Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, AIEA, Document INFCIRC/336 (18 novembre 1986) (ci-après dénommée Convention sur l'assistance).
 25. Voir l'Article 7 de la Convention sur la notification rapide et l'Article 4 de la Convention sur l'assistance.
 26. En juin 2001, juillet 2003, juillet 2005 et juillet 2007.
 27. Des informations concernant les procédures en vertu des Convention sur la notification rapide et sur l'assistance sont disponibles sur le site Web de l'AIEA, www-ns.iaea.org/conventions/emergency.htm.
 28. Voir Rautenbach, Tonhauser et Wetherall, *op. cit.* à la note 10, pages 13-14.
 29. Voir Deitrich, « *The Open-ended Meeting on Effective Application of the Code of Conduct on the Safety of Research Reactors* », (La réunion à participation non limitée relative à l'application efficace du Code de conduite sur la sûreté des réacteurs de recherche) exposé dans le format Power-point, www-ansn.iaea.org/Documents/apmd/asia288p3.pdf ; et Loy, « *Implementation of the Code of Conduct on the Safety of Research Reactors* » (La mise en œuvre du Code de conduite sur la sûreté des réacteurs de recherche) dans « *Effective Nuclear Regulatory Systems: Facing Safety and Security Challenges- Proceedings of an International Conference* » (Des systèmes efficaces de réglementation nucléaire : Relever les défis en matière de sûreté et de sécurité – Compte rendu d'une conférence internationale), Moscou 27 février – 3 mars 2006, Agence internationale de l'énergie atomique, Vienne, pages 129-135 (2006).
 30. AIEA, document IAEA/CODEOC/2004.
 31. AIEA, document IAEA/CODEOC/IMP-EXP/2005.

qui lui sont associées. Bien que le Code et les Orientations ne soient pas juridiquement contraignants, ils représentent une codification importante des principes fondamentaux que les États devraient appliquer pour assurer la sûreté et la sécurité de la gestion des sources radioactives, dont certaines peuvent présenter des risques notables si elles ne sont pas convenablement manipulées ou si elles sont détournées des utilisations autorisées. En 2006, une réunion à participation non limitée a été convoquée sous les auspices de l'AIEA en vue d'examiner s'il y a lieu et la manière d'organiser un processus d'échange d'informations susceptibles d'aider les États à mieux appliquer le Code et les Orientations³². Les participants ont décidé d'établir un mécanisme triennal de « Réunions d'experts techniques et juridiques à participation non limitée sur l'échange d'informations concernant l'application par les États du Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives et de ses Orientations complémentaires pour l'importation et l'exportation de sources radioactives ». La première de ces réunions s'est tenue en juin 2007. Le processus d'examen est nettement moins structuré que celui adopté aux termes de la CSN ou de la Convention commune, les rapports nationaux étant facultatifs et ne comportant pas de procédure écrite de questions et réponses.

Conférences d'amendement

Les clauses finales de la quasi-totalité des instruments de droit international contiennent une disposition visant la manière dont un instrument particulier peut être amendé. Dans le cas des instruments multilatéraux, l'article visant les amendements prévoit généralement qu'une conférence ou une réunion des Parties chargée d'examiner une proposition d'amendement peut être convoquée à la demande d'une Partie et avec l'accord d'une certaine fraction des États Parties³³. L'objet d'une conférence d'amendement peut être restreint, s'il est circonscrit à une seule ou à quelques dispositions seulement. Cependant, il peut devenir fort général (s'apparentant pour l'essentiel à une conférence d'examen), s'il a été proposé une série d'amendements ou des amendements de vaste portée. De même, un mécanisme de conférence d'amendement peut devenir l'équivalent d'une conférence d'examen si ses travaux préparatoires sont essentiellement « à participation non limitée », en l'espèce en vue d'examiner tout ou partie des modifications à un régime conventionnel qui sont susceptibles d'être proposées par des experts ou des gouvernements³⁴.

Conférences et réunions annuelles d'organisations multilatérales

A des fins d'exhaustivité, il convient de noter que les réunions périodiques (d'ordinaire annuelles) des organisations internationales présentent certains des attributs des conférences d'examen. Dans le domaine nucléaire, les réunions de la Conférence générale et du Conseil des gouverneurs de l'AIEA et du Conseil de l'OCDE ainsi que du Comité de direction de l'AEN comportent en principe un mécanisme permanent d'examen de l'application des instruments juridiques sur lesquels ils reposent³⁵.

32. On trouvera une intéressante analyse de cette évolution dans McIntosh, « Implementation of the Code of Conduct on the Safety and Security of Radioactive Sources: the June 2007 Information Exchange Meeting » (Mise en œuvre du Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives : la réunion d'échange d'informations de juin 2007), Actes du Congrès Nuclear Inter Jura 2007, pp. 589-594, Association internationale du droit nucléaire (2007).

33. Voir, par exemple : l'Article VIII du TNP ; l'Article 32 de la CSN ; l'Article 41 de la Convention commune ; l'Article 20 de la CPPMN.

34. Par exemple, les réunions des groupes de travail d'experts ayant conduit à la Conférence diplomatique de 2005 chargée d'amender la CPPMN ont examiné sur le fond tous les aspects de la Convention. Voir l'analyse dans Rautenbach, Tonhauser et Wetherall, « Aperçu général du cadre juridique international régissant l'utilisation sûre et pacifique de l'énergie nucléaire », *op. cit.* à la note 11, pp. 16-17.

35. Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique (approuvé le 23 octobre 1956 et entré en vigueur le 29 juillet 1957) ; convention relative à l'Organisation de coopération et de développement

D'autres organisations multilatérales ont recours au même type de processus permanent d'examen, comme on le verra plus loin. De plus, l'AIEA patronne régulièrement d'importantes réunions et conférences internationales se rapportant à des sujets relevant de sa compétence, dont un bon nombre comportent des exposés passant en revue les instruments internationaux pertinents³⁶.

2. Instruments dans le domaine non nucléaire

Au cours des quelques décennies passées, un grand nombre d'instruments multilatéraux ont été élaborés en vue de traiter un large éventail de questions intéressant la communauté internationale. Bon nombre (sinon la plupart) de ces instruments contiennent des dispositions instaurant des conférences ou des réunions périodiques des Parties afin d'en évaluer la mise en œuvre. La liste restreinte suivante n'a pour objet que de présenter un échantillon représentatif des principaux instruments ayant recours au mécanisme de la conférence d'examen. Sont particulièrement privilégiés ceux qui permettent de tirer des enseignements sur la manière dont il est possible de tenir avec davantage d'efficacité et d'efficience de telles réunions afin d'atteindre leurs objectifs.

Traité sur l'Antarctique

Le premier instrument de limitation des armements adopté après la Seconde Guerre mondiale réservait la région de l'Antarctique aux seules utilisations pacifiques. Ce Traité, qui a été signé en 1959 et est entré en vigueur en 1961, compte maintenant 47 membres. Depuis 2004, un Secrétariat implanté à Buenos Aires mène des activités coordonnées en vertu du traité. En plus d'un ensemble de travaux intersessions et d'organes subsidiaires, les Parties à la consultation se sont réunies quelque 32 fois conformément à l'Article IX(1) du Traité, la dernière de ces réunions s'étant tenue en avril 2009 à Baltimore, Maryland, États-Unis³⁷.

