

16 septembre 2025
Français
Original : russe

**Conférence sur la création au Moyen-Orient
d'une zone exempte d'armes nucléaires
et d'autres armes de destruction massive**

Sixième session

New York, 17-21 novembre 2025

Document de travail présenté par la Fédération de Russie

**Mécanismes de coopération, de consultation, de clarification
et de règlement des différends : leçons possibles du Plan
d'action global commun dans la perspective d'une zone exempte
d'armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive
au Moyen-Orient**

Les mécanismes de coopération, de consultation, de clarification et de règlement des différends font partie intégrante de nombreux instruments internationaux multilatéraux, notamment dans le domaine de la non-prolifération des armes de destruction massive (ADM) (on peut citer le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires ou la Convention sur les armes chimiques). Tous les traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires (ZEAN) dans des régions peuplées du monde – Amérique latine et Caraïbes (Traité de Tlatelolco), Pacifique Sud (Traité de Rarotonga), Asie du Sud-Est (Traité de Bangkok), Afrique (Traité de Pelindaba), Asie centrale – contiennent des dispositions relatives à la consultation, à la clarification et au règlement des différends. Dans la plupart des cas, ces traités reposent sur un règlement des différends dit « collectif » prévoyant la possibilité de saisir un organe approprié (selon les traités, il peut s'agir du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ou encore de la Cour internationale de Justice). Il paraît donc tout à fait concevable que, dans l'éventualité de la création d'une zone exempte d'armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive au Moyen-Orient, l'élaboration du traité correspondant nécessite la mise au point d'un tel mécanisme.

L'exemple analysé dans le présent document de travail est celui du Plan d'action global commun (PAGC) visant à résoudre la question du programme nucléaire iranien, négocié entre le Royaume-Uni, la République populaire de Chine, la France, l'Allemagne, la Fédération de Russie, les États-Unis et l'Iran, avec la participation de la Haut représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et confirmé par la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité.



Il convient de noter avant tout que le PAGC reste un accord qui a été conçu et pensé uniquement pour une situation particulière. Cela étant, on peut évidemment tirer parti de l'expérience acquise pour réfléchir à ce type de mécanisme. Comme la Fédération de Russie est partie au PAGC et qu'elle a participé activement au processus de négociation de cet accord, nous avons voulu utiliser cette mémoire institutionnelle pour dégager un certain nombre de principes de base, d'idées et de recommandations sur les consultations, les clarifications et le règlement des différends qui pourraient être utiles dans le contexte d'un éventuel traité sur une zone exempte d'armes de destruction massive.

Il n'y a sans doute pas de réponse univoque à la question de savoir si les mécanismes pertinents prévus par le PAGC sont applicables à un éventuel traité instituant une zone exempte d'armes de destruction massive ni même s'ils sont applicables tout court. Tout mécanisme de règlement des différends doit découler des paramètres et modalités spécifiques de l'accord multilatéral (en l'occurrence, le traité établissant la zone) ainsi que des obligations des États parties. Un tel mécanisme découle toujours de la nature de l'accord lui-même. Cela étant, le règlement des différends est l'un des éléments les plus difficiles de tout accord, le plus souvent en raison de la profonde méfiance régnant entre les parties. Il peut donc être intéressant d'analyser au fond les mécanismes pertinents prévus par le PAGC et la manière dont ils ont été élaborés.

1. À ce stade, on ne sait pas si, en cas d'élaboration d'un traité instituant une zone exempte d'armes de destruction massive, une organisation appropriée sera mise en place pour vérifier et contrôler le respect par les États parties de leurs obligations. Les différentes zones exemptes d'armes nucléaires abordent cette question de manière différente. Des structures distinctes ont été créées dans le cadre du Traité de Tlatelolco (Organisme pour l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes), du Traité de Pelindaba (Commission africaine de l'énergie nucléaire) et du Traité de Bangkok (Commission de la zone exempte d'armes nucléaires de l'Asie du Sud-Est). Le Traité de Rarotonga a confié ces fonctions à une organisation existante, à savoir le Forum des îles du Pacifique. Le Traité portant création d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale ne prévoit la mise en place d'aucune structure : les États parties s'appuient uniquement sur le respect des accords de garanties conclus avec l'AIEA et de leurs protocoles additionnels.

