

Article

« Bilan de la non-prolifération »

Georges Fischer

Études internationales, vol. 8, n° 1, 1977, p. 43-64.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/700748ar>

DOI: 10.7202/700748ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

BILAN DE LA NON-PROLIFÉRATION

Georges FISCHER *

Le traité sur la non-prolifération (TNP), signé le 1^{er} juillet 1968, est entré en vigueur le 5 mars 1970. Il s'agit d'un instrument qui, sur le plan du droit, est singulièrement mal rédigé. Ainsi, par exemple, la notion d'arme nucléaire n'est pas définie. Des obligations à la charge des États non dotés d'armes nucléaires (ENN) résultent des travaux préparatoires et des interprétations concordantes données de l'article II par les représentants des deux superpuissances et non du texte de l'article II lui-même (il s'agit de l'obligation de ne pas aider, encourager ou inciter un autre ENN, quel qu'il soit, à fabriquer ou à acquérir des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs). Le texte du traité est particulièrement vague et ambigu en ce qui concerne la coopération nucléaire pacifique, les explosions nucléaires pacifiques, le système de garantie devant être appliqué par l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique). Le traité comporte aussi de nombreuses lacunes : aucun engagement n'est imposé aux parties, à quelque catégorie qu'elles appartiennent, de ne pas aider un État doté d'armes nucléaires (EN) à fabriquer ou à acquérir des armes nucléaires ; des armes nucléaires peuvent être entreposées par un EN, à condition qu'elles demeurent sous le contrôle de ce dernier, sur le territoire d'un ENN partie au TNP ; un tel État peut se livrer à des activités militaires autres que la fabrication ou l'acquisition d'armes ou explosifs nucléaires (telles que la recherche militaire sur la construction ou la mise en service de réacteurs destinés à un sous-marin militaire non muni d'armes nucléaires), etc. C'est en particulier le caractère discriminatoire du TNP qui a été critiqué par certains États et surtout par l'Inde.

Mais il ne faut pas tomber dans le travers d'un juridisme excessif. Le TNP ne constitue qu'un cadre souple et son contenu réel – et inévitablement changeant, comme la vie – dépend de l'attitude et de la politique des parties et aussi de celles des États non adhérents. Il matérialise l'entente des deux superpuissances et aussi l'accord de la grande majorité des membres de la société internationale sur les dangers de la prolifération. Quant aux traits discriminatoires, ils ne disparaîtront de la vie internationale que le jour où une véritable intégration sera atteinte : nous n'en sommes pas là. Rechercher l'égalité par le moyen de la prolifération horizontale serait absurde ; celle-ci ne ferait qu'augmenter l'insécurité collective et individuelle. D'ailleurs, sur le plan global, cette prétendue égalité n'éliminerait aucunement la discrimination : il y aurait toujours un

* Directeur de recherche, Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Paris.

nombre important d'États (la majorité) qui seraient dans l'impossibilité de se doter d'armes nucléaires. Le délégué du Canada a eu raison de s'élever contre ceux qui soutiennent

que, parce que les puissances nucléaires ne veulent pas admettre les erreurs de leur comportement, nous les autres, serions pleinement justifiés à refuser de nous organiser pour empêcher l'infection de s'étendre davantage sous le prétexte que le système est discriminatoire¹.

La Conférence des parties chargées de l'Examen du TNP (CE) a constaté que les parties ont scrupuleusement respecté les obligations qu'elles ont contractées en vertu des articles I et II du traité. Mais qu'en est-il des adhésions ? Au 1^{er} juillet 1976, les États-parties étaient au nombre de 99 ; le Japon, dont l'adhésion revêt une importance considérable, a ratifié le traité le 8 juin 1976.

Le TNP accorde le statut d'EN aux pays qui ont fabriqué et fait exploser une arme nucléaire ou autre dispositif nucléaire explosif avant le 1^{er} janvier 1967. Il s'agit des cinq membres permanents du Conseil de sécurité dont trois adhérents au TNP. En ce qui concerne la France, elle a déclaré par la voix de son représentant à l'Assemblée générale qu'elle ne signera pas le traité mais qu'elle « se comportera à l'avenir dans ce domaine exactement comme les États qui décideraient d'y adhérer² ». La Chine, quant à elle, voit dans le TNP la manifestation de la collusion des deux superpuissances impérialistes et s'y oppose sur le plan doctrinal. Dans la pratique, cependant, la politique de Pékin a témoigné en la matière d'une prudence et d'une retenue remarquables.

Depuis la conclusion du TNP, un ENN, l'Inde, qui n'a jamais signé le TNP et s'y est opposé, a procédé, le 18 mai 1974, à une explosion nucléaire « pacifique ». En raison de la date figurant dans le traité, elle ne peut pas, au sens de cet instrument, être considérée comme un EN et, sur ce point, assez paradoxalement, il y a accord complet entre l'Inde et le texte du TNP, bien que la première ne cesse de critiquer le second. En conséquence, aucun EN-partie ne peut aider l'Inde à fabriquer ou à acquérir des armes nucléaires ou des dispositifs nucléaires explosifs. L'Inde affirme avec acharnement le caractère pacifique de l'explosion qu'elle a provoquée et prétend qu'elle n'a pas l'intention de fabriquer ou d'essayer une arme nucléaire. On a dit que les États-Unis, l'URSS et d'autres nations avaient, déjà avant le 18 mai 1974, considéré l'Inde comme un cas spécial et qu'ainsi la détonation indienne ne bouleverse pas le système établi. Il serait d'autant plus grave qu'un autre pays, tel Israël ou le Brésil, procède à son tour à une explosion nucléaire : celle-ci donnerait l'impression à l'opinion publique que l'opération indienne n'est que le commencement d'un processus inéluctable³.