Traité relatif au fond des mers

Un autre instrument international conçu pour empêcher l'introduction d'armes nucléaires dans une zone, qui en était antérieurement dépourvue, est le Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol (ci-après dénommé Traité relatif au fond des mers). Ce traité, qui a été signé en 1971 et qui est entré en vigueur en 1972, compte désormais 97 États Parties. Les Parties ont tenu trois réunions - en 1977, 1983 et 1989 - conformément à l'Article VII. Cependant, en 1992, les Parties ont décidé qu'aucune réunion supplémentaire n'était nécessaire pour en examiner la mise en œuvre³⁸.

économiques (14 décembre 1960) ; statuts de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (adoptés le 20 décembre 1957 et entrés en vigueur le 1er février 1958).

36. Des informations sur les réunions et conférences de l'AIEA, tant sur celles qui se sont tenues que sur celles qui sont programmées, sont disponibles sur le site Web de l'AIEA, www-pub.iaea.org/MTCD/Meetings.asp.

37. Des informations détaillées sur le Traité de l'Antarctique sont disponible sur le site Web du Secrétariat, www.ats.aq.

38. Des informations concernant le Traité relatif au fond des mers sont disponibles sur le site Web de l'Institut d'études internationales de Monterey, www.cns.miis.edu/inventory/pdfs/seabed.pdf.

Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement (Enmod)

La Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles a été ouverte à la signature en 1977 et est entrée en vigueur en 1978. Elle regroupe désormais 75 États Parties. Des réunions d'examen en vertu de l'Article VIII(1) se sont tenues en 1984 et 1992.

Convention sur le commerce international des espèces menacées

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (ci-après dénommée CITES) a été adoptée en 1973 et est entrée en vigueur en 1975. Elle compte actuellement 175 Parties. L'Article XI de la Convention prévoit des conférences des Parties tous les deux ou trois ans, sur décision de ses États Parties. Un secrétariat permanent coordonne de telles réunions et d'autres activités intersessions. Quatorze réunions ont été organisées entre 1976 et 2007³⁹.

Convention sur les mines antipersonnel

La Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (ci-après dénommée Traité d'interdiction des mines) a été adoptée en décembre 1997 et est entrée en vigueur en 1998. Elle compte actuellement 156 Parties. L'Article 11 de la Convention prévoit des réunions annuelles des Parties : il s'en est tenu neuf, la dernière en novembre 2008. L'Article 12 prévoit des conférences d'examen, l'une s'étant tenue en 2004 à Nairobi. Une intéressante particularité du Traité d'interdiction des mines est l'Article 7 sur les mesures de transparence, qui consiste en une énumération des informations que les Parties doivent fournir⁴⁰.

Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière

La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière⁴¹ (ci-après dénommée Convention EIE), négociée sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), a été adoptée en 1991 et est entrée en vigueur le 10 septembre 1997⁴². Quarante-deux nations européennes sont actuellement Parties à la Convention. Cinq réunions des Parties⁴³ se sont tenues en vue d'examiner l'application de la Convention EIE conformément à l'Article 11. Cet Article précise que les réunions doivent se tenir à l'occasion des sessions annuelles des Conseillers des gouvernements ou que « les Parties se réunissent à tout autre moment si, à l'une de leurs réunions, elles le jugent nécessaire, ou si l'une d'entre elles en fait la

39. Des informations concernant le fonctionnement de la CITES sont disponibles sur www.cites.org.

40. Des informations sur le Traité d'interdiction des mines sont disponibles sur le site Web de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, www.icbl.org/treaty.

41. Parfois qualifiée de Convention d'Espoo, d'après le nom de la ville de Finlande où elle a été adoptée.

42. Des informations détaillées concernant la Convention EIE sont disponibles sur le site Web de la CEE www.unece.org/env/eia/meetings.

43. À Oslo 18-20 mars 1998 ; à Sofia 26-27 février 2001 ; à Kiev le 21 mai 2003 ; à Cavtat, Croatie 1-4 juin 2004 ; et à Bucarest 19-21 mai 2008.

demande par écrit ». Une caractéristique remarquable des réunions relatives à la Convention EIE est la procédure très élaborée permettant la participation du public⁴⁴.

Convention sur les armes chimiques

La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (ci-après dénommée CWC ou Convention sur les armes chimiques) est entrée en vigueur le 29 avril 2007 et compte désormais 188 Parties. La CWC a établi l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) dont le siège est à La Haye, aux Pays-Bas⁴⁵. L'Article VIII de la Convention établit une conférence des États Parties composée de tous les membres de l'Organisation qui tient des sessions ordinaires et extraordinaires. La CWC prévoit également des conférences d'examen périodiques, dans les termes suivants :

« La Conférence tient des sessions extraordinaires au plus tard un an après l'expiration d'une période de cinq ans et de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention et à tous autres moments dans cet intervalle dont il serait décidé, pour procéder à l'examen du fonctionnement de la Convention. Les examens ainsi effectués tiennent compte de tous progrès scientifiques et techniques pertinents qui seraient intervenus. Par la suite, à moins qu'il n'en soit décidé autrement, la Conférence tient tous les cinq ans une session qui a le même objectif. » Article VIII (22).

Deux conférences d'examen de la CWC se sont tenues jusqu'à présent : la première du 28 avril au 9 mai 2003, la seconde du 7 au 18 avril 2008.

Convention sur l'interdiction des armes biologiques

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 (ci-après dénommée Convention sur l'interdiction des armes biologiques ou CIAB) est entrée en vigueur en 1975 et compte actuellement 163 Parties⁴⁶. Six conférences d'examen (la dernière en 2006) ont été organisées en application de l'Article XII de la Convention, qui dit :

« Cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention, ou avant cette date si une majorité des parties à la Convention le demande en soumettant une proposition à cet effet aux gouvernements dépositaires, une conférence des États parties à la Convention aura lieu à Genève (Suisse), afin d'examiner le fonctionnement de la Convention, en vue de s'assurer que les objectifs énoncés dans le préambule et les dispositions de la Convention, y compris celles relatives aux négociations sur les armes chimiques, sont en voie de réalisation. À

44. Voir la directive concernant la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, document ECE/MP.EIA/7 (2006), www.unece.org/unv/eia/about/publicpart.html.

45. Des informations détaillées sur la CWC et l'OIAC sont disponibles sur le site Web de l'Organisation www.opcw.org. Voir également Batsanov, « Approaching the 10th Anniversary of the Chemical Weapons Convention » (La Convention sur les armes chimiques à près de 10 ans), *The Non-proliferation Review*, Volume 13, n° 2 (2006), pp. 339-353.

46. Des informations concernant la CIAB et son application sont disponibles sur le site Web de l'Office des Nations Unies à Genève, www.unog.ch. Voir également « Biological Weapons Convention Sees Limited Progress in 2008 » (La Convention sur l'interdiction des armes biologique enregistre des progrès limités en 2008) dans « WMD Insights », www.wmdinsights.org/I30/I30_G2_BWC.htm (février 2009).

l'occasion de cet examen, il sera tenu compte de toutes les nouvelles réalisations scientifiques et techniques qui ont un rapport avec la Convention. »

Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe

Le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (ci-après FCE) a été ouvert à la signature en 1990 et est entré en vigueur en 1992. La disposition du traité visant les conférences d'examen énonce :

« Quarante-six mois après l'entrée en vigueur du présent Traité, et ensuite à intervalles de cinq ans, le dépositaire convoque une conférence des États Parties en vue d'examiner le fonctionnement du présent Traité. »⁴⁷

Trois conférences d'examen du FCE se sont tenues en 1996, 2001 et 2006.⁴⁸

Traité d'interdiction complète des essais nucléaires

Bien qu'il ne soit pas entré en vigueur, le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires⁴⁹ contient une disposition imposant la tenue tous les dix ans de conférences d'examen⁵⁰.