Dans le cas du PAGC, ces fonctions sont exercées par la Commission conjointe conformément aux dispositions de l'accord ; celle-ci est chargée d'examiner toutes les questions découlant de la mise en œuvre du PAGC. La Commission conjointe est composée des États parties au PAGC et du Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui joue le rôle de coordonnateur. Les principales fonctions de la Commission conjointe sont décrites à l'annexe IV du PAGC.

La Commission conjointe peut se réunir à différents niveaux, du niveau des experts à celui des Ministres des affaires étrangères. Elle se réunit tous les trimestres ou à la demande de tout participant. Les décisions de la Commission conjointe sont prises par consensus. Des groupes de travail peuvent être créés le cas échéant. Lorsque le PAGC était pleinement mis en œuvre, avant le retrait illégal des États-Unis en 2018, un certain nombre de groupes de travail avaient été mis en place concernant les questions nucléaires, la levée des sanctions et le projet de modernisation du réacteur à eau lourde d'Arak. En outre, il existe également un groupe de travail sur l'approvisionnement, dont le mandat est d'examiner les demandes des États souhaitant effectuer ou autoriser le transfert d'une certaine gamme de biens, de technologies ou de services connexes vers l'Iran. La Commission conjointe peut également inviter des observateurs à ses réunions (par exemple des représentants de l'AIEA).

Pendant la période où le PAGC était pleinement opérationnel (avant le retrait des États-Unis), le format de la Commission conjointe a démontré son efficacité dans la résolution des problèmes liés à la mise en œuvre pratique de l'accord. Par exemple, l'Iran a pu soulever auprès de la Commission conjointe la question des difficultés ou des incohérences liées à la levée des sanctions ou ayant une incidence négative sur les relations commerciales avec l'Iran. La Commission conjointe étudiait les questions soulevées et la partie concernée prenait des mesures pour rectifier la situation. Il en allait de même pour les questions relatives au nucléaire.

Quels sont donc les avantages pratiques de ce format ? Contrairement aux organisations internationales ou régionales, la mise en place d'une structure telle que la Commission conjointe offre une certaine flexibilité politique, non seulement pour traiter les questions courantes de coopération, mais aussi pour régler les différends. La Commission conjointe s'est imposée comme une instance inclusive, mais orientée vers les résultats, dans laquelle la Commission elle-même gère ses propres procédures. Pour revenir à la question de l'applicabilité de ces modalités dans le contexte de la création éventuelle d'une nouvelle zone, selon les paramètres retenus pour cette dernière, le format pourrait être rendu encore plus souple, par exemple avec une présidence tournante ou d'autres éléments qui refléteraient mieux les modalités et les caractéristiques distinctives de ladite zone.

2. Comme indiqué ci-dessus, la Commission conjointe du PAGC est également habilitée à résoudre les différends entre les parties. À cette fin, l'accord prévoit un autre mécanisme important de consultation, de clarification et de règlement des différends, à savoir le mécanisme de règlement des différends du PAGC.

Ce mécanisme est décrit aux paragraphes 36 et 37 du PAGC :

36. S'il estime que l'un des membres, ou tous les membres, du groupe E3/EU+3 ne respectent pas leurs engagements en vertu du présent Plan d'action, l'Iran peut saisir la Commission conjointe de la question ; de même, tout membre du groupe E3/EU+3 qui considère que l'Iran ne respecte pas ses engagements en vertu du présent Plan d'action peut saisir la Commission. La Commission conjointe dispose d'un délai de 15 jours pour régler le différend, sauf s'il est décidé d'un commun accord de proroger ce délai. Après examen par la Commission conjointe, tout participant peut porter la question devant les ministres des affaires étrangères s'il estime que la question n'a pas été réglée. Les ministres disposent de 15 jours pour apporter une solution, sauf s'il est décidé d'un commun accord de proroger ce délai. Après l'examen par la Commission, et parallèlement à l'examen au niveau ministériel (ou en lieu et place d'un tel examen), le participant requérant ou le participant dont le comportement est en cause peut demander que la question soit examinée par un Conseil consultatif composé de trois membres (deux membres désignés par chacune des parties au différend et un troisième membre indépendant). Le Conseil consultatif rend un avis non contraignant sur la question du non-respect dans un délai de 15 jours. Si, à l'issue de cette procédure de 30 jours, la question n'a toujours pas été réglée, la Commission conjointe dispose de 5 jours au maximum pour examiner l'avis du Conseil consultatif afin de trouver une solution. Si aucune solution donnant satisfaction au participant requérant n'a été trouvée, et que celui-ci estime que la question constitue un non-respect manifeste des engagements pris en vertu du présent Plan d'action, il peut alors considérer que le non-règlement de la question est un motif justifiant le non-respect de la totalité ou d'une partie de ses propres engagements au titre du présent Plan d'action et décider d'aviser le Conseil de sécurité de ce qu'il considère comme constituant un non-respect manifeste des engagements.