1. CCD/PV, 653.

2. A/PV, 1672.

3. G. H. QUESTER, *What is New on Nuclear Proliferation?* A paper prepared for the 1975 Aspen workshop on Arms control, pp. 12-15.

Tournons-nous maintenant vers les ENN. Parmi les non-adhérents qui peuvent être considérés comme quasi nucléaires, il faut citer l'Égypte, l'Indonésie, la Turquie (ces pays ont signé mais pas ratifié), l'Argentine, le Brésil, l'Espagne, Israël, le Pakistan, l'Afrique du Sud (ces pays n'ont ni signé ni ratifié)⁴. L'Argentine et le Brésil prétendent ouvertement s'approprier la technologie des explosions nucléaires. Les dirigeants turcs ont fait des déclarations favorables à l'acquisition ou la fabrication des armes nucléaires. Le président de l'État d'Israël a affirmé que son pays avait la capacité de fabriquer des armes nucléaires⁵ et, suivant des informations de la *CIA*, Israël disposerait déjà de 10 à 20 bombes nucléaires⁶. Il est douteux, compte tenu des besoins en pétrole de l'Occident et des rapports de celui-ci avec les pays arabes, que ces bombes puissent être utilisées. Enfin, M. Vorster, dans une interview parue dans *Newsweek* au début de mai 1976, a indiqué que l'Afrique du Sud avait la capacité de produire l'arme nucléaire et a rappelé que ce pays n'avait pas signé le TNP. Mais, là encore, on peut se demander si cette arme pourrait être employée dans le genre de conflit (guérillas appuyées par des États africains et soutenues en armements par des pays extracontinentaux) auquel Pretoria se trouve exposé.

Quant aux ENN-parties au TNP, ce n'est pas seulement leur nombre qui est impressionnant mais aussi leur importance et leur répartition géographique. Il convient de rappeler, par exemple, que sur les neuf États-membres de la CEE, huit sont parties. La ratification japonaise du 8 juin 1976 constitue un événement de grande portée. Elle est aussi caractéristique à un autre point de vue car elle résulte d'un double processus, externe et interne. Les pressions américaines et canadiennes ont joué un rôle certain. Sur le plan interne, une grande partie de l'opposition a joint ses forces à celles de la majorité du parti au pouvoir (au sein de celui-ci l'influence de l'industrie nucléaire, favorable à la ratification, s'est fait fortement sentir). Au cours du long débat qui a précédé la décision de ratifier, un véritable cours d'éducation civique a éclairé l'opinion sur les problèmes de la non-prolifération et le gouvernement a été amené à traiter à fond des questions telles que le coût de l'armement nucléaire, notamment d'un système de vecteurs et de missiles, les effets éventuels de l'adoption d'un tel armement sur les relations internationales du Japon, les ressources nucléaires du pays, etc. Ainsi au Japon, comme dans d'autres États, l'adhésion au TNP permet d'éduquer et de former l'opinion publique⁷.

On a insisté⁸ sur le fait que de nombreuses parties ont montré de l'indifférence à l'égard de la non-prolifération, en ne participant pas à la CE⁹. Il ne

4. La Suisse avait signé le TNP et a récemment annoncé qu'elle déclenchait la procédure de ratification.

5. Voir, sur toutes ces positions, le *SIPRI Yearbook 1976*, p. 389.

6. *International Herald Tribune*, 17 mars 1976.

7. Cf. notre ouvrage, *La non-prolifération des armes nucléaires*, Paris, 1969, p. 55.

8. W. EPSTEIN, « Nuclear Proliferation : The Failure of the Review Conference », *Survival*, novembre-décembre 1975, pp. 262-269.

9. 58 parties seulement y ont participé.

faudrait pas en tirer des conclusions hâtives : les absents sont presque tous des petits États sans ressources et n'ayant aucun programme nucléaire significatif. D'autre part, à l'expiration de la période de 25 ans, fixée par l'article X-2 du TNP, seule une majorité des parties pourrait mettre un terme à l'existence du régime conventionnel. La clause de retrait de l'article X-1 serait politiquement difficile à invoquer même si certaines parties ont fait des déclarations troublantes concernant l'attitude qu'elles adopteraient dans certaines circonstances¹⁰.

Mais si le TNP a le mérite d'exister, son application rigoureuse et élargie pose sans conteste un certain nombre de problèmes et exige l'adoption de nouvelles mesures dont on évoquera maintenant quelques-unes.

* * *

Le caractère discriminatoire du système irrite même des États-parties. Le remède fondamental a été indiqué par M^{me} Thorsson, déléguée de la Suède : « Le statut, la puissance politique et l'influence doivent être effectivement dissociés de la possession d'armes nucléaires¹¹. » Mais la mise en œuvre de ce principe général n'est pas aisée. On pourrait réserver au Conseil de sécurité un siège de membre permanent à un ENN ; il est douteux qu'une révision à cet effet de la Charte puisse avoir lieu dans les conditions requises. Il conviendrait, peut-être, en attendant, soit que les fonctions (d'enquête, d'examen des plaintes, de décision en cas de violation) que le Conseil exerce en vertu des divers traités de contrôle des armements soient confiées à un organe international au sein duquel le droit de veto n'existe pas, soit que les cinq membres permanents renoncent, à l'avance, d'un commun accord, à recourir au droit de veto chaque fois que le Conseil serait appelé à remplir une des fonctions précitées.

La cessation de la course aux armements nucléaires est un autre objectif fondamental des ENN qui insistent sur la nécessité de combattre avec la même énergie la prolifération verticale et la prolifération horizontale. À leurs yeux, la crédibilité du TNP dépend des superpuissances qui doivent démontrer à ceux qui ne possèdent pas d'armes nucléaires qu'elles sont disposées à consentir, de leur côté, des efforts réels et à prendre enfin des mesures concrètes. C'est bien l'objectif que fixe l'article VI du TNP.