B. Le mécanisme de la conférence d'examen : problèmes fondamentaux et solutions possibles

Après avoir recensé les principaux instruments utilisant le mécanisme de la conférence d'examen dans la Section A, l'analyse dans la section ci-après vise trois aspects connexes du sujet : les objectifs visés, les problèmes rencontrés et les solutions possibles pour améliorer ce mécanisme.

Au départ, il importe de prendre en considération les divers rôles et objectifs des conférences d'examen. Ceux-ci peuvent être quelque peu différents selon les divers instruments et, bien entendu, différentes parties vont considérer que certains de ces rôles sont plus importants que d'autres. À cet égard, les réunions d'examen semblent relever de deux grandes catégories. En premier lieu, il y a celles (comme les conférences d'examen du TNP) qui ont pour but de « vérifier » le respect des obligations imposées par l'instrument. Dans un souci de concision, elles seront qualifiées de conférences ou réunions de « vérification ». En second lieu, il y a des réunions (comme celles, par exemple, liées à la CSN, à la Convention commune, aux codes de conduite) qui sont principalement destinées à partager des informations et à fournir une incitation à en améliorer l'application, ce qu'il est convenu d'appeler des réunions « d'incitation ». En ce qui concerne la première catégorie, l'impulsion initiale et les modèles semblent trouver leur origine dans le domaine du contrôle des armements ou du désarmement. Quant à la seconde catégorie, les objectifs et les modèles sont fondés dans une large mesure sur l'expérience acquise à l'aide de divers instruments ayant trait à l'environnement. Quelle que soit la catégorie dans laquelle tombe un instrument, un critère permettant

47. Traité FCE, Article XXI (1).

48. Une analyse du FCE et de ses conférences d'examen est disponible sur le site Web du Center for Nonproliferation Studies de l'Institut de Monterey, <http://cns.miis.edu/pubs/inven/pdfs/cfe.pdf> (2006).

49. Ouvert à la signature le 24 septembre 1996, pour entrer en vigueur le TICE nécessite l'adhésion de 44 États spécifiés.

50. Voir l'Article VIII du TICE. Le texte du Traité et d'autres informations le concernant sont disponibles sur le site Web de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (*Comprehensive Test Ban Treaty Organization – CTBTO*) www.ctbto.org.

de juger du succès de toute réunion d'examen y afférente est la mesure dans laquelle elle atteint le plus large éventail d'objectifs.

L'analyse suivante est axée sur plusieurs sujets qui semblent utiles pour apprécier les avantages et les inconvénients du mécanisme de la conférence d'examen et pour trouver des moyens de l'améliorer. Certains de ces sujets ont surtout trait à la procédure, d'autres à l'organisation, et d'autres encore sont plus conceptuels. Ils sont tous étroitement liés et peuvent se renforcer mutuellement voire être contradictoires. Il importe de reconnaître tant les synergies que les tensions entre elles étant donné que l'équilibre des différents intérêts peut constituer un important facteur pour le succès d'un processus d'examen.

1. Examen de l'application ou du fonctionnement

La plupart des instruments, qui adoptent le mécanisme de la conférence d'examen, affirment qu'une raison fondamentale justifiant cette démarche est de fournir un moyen d'apprécier dans quelle mesure l'application ou le fonctionnement de l'instrument répond aux objectifs de ses États Parties. Ce concept primordial est à la base de tous les autres sujets à débattre. Les participants à des conférences d'examen doivent comprendre que de telles réunions ont pour objet fondamental d'offrir aux États Parties une possibilité périodique et, qui plus est, obligatoire de parvenir à un jugement collectif sur le point de savoir si les obligations de l'instrument concerné sont remplies et si les droits qu'il confère sont protégés. Cet objet se trouve au cœur des réunions de « vérification », moins dans le cas des réunions « d'incitation ». Un enseignement capital pour toutes les conférences d'examen est que les dirigeants et la majorité des États Parties doivent s'attacher à faire en sorte que l'examen demeure axé sur les objectifs et les dispositions essentiels de l'instrument. Permettre à des questions sans rapport avec le sujet ou non pertinentes d'intervenir dans les débats entraîne non seulement une perte de temps et un gaspillage d'énergie pour les participants, mais peut restreindre les possibilités de procéder à un examen sérieux. Le président d'une réunion joue toujours un rôle clé en veillant à ce que la réunion demeure focalisée de même que les règles de procédure rédigées avec soin, qui permettent à une majorité de Parties de limiter les interventions non pertinentes, peuvent aussi revêtir de l'importance⁵¹.

2. Interprétation des droits et obligations

La première étape dans la mise en oeuvre de tout instrument international consiste à comprendre clairement les termes utilisés pour définir les droits et obligations des Parties en vertu dudit instrument. Chaque Partie à un traité ou accord jouit du droit initial d'interpréter les termes de l'instrument pour déterminer la manière dont elle s'acquittera de bonne foi de ses obligations. Ce processus peut toutefois présenter des difficultés, en particulier lorsqu'un instrument renferme des termes très généraux ou très complexes, qui ne sont pas faciles à traduire dans une langue nationale. Par exemple, l'engagement des États Parties non dotés d'armes nucléaires de ne pas recevoir « une aide quelconque pour la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs » (Article II du TNP) a été au centre de débats lors de nombreuses conférences d'examen particulièrement concernant les exportations de matériel ou de technologie « à double usage » qui pourraient faciliter les utilisations à des fins tant militaires que pacifiques. Les conférences d'examen offrent une occasion de parvenir à une opinion collective concernant la manière dont il convient d'interpréter des termes dans un instrument. Conformément à la Convention de Vienne sur le droit des

51. Voir, par exemple, la Partie III des Règles de procédures et Règles financières de la CNS, *op. cit.* à la note 16, notamment la Règle 22 sur les discours et débats en séance plénière, la Règle 26 sur la suspension ou l'ajournement des séances et la Règle 28 sur la clôture du débat.

traités, cette opinion pourrait se concrétiser dans le document final ou d'autres rapports de la conférence d'examen⁵², voire reconnue en appliquant l'instrument⁵³.

Un exemple de la manière dont une conférence d'examen peut clarifier l'interprétation est offert par le traitement de l'Article V du TNP stipulant que « les avantages pouvant découler des applications pacifiques, quelles qu'elles soient, des explosions nucléaires » devraient être accessibles aux Parties. La documentation des conférences d'examen du TNP est parvenue à une interprétation consensuelle selon laquelle des explosions pacifiques sont incompatibles avec les objectifs du Traité⁵⁴. Lorsqu'il arrive que des Parties à un instrument mettent en avant des interprétations différentes, une solution possible consiste, pour les dirigeants de la conférence, à réunir un groupe de conseillers avertis chargé d'apprécier les opinions divergentes quant au fond. Un tel organe consultatif devrait refléter l'éventail des points de vue au sein de la conférence et, si possible, inclure des experts juridiques et techniques non accrédités auprès de l'une quelconque des délégations. L'appréciation portée par le groupe consultatif serait soumise pour examen à la session plénière ou à des sous-groupes pertinents d'une conférence d'examen avec prise d'une décision finale par la conférence conformément à son règlement.