37. À réception de la notification du participant requérant visée ci-dessus, dans laquelle celui-ci doit décrire les efforts sincères qu'il a déployés pour épuiser toutes les voies du Mécanisme de règlement des différends prévu dans le présent Plan d'action, le Conseil de sécurité, conformément à son règlement, procédera à un vote sur un projet de résolution concernant le maintien de la levée des sanctions. Si la résolution susvisée n'est pas adoptée dans les 30 jours suivant la notification au Conseil, celui-ci redonnera effet aux mesures prévues dans ses anciennes résolutions, à moins qu'il n'en décide autrement. Dans ce cas, ces dispositions ne s'appliqueront pas avec effet rétroactif aux contrats conclus avant la Date d'application entre toute partie et l'Iran ou des personnes ou entités iraniennes, sous réserve que les activités envisagées dans ces contrats et l'exécution de ceux-ci soient conformes au présent Plan d'action et aux résolutions antérieures et présentes du Conseil de sécurité. Le Conseil de sécurité, exprimant son intention d'empêcher que les dispositions en question ne soient rétablies si la question qui a fait l'objet de la notification est réglée au cours de cette période, entend tenir compte des points de vue exprimés par les États concernés ainsi que de toute opinion que pourrait avoir le Conseil consultatif à ce sujet. L'Iran a déclaré que, si les sanctions étaient rétablies en totalité ou en partie, il considérerait que cela constitue un motif justifiant de sa part le non-respect de tout ou partie de ses engagements au titre du présent Plan d'action.

Lors des négociations sur le PAGC, le principal point d'achoppement a porté sur la manière d'articuler le processus de règlement des différends. Compte tenu de la profonde méfiance qui régnait entre les parties à l'accord, les négociateurs l'ont délibérément divisé en autant d'étapes différentes que possible. Ils escomptaient qu'en prévoyant un tel nombre de mesures à prendre par la partie plaignante, le risque que chaque différend aboutisse à des mesures conduisant à une réduction du respect par les pays de leurs obligations s'en trouverait réduit. La voie difficile décrite aux paragraphes 36 et 37 du PAGC vise à réduire les tensions autour de l'objet du litige pendant la procédure de règlement des différends. Suivre cette voie permet d'apaiser de manière notable la partie plaignante ; cette approche offre également une série d'occasions de résoudre la question problématique pendant le processus.

Autrement dit, le mécanisme de règlement des différends a été conçu de manière à permettre au PAGC de perdurer aussi longtemps que possible en dépit des différends qui pourraient surgir. Il s'agissait de préserver la viabilité du PAGC et d'éviter ainsi que des différends n'entraînent la destruction de l'accord de l'intérieur. L'accord aurait perduré si les États-Unis ne s'en étaient pas retirés en 2018.

3. Malheureusement, la situation de l'accord consécutive au retrait des États-Unis conduit inévitablement à poser la question de la validité du Plan d'action et de toute l'architecture qui en découle. La dernière réunion de la Commission conjointe date de 2022, lors des négociations de Vienne visant à rétablir le PAGC, qui n'ont malheureusement pas abouti.

Néanmoins, il importe de garder à l'esprit que tout accord multilatéral est efficace et durable tant que toutes les parties ont la volonté politique d'y adhérer et de préserver le format multilatéral convenu avec le reste des participants. La question ne s'adresse donc pas au PAGC, mais à la partie qui l'a quitté. Pendant toute la période où il a pleinement fonctionné, le PAGC a démontré qu'il était le seul moyen viable de résoudre tous les problèmes liés au programme nucléaire iranien. En outre, il a également constitué un canal de communication fonctionnel et efficace entre les parties. À ce jour, aucun autre mécanisme n'a été proposé par quiconque. À cet égard, l'exemple du PAGC, qu'il s'agisse des principes de base sur lesquels il repose ou du contenu proprement dit de ses dispositions, peut être pris en considération pour de

futurs accords multilatéraux, y compris pour une éventuelle zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient.