Or, depuis 1968, les superpuissances ont adopté une seule mesure correspondant à la lettre et à l'esprit de cet article : il s'agit du traité de 1972 (et de sa modification subséquente) relatif à la limitation des systèmes de défense antibalistiques (*ABM/anti-ballistic missiles*)¹². Les ENN réclament de nouveaux actes et, en premier lieu, la conclusion d'un traité d'interdiction globale des essais nucléaires. Mais les États-Unis et l'URSS demeurent réticents et se déroberont

10. *SIPRI Yearbook 1976*, p. 390.

11. CCD/PV, 673.

12. Voir notre étude dans *l'Annuaire français de droit international*, 1972, pp. 9-84.

en posant des conditions telles que l'inspection sur place (dont on n'a jamais défini les fonctions et l'efficacité) ou la participation des cinq EN¹³. Le traité américano-soviétique du 3 juillet 1974 interdisant les essais souterrains d'armes nucléaires d'une puissance supérieure à 150 kilotonnes constitue une nouvelle légalisation des essais souterrains les plus fréquents. Le seuil ne tient aucun compte des capacités de vérification des moyens techniques actuels¹⁴. La CE n'a pu, dans sa déclaration, arriver à un consensus que sur une recommandation bien vague et platonique : elle a demandé aux superpuissances de limiter au minimum le nombre de leurs essais souterrains, principe qui est déjà inscrit dans le traité américano-soviétique de 1974. On peut se demander si la création au sein de la CCD d'un groupe d'experts scientifiques gouvernementaux chargé d'examiner les mesures de coopération sismologique internationale en vue de la détection et de l'identification d'événements sismiques¹⁵ pourra contribuer à débloquer la situation.

* * *

Les dispositions du TNP s'appliquent, au même titre, aux armes nucléaires et aux engins nucléaires explosifs que l'on pourrait employer à des « fins pacifiques ». Le principe ainsi posé se fonde sur la constatation – acceptée par la grande majorité de la communauté internationale et récemment confirmée par un groupe d'experts – que *toutes* les explosions nucléaires peuvent présenter un intérêt militaire ou d'armement¹⁶. Le caractère particulier de ces explosions a été bien souligné par le délégué du Japon :

Les caractéristiques d'une explosion nucléaire à des fins pacifiques, qui libère une quantité énorme d'énergie en quelques instants, sont exactement les mêmes que celles de l'explosion d'une arme nucléaire et diffèrent de celles de l'explosion qui se produit dans les réacteurs nucléaires, où la production d'énergie... est contrôlée¹⁷.

C'est bien pour cette raison que le traité sur l'Antarctique, le traité de Moscou et le TNP ne font aucune distinction entre les armes nucléaires et les engins nucléaires explosifs. Le traité de Tlatelolco est plus ambigu¹⁸.

13. Pour une bonne mise au point, voir le *SIPRI Yearbook 1976*, pp. 306-310.

14. Voir notre étude dans l'*Annuaire français de droit international*, 1974, pp. 153-172 et dans *Arms Control Today*, l'article de T. A. HALSTED ainsi que la déclaration du 28 mai 1976 de la *Arms Control Association*.

15. Voir CCD/495 ; CCD/PV, 707 et 714. La Suède vient de proposer que les superpuissances réduisent le seuil à 10 kt (ce qui est vérifiable avec les moyens techniques nationaux), 50% de tous les essais nucléaires étant d'une puissance supérieure à ce seuil. Le traité bilatéral, ainsi modifié, devrait être tout de suite transformé en instrument multilatéral ; CCD/PV, 716.

16. CCD/468/Rev. 1, p. 3 ; résolution 3484 (XXX) de l'Assemblée générale.

17. CCD/PV, 642.

18. C'est une des raisons avancées par l'URSS pour ne pas adhérer au protocole additionnel II. Voir les déclarations interprétatives qu'ont faites lors de leurs adhésions, les États-Unis (protocole additionnel II), les Pays-Bas (p. a. I) et le Royaume-Uni (p. a. I et II).

Suivant l'article V du TNP, seuls les États dotés d'armes nucléaires peuvent entreprendre des explosions nucléaires à des fins pacifiques. Ils doivent mettre à la disposition des États non dotés d'armes nucléaires, dans des conditions favorables et sur une base non discriminatoire, les avantages pouvant découler des applications pacifiques de ces explosions. Les États bénéficiaires peuvent obtenir ces avantages soit en vertu d'accords bilatéraux soit par l'entremise d'une organisation internationale, conformément à un accord international spécial ou à des accords internationaux spéciaux.

Ces règles s'insèrent logiquement dans le système adopté par le traité qui, concrètement et immédiatement, empêche la prolifération horizontale et non la prolifération verticale. Peu importe l'intention du pays qui acquiert et utilise ces dispositifs, c'est l'acquisition de tels dispositifs par un État non nucléaire qui affecte la sécurité internationale et celle de chacun des États intéressés. En revanche, dans le système actuel, tant que n'intervient pas une interdiction globale des essais, la production et l'utilisation des explosifs nucléaires ne sont pas susceptibles d'accroître d'une façon significative la capacité militaire d'un État déjà doté d'armes nucléaires. Encore convient-il de rappeler que les États-Unis et l'URSS ont conclu récemment des traités : l'un, du 3 juillet 1974 sur l'interdiction des essais souterrains d'armes nucléaires d'une puissance supérieure à 150 kt ; l'autre, du 28 mai 1976, édictant la même règle pour les explosions nucléaires à des fins pacifiques. Ces instruments montrent que les super-puissances traitent de la même façon des armes et des engins nucléaires explosifs. Le second des deux traités prévoit un système de contrôle comportant, dans certains cas, l'observation sur place (volontaire ou obligatoire) des explosions nucléaires à des fins pacifiques, qui demeurent autorisées, de manière à garantir qu'elles ne constituent pas des essais camouflés d'armes nucléaires. Mais il est très peu probable que l'observation sur place adoptée en l'occurrence puisse servir de modèle pour un traité d'interdiction globale des essais¹⁹. Le traité du 28 mai 1976 ne fournit pas non plus d'indication sur la façon de résoudre le problème des explosions nucléaires pacifiques dans un régime d'interdiction complète des essais²⁰. D'autre part, il témoigne de l'importance qu'attachent à ces opérations les deux grands (ou du moins l'URSS).