3. Information du public et transparence

Une fonction très importante – pourtant souvent méconnue – des conférences d'examen est d'instruire un large éventail de « parties prenantes » sur les questions soulevées par un instrument juridique international. En fait, un objectif majeur de la négociation de certains instruments est de persuader les Parties intéressées que la communauté internationale est en train de prendre des mesures efficaces pour traiter les problèmes perçus. Par exemple, la Convention sur la sûreté nucléaire a été élaborée au moins pour une part, afin de démontrer – après l'accident de Tchernobyl – que la sûreté des centrales nucléaires retient toute l'attention nécessaire dans le monde entier. On pourrait dire la même chose de la plupart des autres instruments inventoriés. Les parties prenantes peuvent comprendre un éventail très varié d'individus et d'organisations, notamment les États Parties⁵⁵, des États non Parties, des ONG, les médias, des organismes universitaires et le grand public. La convocation d'une grande réunion internationale offre l'occasion de focaliser l'attention des personnes et entités qui sont intéressées (ou qui devraient l'être) sur un instrument et les objectifs dont il s'inspire.

La question de la *transparence* lors des conférences d'examen soulève des problèmes supplémentaires. Encore qu'il soit quelque peu vague, le terme « transparence » peut être considéré comme représentant les mesures adoptées pour fournir des informations suffisantes sur un sujet ou un processus considéré du point de vue du fond et/ou de la procédure afin de permettre aux divers intervenants ou parties prenantes de s'en faire une certaine idée. En ce qui concerne l'application d'instruments internationaux, les gouvernements sont habituellement méfiants à l'égard des exigences

52. Voir l'Article 31(3)(a) de la Convention de Vienne sur tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation.

53. Voir l'Article 31(3)(b) de la Convention de Vienne sur la pratique ultérieurement suivie par les parties dans l'application du traité.

54. Voir Stoiber, « The Evolution of NPT Review Conference Final Documents, 1975-2000 », *op. cit.* dans la note 9, pages 140 et 159.

55. L'utilisation d'expressions collectives telles que « États Parties » ou « groupes d'intérêt » appelle une certaine circonspection. Manifestement, de telles entités se composent de nombreux individus, dont certains sont très actifs et bien informés sur un sujet alors que d'autres ne sont guère voire pas familiarisés avec celui-ci.

d'une plus grande transparence. Cela peut déclencher la crainte d'une perte de contrôle ou de l'interruption du processus, une gêne devant des erreurs, ou une preuve d'incurie ou de faute lors de leur propre mise en œuvre d'un instrument. La fourniture d'informations détaillées sur certains sujets (par exemple les mesures de sécurité dans les centrales nucléaires) peut présenter des risques pour la sécurité nationale ou internationale ou entraîner la divulgation de données commerciales légitimement protégées ou compromettre d'autres intérêts importants. Il est toujours nécessaire de parvenir à un juste dosage entre la fourniture des informations nécessaires pour porter un jugement sur la prise de décision et y prendre part, tout en protégeant convenablement les informations qui devraient être traitées comme confidentielles. Une méthode consiste à tenir certaines séances en public⁵⁶ et à restreindre la participation à d'autres séances. Une autre formule possible pour renforcer l'information figure à l'Article 7 du Traité sur l'interdiction des mines examiné plus haut.⁵⁷

En dernière analyse, un effort efficace d'information du public exige un secrétariat de conférence bien organisé ayant pour mandat de fournir des informations à jour et exactes tout au long du processus de la conférence d'examen, y compris les travaux préparatoires et intersessions.

4. Échelonnement et fréquence des conférences d'examen

S'agissant d'une question de droit international général, la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui fait autorité, est muette sur le sujet des conférences d'examen. Ceci étant, les Parties à un traité ou à une convention sont libres de demander une réunion en vue d'examiner l'interprétation ou l'application de l'instrument ou d'adopter n'importe quelles mesures organisationnelles et procédurales qu'elles estiment convenables. Par conséquent, si les Parties souhaitent utiliser le mécanisme de la conférence d'examen, des dispositions spécifiques sur les aspects procéduraux déterminants devraient être codifiées dans l'instrument en question. En particulier, des questions déterminantes restent à résoudre, notamment celle de savoir si les conférences d'examen doivent être obligatoires ou facultatives, s'il convient d'adopter un calendrier bien déterminé pour les conférences d'examen et comment les parties doivent s'y prendre pour réunir une conférence d'examen.

Comme le démontre la liste d'instruments figurant dans la Section A, on a assisté au cours des quelques décennies passées à une « prolifération » de réunions d'examen sur un large éventail de sujets. Pour de nombreux États, le fait de préparer et de participer à ces réunions peut représenter une charge. Des options permettant de traiter la question des ressources sont examinées ci-après dans la Sous-section B.10 sur les Ressources.

En outre, une modification de la situation depuis l'adoption d'un instrument peut avoir rendu moins nécessaire de procéder à des examens obligatoires fréquents. Le cas du Traité relatif au fond des mers, dans lequel les réunions d'examen ont été suspendues⁵⁸, est un bon exemple et laisse penser qu'il est souhaitable d'adopter des dispositions visant les conférences d'examen qui confèrent de la souplesse à la fixation du calendrier afin d'éviter les efforts superflus.

Enfin, un certain nombre d'instruments qui imposent des conférences d'examen mettent également en place des organisations permanentes chargées d'en coordonner l'application. Ces organisations tiennent en règle générale des réunions annuelles de l'ensemble de leurs membres, qui présentent bon nombre des caractéristiques des conférences d'examen. Dans le cas de tels régimes, on

56. Généralement les réunions plénières de toutes les parties.

57. Voir le site Web du Traité d'interdiction des mines, *op. cit.* à la note 40 ci-dessus.

58. Voir les informations sur le site Web du Traité relatif au fond des mers, *op. cit.* à la note 38 ci-dessus.

pourrait envisager de transformer les réunions annuelles des membres en une conférence d'examen afin d'éviter les doubles emplois.

5. Travaux préparatoires et intersession

Les grandes réunions multilatérales exigent manifestement d'importantes mesures préparatoires, soulevant la question de savoir si les travaux intersession devraient être axés exclusivement sur les questions de procédure et d'organisation ou s'il convient aussi de prendre en considération les questions de fond. Cette question ne se pose pas dans le cas des instruments liés à une organisation, car les secrétariats et les organes directeurs de tels organismes mènent des activités permanentes portant sur des questions tant de procédure que de fond. Cependant, pour les instruments qui ne sont pas liés à une organisation (plus particulièrement le TNP), la portée des travaux préparatoires et intersession a été un sujet de dispute. Un moyen de traiter la question consiste pour les Parties à accepter (en bonne logique lors d'une grande réunion) que les réunions préparatoires ou intersession organisées avant la grande réunion suivante soient consacrées à des sujets distincts. Par exemple, une séance visant les règles de procédures n'aborderait pas les questions de respect des obligations fondamentales, et vice versa.

Une autre question liée aux travaux intersession a trait aux ressources. Comme cela est évoqué ailleurs, la participation à de nombreuses réunions multilatérales peut représenter une charge pour de nombreux États, en particulier pour les petits États ou les États les moins développés. Il convient de réfléchir à des moyens d'adapter les travaux préparatoires afin d'épargner des frais et gagner du temps. Il semble plus commode d'assister à des réunions régionales et la gestion de la documentation par des moyens électroniques, pourrait accroître l'efficacité.

6. Participation officielle

L'examen d'instruments multilatéraux complexes, en particulier ceux concernant des sujets techniques (comme l'énergie nucléaire) fait intervenir un éventail de savoir-faire et des délégations exclusivement composées de personnel diplomatique généraliste, peuvent avoir plus de mal à participer et à contribuer efficacement à une réunion fructueuse. Lorsque des conférences d'examen se répartissent en groupes de travail ou en organes subsidiaires traitant de sujets spécifiques, il importe que les délégués détachés auprès de ces organes possèdent la pratique et la connaissance de ce sujet spécifique⁵⁹. Pour certains États, les délégations peuvent inclure des experts non gouvernementaux (appartenant par exemple aux milieux universitaires, à l'industrie ou à d'autres groupes). Afin de permettre à des États Parties moins développés d'avoir accès aux compétences techniques nécessaires, des regroupements régionaux ou sous-régionaux pourraient prendre des dispositions pour que des conseillers secondent toutes les délégations au sein du groupe.

Une question particulière concernant la participation aux conférences d'examen vise la manière dont il convient de traiter des États qui ne sont pas Parties à un instrument. La réponse peut être différente pour des États signataires, qui n'ont pas mené à terme les procédures nationales requises pour l'adhésion et ceux qui n'ont pas signé (ou qui peuvent avoir même exprimé une intention de ne pas devenir une partie). Pour les premiers, une solution possible manifeste est de permettre à un État signataire de participer en qualité d'observateur, sans droit de vote. Pour les derniers, la problématique

59. Par exemple, les principes directeurs concernant le processus d'examen prévu par la Convention sur la sûreté nucléaire, précisent que les délégations auprès des groupes de pays doivent être conduites par l'organisme de réglementation nucléaire.

est analogue à celle impliquant des organisations non gouvernementales, examinée ci-après. Lorsqu'un État non Partie porte un intérêt manifeste et participe clairement à un sujet, il peut être utile dans le cas d'une réunion d'examen d'offrir des moyens permettant à cet État de fournir des informations et de donner des avis sur des questions dans le cadre de la réunion. À vrai dire, le fait de permettre la participation d'États non Parties peut figurer parmi les moyens d'encourager une adhésion élargie à un instrument.

7. Participation d'organismes non gouvernementaux et du public

La nécessité de prévoir des mesures permettant la participation du public à la prise de décision concernant les utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques est de plus en plus reconnue dans la législation nationale de la plupart des États utilisant cette technologie⁶⁰. Cependant, seules des occasions limitées de participation de personnes ou de groupes non officiels ont été offertes dans des conférences multilatérales d'examen. Comme cela a été indiqué plus haut, certaines conférences d'examen ont encouragé l'inclusion dans les délégations nationales de représentants d'un secteur d'activité concerné⁶¹. Toutefois, en général, les États Parties ont été réticents à conférer un rôle mieux défini à d'autres organisations non officielles pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les réunions d'examen revêtent un caractère gouvernemental aux termes de l'instrument juridique pertinent et du droit international public général. En conséquence, les mesures prises lors d'une réunion d'examen peuvent avoir des incidences juridiques notables pour les États Parties. C'est pourquoi, il a été jugé difficile de définir un rôle approprié pour des personnes ou des groupes non officiels, qui ne menace pas de faire perdre aux États Parties le contrôle du processus. De plus, de nombreuses réunions d'examen ont une fréquence et une durée limitées, avec la participation d'un grand nombre d'États Parties. Les participants officiels éprouvent de ce fait une réticence compréhensible à encombrer des emplois du temps limités par des exposés présentés par des personnes ou organisations sans statut officiel qui peuvent réduire ou écarter la participation de délégations accréditées.

En dépit de ces préoccupations légitimes, l'exclusion de groupes non officiels intéressés peut avoir des effets négatifs sur le succès réel ou supposé des conférences d'examen. En premier lieu, il est manifeste que les gouvernements n'ont pas le monopole des compétences techniques, juridiques ou stratégiques. Les contributions d'organismes non officiels peuvent enrichir le processus d'examen, concourant à la réalisation de ses objectifs. En second lieu, le sentiment qu'une réunion consacrée à des questions suscitant d'importantes préoccupations auprès du public, se tient en secret, sans accès ni concours significatif des organes non gouvernementaux concernés, peut donner l'impression que l'examen n'a pas été approfondi ou impartial.

Le sujet et la structure d'une conférence d'examen particulière détermineront pour une large part la mesure dans laquelle une participation élargie d'organisations non gouvernementales peut être structurée. Un modèle, qui pourrait fournir des éléments permettant de conférer un rôle accru à des ONG ou à d'autres organismes non officiels lors des conférences d'examen dans le domaine du

60. Voir, par exemple, Pelzer et Bischof, « Vergleichender Überblick über die Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren anderer europäischer Staaten », *Fünftes Deutsches Atomrechtssymposium* (1976), pp. 299-320 et Galliot de Galzain, « Le droit du public à participer au processus de décision nucléaire », *Bulletin de droit nucléaire* n° 50, pp. 48-57.

61. Voir les Principes directeurs concernant le processus d'examen prévu par la CSN, *op. cit.* à la note 14, paragraphe 14.

nucléaire, a été élaboré pour la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière⁶². Parmi les éléments déterminants de la Directive EIE figurent : l'information appropriée et en temps utile du public, la possibilité offerte au public de formuler des observations et d'émettre des avis, des délais raisonnables accordés pour la participation du public et la prise en compte des résultats de la participation du public dans la prise de décision. Ces éléments fondamentaux peuvent être structurés en ménageant une certaine latitude afin d'étoffer la participation du public sans affecter indûment le rôle des délégations officielles.

Il est intéressant de souligner que la troisième réunion du Comité préparatoire pour la conférence d'examen de 2010 du TNP a accepté de recommander une plus large participation des Organisations non gouvernementales à la Conférence⁶³.

8. Documentation et rapports nationaux

Les instruments juridiques multilatéraux s'en remettent pour la plupart à l'action des États Parties comme principal moyen de les mettre en oeuvre, ce qui explique pourquoi la disponibilité d'informations sur les mesures prises par les Parties pour s'acquitter de leurs obligations est déterminante pour une conférence d'examen digne de ce nom. Les problèmes primordiaux à cet égard ont trait au caractère opportun, exact et exhaustif des rapports nationaux. Une mesure utile à cet égard est la formulation de directives visant l'établissement de rapports⁶⁴. Comme on l'a vu plus haut⁶⁵, les systèmes électroniques d'information et de communication sont devenus essentiels pour permettre une gestion efficace et accessible de la volumineuse documentation liée à la plupart des conférences multilatérales d'examen.

Un aspect de l'établissement des rapports nationaux, qui appelle une étude minutieuse, est la mesure dans laquelle le fait d'exiger des rapports très longs et détaillés peut devenir un élément dissuadant les États (en particulier ceux dotés de ressources limitées) d'adhérer à un instrument⁶⁶. Assurément les rapports devraient être bien documentés et aussi complets que possible. Cependant, il s'agit d'un autre domaine dans lequel « le mieux » peut devenir l'ennemi du « bien »⁶⁷.

9. Sous-groupes, groupes de travail et organes subsidiaires

Parce que la plupart des instruments multilatéraux se rapportent à une variété de sujets, il n'est pas surprenant que les conférences d'examen aient en majorité jugé souhaitable de répartir une large part du processus entre des sous-groupes. Ne serait-ce que pour des raisons de logistique, il est devenu manifeste que la fonction fondamentale d'examen ne peut être assurée dans de grandes réunions

62. Voir la Directive concernant la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, *op. cit.* à la note 44.

63. Voir le projet de rapport final du Comité préparatoire, *op.cit.* à la note 8, paragraphe 26.

64. Voir, par exemple les Principes directeurs concernant les rapports nationaux prévus par la Convention sur la sûreté nucléaire, *op. cit.* à la note 15.