Or les explosions nucléaires pacifiques non contenues (principalement celles susceptibles de servir aux grands travaux de génie civil) pourraient constituer une violation du traité de Moscou. De plus, la technologie n'en est encore qu'au stade expérimental et les États-Unis semblent assez découragés par les résultats obtenus jusqu'à maintenant. L'attitude des Soviétiques apparaît assez contradictoire. Tout en reconnaissant que l'on est toujours dans la phase de la

19. Voir *Arms Control Today*, juin 1976, pp. 4 et 5. Le délégué britannique, qui soutient que l'inspection sur place constitue un rouage indispensable d'un traité d'interdiction globale des essais, n'a même pas mentionné le traité américano-soviétique du 28 mai 1976. CCD/PV, 708. Pour une opinion différente, voir l'exposé du délégué néerlandais, CCD/PV, 717.

20. Voir les remarques du délégué néerlandais, CCD/PV, 717.

recherche qui n'offre encore aucune perspective concrète d'application pratique²¹, ils insistent cependant sur la poursuite des explosions nucléaires à des fins pacifiques et les valorisent ainsi aux yeux des pays en développement. Nombre de ceux-ci sont obnubilés dans ce domaine, comme dans d'autres, par le mirage d'une technologie de pointe. Ils s'élèvent contre les dispositions de l'article V du TNP qu'ils jugent discriminatoires et qui, à leur avis, sont destinées à consacrer le monopole des superpuissances. L'Inde notamment a adopté une position égalitaire extrême en déclarant qu'elle n'admettra des restrictions à sa liberté d'action qu'à la condition que soient acceptés : a) par tous les pays, un régime d'interdiction de tous les essais d'armes nucléaires dans tous les milieux ; b) avec la participation de tous les États nucléaires, un accord universel et non discriminatoire réglementant les explosions nucléaires souterraines à des fins pacifiques²². Critiquant cette attitude, le délégué du Japon a remarqué avec beaucoup de bon sens :

Je ne suis pas contre la théorie selon laquelle tous les États ont le droit de mettre au point leurs propres techniques et doivent bénéficier d'une égale souveraineté dans l'exercice de ce droit. J'estime qu'il s'agit là d'une des normes les plus fondamentales de la communauté internationale. Je voudrais néanmoins souligner que si l'exercice d'un certain droit est considéré comme entraînant pour la communauté internationale plus d'inconvénients que d'avantages directs, le fait, pour l'État intéressé, de renoncer librement à l'exercice de ce droit constitue aussi un exercice louable de sa souveraineté. C'est grâce à la modération dont les États ont fait preuve dans ce domaine que la communauté internationale a rejeté progressivement la loi de la jungle, s'est débarrassée de ses attitudes machiavéliques et a instauré le système de coopération en vigueur aujourd'hui²³.

Cependant d'autres pays moins obsédés que l'Inde par la passion de l'égalité et adhérents au TNP, s'inquiètent de l'incompréhension dont continuent à faire preuve les superpuissances devant les susceptibilités des États non nucléaires. Des mesures concrètes peuvent être envisagées. La plus rationnelle – mais la moins probable – est celle d'un moratoire des explosions. Faut-il d'une telle mesure, les EN devraient conclure au plus vite avec les ENN, comme le réclame l'Assemblée générale de l'ONU²⁴, l'accord international de base, prévu à l'article V du TNP. Les compétences et le rôle de l'AIEA auraient lieu d'être renforcés. Un pas a été fait dans ce sens avec la création, au sein de l'Agence, le 11 juin 1975, d'un groupe consultatif *ad hoc* sur les explosions nucléaires pacifiques, ouvert à tous les États et chargé notamment d'examiner les problèmes économiques, juridiques, ceux concernant la santé, la sécurité et de donner un avis sur la structure et le contenu de l'accord ou des accords visés par l'article V du TNP.

21. V. S. EMELYANOV dans *SIPRI, Nuclear Proliferation Problems*, 1974, p. 224 ; NPT/CONF/SR. 2 et CONF/C. II/SR. 6 et 7.

22. Voir, par exemple, A/C.I/PV, 2088.

23. CCD/PV, 686, p. 15.

24. Résolution 3484 A (XXX).

Les EN pourraient aller plus loin et accepter la création, sous l'égide de l'AIEA, d'une consortium intergouvernemental permettant à des ENN, à l'occasion d'une explosion effectuée conformément à l'article V, de fournir certains services non « sensibles ». En effet, les préoccupations mercantiles commencent, ici aussi, à peser dangereusement dans la balance. La déclaration suivante d'un représentant de la RFA en témoigne :

Pour éviter tout malentendu, il ne sera pas question dans un avenir prévisible de procéder à des explosions nucléaires pacifiques sur le territoire de la RFA. Toutefois notre industrie pourrait être intéressée à fournir ce que l'on appelle des services connexes aux explosions nucléaires pacifiques dans de futures entreprises conjointes dans d'autres pays, c'est-à-dire sous la forme de planification préparatoire et d'appui, d'activités d'ingénierie et de services. Cela, aussi, présente de l'importance dans le sens d'une politique de non-prolifération qui ne soit pas discriminatoire²⁵.

Il conviendrait également que, conformément aux suggestions avancées notamment par le Directeur général de l'AIEA²⁶, le système défini par l'Agence²⁷ pour surveiller les explosions nucléaires pacifiques effectuées par un EN sur le territoire d'un ENN s'applique aussi à la même catégorie d'opérations entreprise par un EN sur son propre territoire. En outre, un tel État, lorsqu'il procède à une explosion de ce genre, devrait, *a priori* et *a posteriori*, fournir à l'ONU ou à la CCD, un certain nombre de données d'information dont la liste serait établie par l'organisation concernée²⁸. Enfin, on pourrait adopter – proposition plus radicale – un système d'autorisation préalable, par une institution internationale, des explosions effectuées par les EN tant sur leur propre territoire que, en vertu de l'article V, sur celui des ENN²⁹.

* * *

On vient de voir que de nombreux ENN condamnent les traits discriminatoires du régime de non-prolifération. Ils se préoccupent aussi des conditions dans lesquelles leur sécurité pourrait être assurée. Sur ces deux plans, la création de zones exemptes d'armes nucléaires semblait constituer une réponse. L'article VII du TNP précise – bien inutilement – que rien dans le traité ne porte atteinte au droit d'un groupe quelconque d'États de conclure des traités régionaux de façon à assurer l'absence totale d'armes nucléaires sur leurs territoires respectifs. Cette disposition envisage l'établissement d'un régime plus strict que celui adopté par le TNP.

25. CCD/PV, 672, p. 20.

26. NPT/CONF/10, p. 26.

27. INFCIRC/169.

28. Voir, dans ce sens, une proposition du Nigeria, CCD/PV, 713.

29. Ce régime s'appliquerait, en fonction des considérations de politique économique globale, dans le contexte d'une interdiction globale des essais d'armes, ne couvrant pas les explosions pacifiques. Voir CCD/PV, 672 (Canada) ; ENDC/PV, 415, CCD/PV, 487 et 647 (Suède) ; NPT/CONF/C. II/SR. 10, pp. 2-5.

Jusqu'à présent la seule zone existante est celle créée par le traité de Tlatelolco du 14 février 1967. En vertu de cet instrument, le territoire des parties est exempt d'armes nucléaires, même de celles que pourrait entreposer un EN et qui resteraient sous la garde et le contrôle d'un tel État. Mais le traité n'interdit pas le transit des armes nucléaires à travers le territoire des parties. De plus, les dispositions relatives aux explosions nucléaires « pacifiques » sont ambiguës et, en tout cas, plus laxistes que celles qui figurent à l'article V du TNP.

Après la détonation indienne du 18 mai 1974, nous avons cru que la création d'une zone dénucléarisée en Asie du Sud pourrait constituer une solution possible à la sécurité régionale (compte tenu, en particulier, des critiques indiennes concernant le caractère discriminatoire du TNP)³⁰. De son côté, la CE a estimé

que la création de zones reconnues sur le plan international comme étant exemptes d'armes nucléaires, sur l'initiative et avec l'accord des États directement intéressés de la zone considérée, constitue un moyen efficace de prévenir la dissémination des armes nucléaires et pourrait contribuer d'une manière notable à la sécurité de ces États.

À la réflexion, cette attitude paraît quelque peu optimiste. Le récent rapport d'un groupe d'experts³¹ et les débats de l'Assemblée générale³² mettent en évidence les difficultés que rencontre la création des zones dénucléarisées. Celle-ci n'éliminerait pas la discrimination : il y a des régions où de telles zones ne peuvent pas être établies ; il y aurait des États qui refuseraient d'y participer ; les engagements des EN ne seraient pris qu'à l'égard des ENN-participants. Enfin et surtout, il apparaît que la création des zones, notamment dans les régions de tension comme l'Asie du Sud, le Moyen-Orient et l'Afrique australe se heurte à l'opposition ou à la mauvaise volonté des principaux intéressés. Il ne nous semble donc pas qu'il soit possible de combler, au moyen de zones dénucléarisées, les lacunes du système de non-prolifération.

Les ENN-parties au TNP ont maintes fois demandé aux EN de leur offrir des garanties de sécurité crédibles et efficaces. Ces garanties peuvent être positives ou négatives. De la première catégorie relèvent les déclarations identiques faites en 1968, au Conseil de sécurité, par chacun des trois EN-parties au TNP, concernant l'assistance qui devrait être fournie à un ENN-partie au TNP, victime d'une agression avec emploi d'armes nucléaires ou menacé d'une telle agression. Ces déclarations et la résolution du Conseil qui en prend acte³³ ne créent aucune nouvelle obligation par rapport à celles assumées en vertu de la Charte de l'ONU. Mais il nous semble que les États qui réclament plus et mieux perdent de vue que la non-prolifération elle-même constitue un facteur de leur sécurité

30. Voir G. FISCHER, « L'Inde et la bombe », *Politique étrangère*, 1974, n° 4, pp. 307-330.

31. CCD/476.

32. Résolution 3472 B. (XXX).

33. Résolution 255 (1968) du Conseil de sécurité.

et que nous sommes à une époque où les grandes puissances, même dans le cadre des alliances, hésitent ou renoncent à assumer des engagements automatiques.

En ce qui concerne les garanties négatives, suivant une proposition présentée à la CE, les EN se seraient engagés :

a) à ne jamais, en aucune circonstance, employer ou menacer d'employer des armes nucléaires contre les États non dotés d'armes nucléaires, parties au traité et dont le territoire est totalement exempt d'armes nucléaires et b) à s'abstenir de prendre l'initiative d'une attaque nucléaire contre l'un quelconque des autres États non dotés d'armes nucléaires, parties au traité³⁴.