65. Voir la Section B.3 sur l'information du public et la transparence.

66. Cette préoccupation a été exprimée à propos de la lenteur du processus d'adhésion à la Convention commune. Voir McIntosh, *op. cit.* à la note 32, page 591.

67. J'emprunte ce précieux aphorisme à Hans Blix, l'ancien Directeur général de l'AIEA qui l'utilisait souvent.

plénières de tous les États Parties. Il est possible d'organiser des sous-groupes selon plusieurs axes : le sujet, une base géographique, régionale ou autre. Par exemple, les conférences d'examen du TNP ont régulièrement créé trois comités principaux chargés de s'occuper des aspects fondamentaux du traité, à savoir, le désarmement, la non-prolifération et les utilisations pacifiques. Plus récemment, la conférence de révision du TNP a créé un ensemble d'organes dits subsidiaires chargés d'étudier des questions spécifiques relevant de la compétence des comités principaux. Comme cela a été mentionné ailleurs, bien que le fait d'instaurer un moyen de circonscrire les débats ait pu apparaître une innovation positive à ce moment là, dans la pratique, il s'est révélé une source de discorde et à l'origine de bien des controverses et des mésententes⁶⁸.

Une démarche différente a été utilisée lors des réunions d'examen de la CSN, au cours desquelles des sous-groupes géographiquement diversifiés ont été établis en vue d'examiner toutes les dispositions contenues dans la Convention⁶⁹. La composition de tels sous-groupes peut être source de difficultés. La méthode « d'établissement des tableaux utilisée au tennis » appliquée pour les réunions de la CSN est une tentative en vue de répartir les États dotés de parcs nucléaires différents de manière à constituer des sous-groupes qui soient à peu près représentatifs. Le but visé est d'éviter que des sous-groupes aboutissent à des conclusions fondamentalement différentes – concernant par exemple une technologie particulière utilisée dans une région particulière. Bien que cette méthode semble avoir raisonnablement porté ses fruits dans le cas de la CSN, elle ne conviendrait pas pour tous les instruments. Dans certains cas, des différences dans les parcs nucléaires ou les structures réglementaires des États, rendraient plus productif d'organiser les sous-groupes sur la base des similitudes sur le plan des technologies, des niveaux de développement, voire de la géographie.

Comme dans le cas des activités préparatoires et intersession examinées plus haut⁷⁰, il importe que les sous-groupes aient des ordres du jour bien définis, qui évitent les lacunes et les doubles emplois, ou encore les débats stériles sur des questions non pertinentes. Un autre aspect à prendre en considération lors de la création de sous-groupes est la manière dont ils peuvent influencer sur la participation de petites délégations. L'existence d'un grand nombre de sous-groupes peut empêcher des délégations restreintes d'assister à des séances intéressantes. Une solution possible consiste à créer un nombre limité de sous-groupes sur des sujets connexes, avec un calendrier précis pour un examen séquentiel des divers sujets. Une autre solution serait de créer un plus grand nombre de groupes thématiques, mais d'en coordonner les réunions à différents moments afin de permettre aux délégations restreintes d'y participer au maximum.

10. Ressources

La tenue des réunions d'examen peut entraîner des frais considérables. S'agissant d'instruments liés à une organisation, les coûts qu'entraîne le fait d'accueillir la réunion⁷¹ sont en règle générale imputés

68. Voir Simpson et Nielsen, *op cit.* à la note 9, page 291.

69. Cette démarche est dans une certaine mesure en désaccord avec le texte de la CSN qui définit en l'Article 20(2) que « Sous réserve des dispositions de l'Article 24, des sous-groupes composés de représentants des Parties contractantes peuvent être constitués et siéger pendant les réunions d'examen, lorsque cela est jugé nécessaire *pour examiner des sujets particuliers* traités dans les rapports » (italiques rajoutés).

70. Voir l'analyse consacrée aux travaux préparatoires et intersession dans la section B.5.

71. Le fait d'accueillir une réunion peut entraîner une toute une variété de coûts afférents tant à la réunion principale qu'aux réunions préparatoires ou intersession (par exemple, pour le personnel de secrétariat, les

aux budgets annuels de cette organisation. Dans le cas d'autres, les coûts peuvent être répartis entre les États Parties et les organisations hôtes (souvent un organe des Nations Unies). Les coûts de la participation à une réunion sont généralement supportés par les États Parties mais il existe des exceptions à cette pratique, par exemple, les Nations Unies paient pour la participation de pays moins développés à certaines réunions, mais une telle assistance n'est pas uniforme pour toutes les réunions d'examen. Pour de nombreux petits pays en développement les coûts de la participation peuvent être prohibitifs. De nombreuses conférences d'examen exigent l'élaboration de rapports nationaux et l'examen des rapports nationaux d'autres États Parties⁷², processus qui peut nécessiter d'importants efforts de la part des fonctionnaires nationaux ou d'autres experts. Des solutions possibles pour réduire les coûts des conférences d'examen (telles que la limitation de la fréquence et de la durée des réunions, le recours aux communications électroniques, etc.) peuvent contribuer à résoudre le problème des ressources, et les États ayant des ressources considérables devraient envisager d'apporter une aide financière ou d'autres types d'assistance aux États en développement. Cela peut souvent se faire par l'intermédiaire des organisations créées par un instrument ou, dans le domaine nucléaire, par le biais de l'AIEA.

11. La prise de décision

Un problème important, qui a été préjudiciable aux travaux de certaines conférences d'examen, est de savoir comment parvenir efficacement à des décisions visant les questions tant de fond que de procédure. Étant donné le principe reconnu en droit international de « l'égalité souveraine » des États, la prise de décision dans la plupart des régimes des traités multilatéraux a été le fruit d'un « consensus ». Aucune définition de ce terme convenue d'un commun accord n'a été établie dans l'un quelconque des grands régimes analysés dans cet Article. Bien qu'il soit parfois affirmé que « le consensus n'exige pas l'unanimité », dans la pratique un seul État, qui n'est pas d'accord avec une décision, peut être capable d'empêcher, de retarder ou de compromettre cette décision en refusant son accord. La recherche d'un consensus absolu a pour autre résultat que les décisions ou documents peuvent être édulcorés afin de refléter le « plus petit dénominateur commun ». Bien que cette démarche puisse garantir qu'un instrument soit interprété et appliqué de manière cohérente, elle peut aussi aboutir à une décision ou un document si vague ou contradictoire en soi qu'il ou elle devient dénué(e) de sens en tant qu'appréciation portée sur de grandes questions ou en tant que guide visant la poursuite des travaux.

Seul un nombre limité d'initiatives en vue d'échapper au « piège du consensus » a connu quelque succès. L'une de ces démarches exige un vigoureux ascendant de la part du président lorsqu'il devient évident qu'il n'est pas possible de parvenir à un consensus (ou à l'unanimité) sans retard excessif sur une décision. Le président pourrait proposer une solution fondée sur ce qui, à son avis, représente le consensus fondamental d'une majorité notable de parties. Selon les règles de procédure, la décision du président peut alors être approuvée par un vote à la majorité (ou à un autre pourcentage, par exemple aux deux tiers des voix⁷³.) Une telle démarche trouve un écho dans la Convention sur les armes chimiques qui précise ce qui suit :

lieux de réunion, les services d'interprètes et de traducteurs, les publications et la documentation, la sécurité, les services audio-visuels et bien d'autres).

72. Voir, par exemple, l'Article 5 de la CSN et l'Article 32 de la Convention commune.

73. Voir la Règle 35 sur l'adoption des décisions dans les Règles de procédures de la CSN citées à la note 16 ci-dessus. La Règle 35 des Règles de procédure de la Convention commune citées à la note 20 ci-dessus est pour l'essentiel analogue.

« La Conférence prend les décisions relatives aux questions de procédure à la majorité simple des membres présents et votants. Les décisions sur les questions de fond devraient être prises dans la mesure du possible par consensus. S'il ne se dégage aucun consensus lorsqu'il faut se prononcer sur une question, le Président ajourne le vote pendant 24 heures, ne ménage aucun effort entre-temps pour faciliter l'obtention du consensus et fait rapport à la Conférence avant l'expiration du délai d'ajournement. S'il est impossible de parvenir au consensus au terme de ces 24 heures, la Conférence prend la décision à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, à moins que la présente Convention n'en dispose autrement. En cas de doute sur le point de savoir s'il s'agit ou non d'une question de fond, la question visée est traitée comme une question de fond, à moins que la Conférence n'en décide autrement à la majorité requise pour les décisions sur les questions de fond⁷⁴. »

Ces démarches n'offrent qu'une solution. Il n'existe pas de solution procédurale simple pour la prise de décision, en particulier lorsque d'importants points de droit ou aspects de la politique sont en jeu.

12. Rôle de la direction de la conférence d'examen

On ne saurait que trop souligner l'importance que revêt la direction de la conférence dans l'obtention de résultats favorables lors d'une réunion multilatérale. Cependant les solutions permettant d'améliorer la direction de telles réunions sont extrêmement limitées. Cela tient notamment à la pratique commune consistant à choisir les dirigeants d'une réunion en ayant recours à une méthode non institutionnalisée de « rotation géopolitique », qui a parfois conduit à choisir un qui est moins capable ou qualifié que d'autres candidats potentiels. Il n'existe pas de solution simple à ce problème, sinon qu'il faut faire en sorte que les dirigeants moins qualifiés aient accès à des conseils et des appuis appropriés.

On trouvera ci-après quelques uns seulement des attributs les plus importants d'une direction de conférence fructueuse, dont l'importance est fréquemment évoquée.

Connaissances spécialisées du sujet

Dans le cas des instruments, qui traitent de sujets présentant des aspects techniques ou scientifiques particuliers, rien ne peut remplacer une direction qui possède une pratique, un savoir faire et des connaissances confirmés dans ce domaine. Le président doit être capable de cerner les problèmes que soulève le sujet et de comprendre les propositions avancées pour les traiter. Toutefois les connaissances spécialisées requises peuvent être mises à la disposition d'un président de conférence par l'affectation d'experts conseils : certaines réunions présentent une particularité, à savoir une liste établie par le secrétariat de la conférence indiquant les conseillers juridiques, techniques ou scientifiques qui pourraient être chargés de collaborer avec la présidence de la conférence ou d'organes subsidiaire.

Pratique des réunions

Le président d'une conférence d'examen devrait avoir démontré qu'il est qualifié pour diriger des réunions faisant intervenir des questions complexes et des points de vue variés. Il doit maîtriser la procédure parlementaire fondamentale, notamment comprendre quelles sont les options disponibles en vertu des règles établies pour amener une grande réunion à un consensus.

74. CWC, Article VIII(18).

Objectivité

Un président performant ne peut pas être perçu comme étant partial à l'égard d'éléments ou d'intérêts particuliers au cours d'une réunion ou soumis à une influence excessive de quelque côté que ce soit.

Autorité

Bien qu'il soit difficile d'en donner une définition précise, un président performant d'une réunion d'examen doit avoir de la confiance en soi et de l'indulgence pour gérer des débats qui peuvent souvent être litigieux, voire acerbes. Cela exige à la fois de la patience et de l'esprit de décision : de la patience pour écouter avec attention et même avec sympathie des débats prolongés, de l'esprit de décision pour indiquer quand il convient de mettre fin à une discussion et de parvenir à un résultat.

13. Rôle des secrétariats et des organisations internationales

Les réunions d'examen se tiennent généralement sur convocation du (ou des) dépositaire(s) d'un instrument. Dans le domaine nucléaire, il s'agit souvent de l'AIEA, même dans le cas d'instruments auxquels seule une fraction des membres de l'Agence est Partie. La pratique observée laisse penser qu'un secrétariat permanent peut constituer un important facteur dans la tenue de réunions fructueuses. L'absence d'un tel secrétariat permanent dans le cas des conférences d'examen du TNP a conduit à un manque d'efficacité et à une organisation peu satisfaisante, tant de la conférence générale que des travaux préparatoires.

Dans le cas d'organisations internationales non liées à un instrument spécifique (telles que l'ONU ou l'AIEA), le fait d'assumer le rôle de secrétariat d'une conférence d'examen peut soulever des questions de fond et des problèmes de ressources. La liste des membres d'une organisation peut ne pas être identique à celle des parties à un traité ou une convention bien déterminée et des questions peuvent être soulevées sur le point de savoir si le soutien d'une conférence d'examen est compatible avec les propres instruments institutionnels et les grandes orientations de l'organisation. Les ressources mobilisées pour assurer le secrétariat d'une conférence d'examen ne sont pas disponibles à d'autres fins. C'est aux organes directeurs de l'organisation qu'il appartient de décider de prendre en charge une conférence d'examen en se fondant sur leur appréciation de la question de savoir si cela contribuerait au mandat et aux objectifs de l'organisation.

14. Parvenir à une adhésion élargie

Étant donné que l'application efficace d'instruments juridiques multilatéraux est tributaire des interventions des gouvernements nationaux, il importe de faire en sorte que les États, qui pourraient soit contribuer à la réalisation des objectifs d'un instrument, soit la contrecarrer, relèvent du champ d'application des droits et obligations qu'il établit. Alors qu'il n'est pas nécessaire de faire de « l'universalité » un objectif de tous les régimes multilatéraux, il y a lieu de rechercher l'adhésion la plus large possible qui est requise pour une application efficace. Les conférences d'examen offrent une occasion d'encourager une adhésion élargie en se focalisant sur un événement précis qui peut engager un État dans la mise en œuvre d'un régime conventionnel. Les démarches diplomatiques en vue d'adhérer à un instrument sont plus efficaces lorsqu'elles sont liées à de tels événements précis inscrits au calendrier mondial de l'action gouvernementale. D'autres moyens d'encourager une adhésion élargie consisteraient, pour les États fournisseurs nucléaires et les organisations internationales compétentes, à subordonner les échanges, la coopération ou l'assistance liés au nucléaire à une

adhésion aux instruments internationaux pertinents et à une participation active aux réunions d'examen.

15. Documents finaux, conclusions et recommandations

S'il s'avère qu'un instrument est inopérant pour atteindre certains objectifs, une conférence d'examen peut cerner des mesures en vue d'une action corrective. Une telle action corrective peut revêtir de nombreuses formes, notamment clarifier l'interprétation du libellé du traité, amender l'instrument, établir de nouvelles dispositions institutionnelles en vue de réaliser les objectifs conventionnels, recommander des initiatives à prendre par les États Parties, les organisations régionales ou multilatérales ou des parties prenantes privées, recommander des mesures d'encouragement ou des sanctions en vue d'inciter ou de contraindre à un plus grand respect, voire négocier de nouveaux instruments destinés à remplacer ou à compléter un traité ou une convention en vigueur.