Des trois EN-parties au TNP, seul le Royaume-Uni a manifesté de l'intérêt pour cette proposition et encore seulement dans le cadre de la création de zones dénucléarisées³⁵. La Chine, par une déclaration solennelle du 9 mai 1966, a renoncé à utiliser en premier l'arme nucléaire contre quelque pays que ce soit. De son côté, M. Giscard d'Estaing a affirmé, dans sa conférence de presse du 24 octobre 1974, que la France n'emploierait ni ne menacerait d'employer la force nucléaire contre un État non nucléaire, la mise en œuvre de ce principe devant faire l'objet d'un accord avec les autres États nucléaires. Mais ceux-ci n'ont été saisis d'aucune proposition.

L'engagement de ne pas recourir en premier à l'emploi des armes nucléaires peut être assumé soit a) *erga omnes* ; soit b) à l'égard de tous les ENN ; soit c) à l'égard de ceux de ces États qui ne possèdent pas des armes nucléaires sur leurs territoires ; soit d) à l'égard des ENN qui ne sont pas protégés contre une menace ou une attaque nucléaire par des garanties données par un EN dans le cadre d'un traité³⁶, soit e) dans le cadre plus précis des zones exemptes d'armes nucléaires, à l'égard des États faisant partie d'une telle zone. La Chine, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, en adhérant au protocole additionnel II au traité de Tlatelolco, se sont engagés à ne recourir ni à l'emploi d'armes nucléaires ni à la menace de leur emploi contre les parties au traité³⁷. D'après sa déclaration interprétative du 20 décembre 1967, le Royaume-Uni se considérerait dégagé de cette obligation si une partie commettait une agression quelconque avec l'appui d'un État nucléaire³⁸. La déclaration des États-Unis du 12 mai 1971 comporte la même interprétation sauf que les termes « agression quelconque » sont remplacés par l'expression « attaque armée ». Comme on l'a fort justement remarqué,

qui donc jugerait s'il y a agression et quelle serait la valeur d'un engagement de ne pas utiliser d'armes nucléaires, si cet engagement pouvait être dénoncé en cas de guerre ?³⁹

34. NPT/CONF/ L. 4/ Rev. 1.

35. NPT/CONF/SR. 3.

36. C'est la formule employée par une résolution de la 6^e Conférence islamique des ministres des Affaires étrangères tenue à Djeddah du 12 au 15 juillet 1975, CCD/462.

37. Voir H. GROS ESPIELL, *Annuaire français de Droit international*, 1973, pp. 131-146.

38. NPT/CONF/9, p. 26.

39. CCD/PV, 683 (Suède) ; aussi CCD/476, annexe II, p. 17.

Les garanties de sécurité ont, on le voit, un caractère assez illusoire. Les États-Unis ont raison lorsqu'ils observent que ce n'est pas une attaque nucléaire déclenchée par un EN qui menace les ENN mais un conflit impliquant l'emploi d'armes classiques ou l'acquisition d'armes nucléaires par des États rivaux ⁴⁰. D'une façon moins pertinente peut-être, Washington prétend que les assurances négatives pourraient porter atteinte à celles que les accords de sécurité mutuelle offrent aux États qui y adhèrent et inciter certains de ces États à acquérir leurs propres armes nucléaires (on pense sans doute, en premier lieu, à la Corée du Sud).

Le problème est avant tout psychologique. Les ENN considéreraient qu'en leur donnant des garanties négatives, les EN accepteraient de limiter leur propre liberté d'action. Il conviendrait donc que ceux-ci commencent par assumer, à l'égard de tous les ENN, l'engagement défini par la formule de Tlatelolco ou par celle, encore plus vague, de Djeddah ⁴¹.

* * *

Il faut maintenant évoquer le problème de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et celui des garanties, étroitement liés. En les abordant, deux remarques préliminaires doivent être formulées. Le régime conventionnel instauré par le TNP, comme celui créé par bien d'autres instruments internationaux, constitue un cadre souple, censé s'adapter aux changements incessants et rapides de la technologie, des idées, des attitudes et des rapports intergouvernementaux et transnationaux. Pour ne prendre qu'un exemple – nous en avons rencontré et en rencontrerons d'autres – la pratique a montré la nécessité d'une collaboration – que le TNP n'évoque jamais – entre les producteurs et exportateurs (qu'ils soient des EN ou des ENN). Ceux-ci ont fini par former un comité permanent au sein duquel ils cherchent à se mettre d'accord sur un code de conduite conforme à l'esprit et à la lettre du TNP. Un autre exemple illustre le changement des idées. Au moment de l'élaboration du TNP, beaucoup d'ENN, en dépit de l'exemple du Canada, avaient craint que la renonciation aux armes nucléaires, à la technologie militaire, allait représenter pour eux un frein au développement de la technologie civile. Aujourd'hui, personne n'entretient plus ces craintes : si, pour la plupart des EN, c'est la technologie militaire qui a conduit à la technologie civile, à l'heure actuelle on doit, pour nombre d'ENN, redouter le processus inverse.

D'autre part, le développement de l'énergie nucléaire est jalonné par des erreurs d'experts. Un grand nombre d'entre eux se sont fortement trompés : aux États-Unis, dans leurs prévisions (au cours des années cinquante) relatives au coût de l'énergie de source nucléaire ainsi qu'au rythme de construction

40. NPT/CONF/C. I/SR. 9.

41. Voir la note 36. Cf. aussi *Arms Control Today*, juillet-août 1975, pp. 1-3 ; (H. S. SCOVILLE), décembre 1975, pp. 2-3 ; (Les ASPIN), avril 1976, p. 5.

des centrales ; en Angleterre, sur les qualités des divers types de réacteur, etc. Actuellement, les spécialistes s'affrontent sur les avantages, les inconvénients et l'avenir des surgénérateurs, sur le degré de contrôle nécessaire pour empêcher les détournements du cycle civil vers des fabrications militaires, etc. Comme l'a fort bien remarqué un savant éminent :

Dans une technique aussi récemment maîtrisée que le nucléaire, les organismes de recherche, les fabricants de matériel et les producteurs d'électricité ont presque le monopole d'une compétence visiblement reconnue. Ces corps professionnels portent à leur métier des sentiments de dévouement et de foi ; dans les controverses ils se comportent tout naturellement comme des avocats plutôt que comme des juges.

Et la même personnalité de préconiser le recours à la gamme la plus étendue d'experts impartiaux, français et étrangers⁴². La discussion ouverte et fondée sur les sources d'information les plus variées, qui pourra ainsi s'instaurer, devrait permettre à l'opinion publique et aux responsables politiques de faire leur choix en connaissance de cause.

En ce qui concerne l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, le TNP se caractérise par les conceptions qui ont prévalu au cours des années cinquante, lorsque le président Eisenhower avait lancé son plan « atomes pour la paix » : en 1968 encore on pense qu'il est possible de séparer le secteur civil du secteur militaire. L'article IV du TNP proclame le droit inaliénable des parties de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Il est prévu un échange aussi large que possible d'équipement, de matières et de renseignements scientifiques et technologiques. Les parties en mesure de le faire devront

coopérer en contribuant... au développement plus poussé des applications de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, en particulier sur le territoire des États non dotés d'armes nucléaires qui sont parties au traité, compte dûment tenu des besoins des régions du monde qui sont en voie de développement.

Depuis que cet article a été rédigé, la possibilité de séparer l'utilisation militaire est apparue illusoire ; les progrès des connaissances techniques et scientifiques ont suscité de nouvelles craintes et de nouvelles exigences quant aux précautions à prendre.

Quoi qu'il en soit, le texte de l'article IV est ambigu. Pour certains, cet article donne un droit préférentiel aux parties, récompensant celles-ci d'avoir renoncé aux armes nucléaires. Suivant d'autres, un traitement préférentiel serait discriminatoire et l'adhésion au traité devrait être motivée, non par des compensations de ce genre, mais

par le souci d'empêcher une prolifération plus poussée des armes nucléaires et [par] la ferme conviction que l'abondance des armes nucléaires est lourde de dangers pour le monde⁴³.

42. Lew KOWARSKI dans *le Monde* du 2 4 juillet 1976.

43. NPT/CONF/C. II/SR. 9 (Égypte, pays qui a signé le TNP mais ne l'a pas ratifié).

En tout cas, on constate que la coopération pacifique a bénéficié jusqu'à présent davantage aux États-non-parties qu'aux parties⁴⁴.

Or le TNP, comme tout instrument multilatéral, établit pour les parties des droits et des devoirs particuliers. On se demande pourquoi celles-ci ne bénéficieraient pas d'un traitement préférentiel du moment qu'on admet que la non-prolifération correspond au bien commun des membres de la société internationale. La CE a réaffirmé

le rôle crucial que joue le traité dans les efforts internationaux visant à éviter une plus grande prolifération des armes nucléaires.

En vertu du régime conventionnel auquel elles ont adhéré, les parties au TNP ont pris des engagements particuliers (qu'elles peuvent sans doute renier, encore que, de l'avis général, cela puisse s'avérer pratiquement difficile) ; elles ont accepté, bien davantage que les non-parties, de limiter leur liberté d'action. Un engagement, même douteux, vaut mieux que pas d'engagement du tout.

Le problème du traitement préférentiel comporte différents aspects. Une préférence pourrait être accordée aux États en développement, parties au traité, en ce qui touche *les conditions* de financement des fournitures. C'est bien ce qu'envisage le Directeur général de l'AIEA lorsqu'il préconise un traitement préférentiel « dans le domaine extrêmement important du financement à des conditions favorables, pour aider à faire face aux dépenses d'équipement des installations nucléaires ». En effet, une centrale nucléaire de dimension moyenne coûte plus de cent fois le montant annuel total des débours de l'AIEA au titre de l'assistance technique⁴⁵. Jusqu'à présent les trois EN-parties ont refusé d'aller plus loin. Ils ont accepté le principe du traitement préférentiel dans le domaine de l'assistance technique (et, en ce qui concerne les États-Unis, pour les dons de matières nucléaires) mais non pour les marchés nucléaires, les installations industrielles ou pour le financement de celles-ci⁴⁶.

Quant aux fournitures elles-mêmes, le texte de l'article IV du TNP semble bien envisager un traitement préférentiel. Mais déjà lors de l'élaboration du traité, on a insisté sur le principe de la non-discrimination qui devrait s'appliquer dans le domaine de la coopération pacifique entre parties et non-parties. Les États-Unis ont clairement indiqué, à l'occasion du processus de ratification, qu'ils avaient le droit et l'intention de coopérer avec les États non adhérents, en respectant les dispositions du traité relatives aux garanties⁴⁷. On a défendu cette attitude notamment par l'argument suivant : subordonner les fournitures à l'adhésion au traité pourrait avoir un effet contraire à celui que l'on recherche ; les pays qui refusent le régime conventionnel et disposent de compétences tech-

44. NPT/CONF/11 et add. 1.

45. NPT/CONF/SR. 2.

46. NPT/CONF/C. II/SR. 4 et 12 ; NPT/CONF/SR. 2 et 3.

47. *Non-proliferation Treaty*, Hearings before the Senate Committee on Foreign Relations on Executive H, juillet 1968, pp. 49-50 et 2^e partie, février 1969, pp. 372-373, 425-426.

niques pourraient développer une industrie nucléaire sans aide extérieure (ou avec l'aide d'un pays peu soucieux d'imposer des garanties) et sans aucun contrôle ou vérification⁴⁸. Mais ce raisonnement n'est pas sans faille. On peut demander s'il est possible de surveiller ou de contrôler, grâce à des fournitures, les activités nucléaires d'un État industriellement avancé et si l'argument n'est pas plus valable pour les pays retardés. Dans la pratique, l'exemple indien montre que ni le Canada ni les États-Unis, fournisseurs importants de l'Inde, n'ont exercé une réelle influence sur la politique nucléaire de ce pays, faute d'avoir exigé des garanties suffisantes. Au cours du débat qui s'est engagé aux États-Unis au sujet de la livraison de réacteurs à l'Égypte et Israël (non-parties au TNP), certains ont demandé que celle-ci soit utilisée comme un moyen de pression pour amener les États bénéficiaires à adhérer au TNP ou du moins aux buts et objectifs du traité. Mais, selon d'autres, les États-Unis devraient être plus accommodants car ils ne possèdent plus un monopole dans le domaine de l'industrie nucléaire et que d'autres exportateurs (comme la France) sont beaucoup moins exigeants⁴⁹. Cette dernière position est traditionnellement adoptée pour justifier les ventes d'armes classiques aux pays en développement et, en même temps, les rivalités et les surenchères des fournisseurs.