L'aptitude d'une conférence d'examen à aboutir à un document final exprimant un consensus des Parties sur l'application d'un instrument a souvent été considérée comme étant le critère le plus important – parfois même le seul – permettant de déterminer si une réunion a été couronnée de succès. Il importe que les conclusions et les recommandations soient enregistrées de façon claire et précise. Dans les cas où il n'est pas possible de parvenir à une convergence de vues notable concernant une question, il peut être préférable d'enregistrer les opinions divergentes, les réserves ou les objections dans une section distincte d'un document ou d'un rapport final, plutôt que de ne fournir aucune documentation quelle qu'elle soit sur la question.

Lorsque des mesures supplémentaires sont jugées nécessaires pour la mise en œuvre efficace d'un instrument, il convient d'envisager d'adopter un plan de travail concret comportant des arrangements organisationnels et procéduraires, notamment un calendrier d'action.

16. Vérification et mise en vigueur du respect des prescriptions

Le mécanisme de la conférence d'examen met en évidence une différence fondamentale entre les régimes du droit international et du droit interne, à savoir que les régimes du droit international sont généralement dépourvus de mesures bien définies permettant de vérifier et de mettre en vigueur le respect des prescriptions légales imposées par des États souverains pour des actes relevant de leur juridiction et de leur autorité. Certains instruments prévoient la perte de droits de vote ou la suspension d'autres privilèges dans une organisation à titre de sanctions pour des violations⁷⁵, mais, ce n'est pas le cas pour beaucoup d'instruments et de telles sanctions manquent du type d'impact qui semblerait approprié pour des violations majeures. Les conférences d'examen sont devenues une solution de remplacement à un régime de mise en conformité comportant des procédures bien définies en vue de déterminer le non-respect des engagements et d'imposer des sanctions significatives pour des violations⁷⁶. Pour la plupart des instruments, ce rôle de « mise en vigueur non contraignante » a généralement été considéré comme inefficace⁷⁷.

75. Voir le statut de l'AIEA, Article XIX(B).

76. Dans le cas d'instruments dans le domaine nucléaire tels que la CSN et la Convention commune, qui ont un caractère « incitatif », il peut être hors de propos de parler de vérification et de mise en vigueur.

77. Voir, par exemple, Squassoni, « NPT Compliance: Issues and Views » (Respect du TNP : Problèmes et points de vue), *Congressional Research Service Report for Congress* (Rapport du service de recherche du Congrès destiné au Congrès) (26 avril 2005), www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rs22125.pdf.

À part quelques exceptions, la plupart des instruments nucléaires est dépourvue de mesures de vérifications⁷⁸. D'ailleurs, le caractère général de certaines des prescriptions figurant dans les instruments nucléaires rendrait difficile d'élaborer des « mesures-étalons » incontestables permettant de mesurer le respect des prescriptions⁷⁹. En outre, quel organe mènerait les activités de vérification ? Dans certains domaines, l'AIEA a réussi à mener, avec l'accord des intéressés, des missions d'évaluation qui fournissent des orientations sur le point de savoir si les mesures appliquées dans les États Membres sont conformes aux normes de sûreté. Toutefois, transformer de telles missions en inspections de vérification obligatoires serait coûteux et risquerait de susciter des conflits potentiels avec les compétences des organismes réglementaires nationaux.

En outre, quelles décisions susceptibles d'être prises pourraient faire face à la constatation du fait qu'un État Partie ne respecte pas ses obligations légales ? Aucun instrument de droit nucléaire ne prévoit de sanctions spécifique ni d'autres peines pour non-respect. D'ailleurs, on a délibérément omis de faire figurer des mesures de sanction dans les instruments « incitatifs » car inadéquates dans le contexte de leurs processus d'examen. Les seuls mécanismes disponibles sont le renvoi au Conseil de sécurité des Nations Unies pour action en vertu du Chapitre VII de la Charte en cas de menace contre la paix ou de rupture de la paix, ou à l'AIEA pour violations des obligations en matière de garanties. Une solution possible pour mettre en vigueur le respect des prescriptions, qui ne semble pas pratique, consiste à dénoncer ou à suspendre l'application d'un instrument en conséquence de sa violation substantielle. La Convention de Vienne sur le droit des traités définit les procédures applicables aux instruments multilatéraux. D'abord, il peut être difficile d'établir que la violation est « substantielle ». L'option de dénonciation exige normalement l'unanimité des autres Parties⁸⁰. Ceci est fondamentalement impossible à obtenir pour un instrument comptabilisant un grand nombre de parties, comme la TNP ou le CPPMN. Il serait aussi difficile d'établir des exceptions dans les cas où une Partie prouve qu'elle est particulièrement lésée par une violation ou que la violation modifie radicalement la situation de chaque Partie en ce qui concerne la poursuite de l'exécution⁸¹. Mais plus important encore, les objectifs fondamentaux des instruments dans le domaine nucléaire (empêcher la dissémination des armes nucléaires, assurer la sûreté des installations, protéger les matières nucléaires) militent contre la dénonciation, initiative qui affranchirait simplement un État Partie accusé de violer ses obligations de la nécessité de respecter ces importants objectifs.

Malheureusement, il est probablement illusoire d'escompter des réunions d'examen de la plupart des instruments multilatéraux qu'elles prennent des mesures concrètes et efficaces pour vérifier et mettre en vigueur le respect des prescriptions. La divulgation des non-respects lors des conférences d'examen peut être une incitation à renforcer le respect, mais, le caractère de ces réunions, n'est pas bien adapté pour assurer la mise en œuvre d'un processus rigoureux de respect des prescriptions.

78. L'exception la plus remarquable est offerte par le système de garanties de l'AIEA, qui vérifie l'engagement des États non dotés d'armes nucléaires en vertu de l'Article III du TNP.

79. Par exemple, quelles mesures objectives pourrait-on adopter en vertu de la Convention commune pour vérifier le respect de l'obligation visé à l'Article 20(2) imposant aux Parties contractantes d'« assurer une indépendance effective des fonctions de réglementation par rapport aux autres fonctions? ».

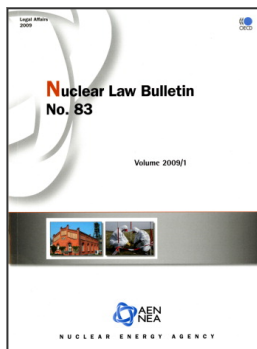
80. Voir l'Article 60.2(a) de la Convention de Vienne.

81. Voir l'Article 60.2(b) de la Convention de Vienne.

CONCLUSIONS

Les conférences d'examen peuvent fournir un mécanisme utile pour apprécier l'efficacité des instruments multilatéraux dans le domaine nucléaire. Cependant, elles peuvent également entraîner une dispersion des efforts et un gaspillage de ressources à moins d'être bien gérées. La Section B de cet Article met l'accent sur seize aspects qui peuvent présenter des possibilités d'améliorer le mécanisme de la réunion d'examen. Cependant, il faut espérer qu'ils offrent un cadre permettant de poursuivre l'étude et l'élaboration d'un mécanisme qui est devenu une caractéristique permanente du paysage nucléaire international⁸².

82. Les États parties à la Convention internationale sur la suppression des actes de terrorisme nucléaire, pour laquelle un processus de conférence d'examen *de jure* ou *de facto* n'a pas encore été mis en place, devraient examiner si ces réunions d'examens faciliteraient ou non la mise en œuvre de cette convention.



Extrait de :
Nuclear Law Bulletin

Accéder à cette revue :
<https://doi.org/10.1787/16097378>

Merci de citer cet article comme suit :

Stoiber, Carlton (2009), « Le mécanisme de la conférence d'examen en droit nucléaire : problèmes et perspectives », *Nuclear Law Bulletin*, vol. 2009/1.

DOI: https://doi.org/10.1787/nuclear_law-v2009-art1-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.