La solution consiste donc dans le respect, par tous, de l'esprit et de la lettre du régime conventionnel de non-prolifération et, en premier lieu, des garanties exigées, problème dont on traitera plus loin. Il faut aussi s'interroger sur l'identité du destinataire, sur la nature des livraisons. Des conditions et précautions spéciales s'imposent dans les transactions conclues avec les États faisant partie d'une zone de tension. Les pays dont les dirigeants proclament leur intention de conserver l'option nucléaire ne devraient bénéficier d'aucune fourniture. L'Afrique du Sud doit faire l'objet du même traitement. En mai 1976, l'opinion publique sensibilisée aux Pays-Bas et aux États-Unis a empêché la participation de ces pays à une opération nucléaire avec l'Afrique du Sud. La France, elle, a pu aller de l'avant sans rencontrer pareil frein. Les arguments invoqués à cette occasion sont plutôt fragiles. On a souligné, du côté officiel français, le caractère technique de l'opération (comme si l'on pouvait faire abstraction du facteur politique dans les relations avec l'Afrique du Sud et oublier notamment les réactions néerlandaises et américaines), l'avantage d'exercer une certaine influence sur la politique nucléaire de Pretoria qui, de toutes façons, possède déjà la capacité de fabriquer des armes nucléaires, capacité à laquelle l'opération n'ajouterait rien (raisonnement contradictoire et peu convaincant), les garanties conformes aux normes de l'AIEA (argument qui ne

48. Cf. M. WILLRICH (ed.), *Civil Nuclear Power and International Security*, New York, Praeger, 1971, p. 68 et *Global Politics of Nuclear Energy*, New York, Praeger, 1971, p. 92.

49. Voir *Resolutions of Inquiry into Proposed Nuclear Agreements with Egypt and Israël*, Hearings before the Committee on Foreign Affairs, H.R. on H. Res. 1189 and 1219, 9 juillet 1974 ; *U. S. Foreign Policy and the Export of Nuclear Technology to the Middle East*, Hearings before the Subcommittee on International Organizations and Movements and on the Near and South Asia, of the Committee on Foreign Affairs, H.R., 25 juin, 9 et 18 juillet, 16 septembre 1974, pp. VI, IX, 25, 51, 53, 54, 77, 78, 96-97, 133, 134, 169, 170, 176, 190, 194, 225.

tient aucun compte de la situation en Afrique australe, telle qu'elle est vécue objectivement et subjectivement par les pays de la région). Faut-il rappeler une fois de plus que tout ce qui concerne le contrôle des armements, en général, et la non-prolifération, en particulier, est dominé par les images et les représentations que s'en font l'opinion publique, les gouvernements, et qu'aucun État n'a le droit de négliger ou d'ignorer ce fait ou ce facteur. Par ailleurs, la thèse suivant laquelle on peut découper en tranches bien séparées les activités nucléaires d'un pays est contestée par les spécialistes et démentie par l'expérience. Comment faire confiance à un État qui a constamment violé les normes de la Charte de l'ONU à laquelle il appartient ainsi que les avis de la Cour Internationale de Justice ? Le contrat nucléaire franco-sud-africain nous paraît contraire à la fois à l'esprit du régime de non-prolifération et à celui des résolutions de l'ONU⁵⁰.

Après les caractéristiques de l'État avec lequel on traite, il faut s'interroger sur la nature des livraisons. La grande majorité des spécialistes estime que les installations d'enrichissement d'uranium ou du retraitement du combustible usé représentent un danger spécial pour la non-prolifération, en raison à la fois des difficultés de vérification ainsi que de la nature et de la quantité des matières produites ou traitées ; de plus, on peut contester l'utilité actuelle de telles installations pour les ENN. Le président Giscard d'Estaing a indirectement reconnu que ces inquiétudes sont justifiées lorsqu'il a déclaré le 20 mai 1976, à Washington, qu'il avait personnellement empêché l'exécution du contrat de vente d'une usine de retraitement à la Corée du Sud⁵¹. Ses scrupules n'ont pas abouti au même résultat dans les rapports franco-pakistanaï. Or on ne voit pas ce qui distingue l'accord de garantie conclu avec le Pakistan⁵² de celui qui était censé couvrir l'opération avec la Corée du Sud⁵³.

Dans ces conditions, on ne peut qu'approuver la proposition, avancée d'abord par la Suède⁵⁴ puis par le sénateur Mondale⁵⁵ suivi par M. Carter⁵⁶, d'établir un moratoire sur l'exportation des installations de ce type, en attendant que des dispositions appropriées puissent être adoptées en vue de réduire les risques de détournement des matières nucléaires dangereuses.

On s'est demandé successivement : à qui exporter ? quoi ? Il s'agit maintenant de répondre à une troisième question : à quelles conditions ?

50. Signalons que la Fédération des Églises protestantes de France a déclaré le 30 mai 1976 que le contrat constituait à la fois un danger de prolifération et une aide à l'Afrique du Sud.

51. Il semble bien que ce contrat avait été annulé à la suite de la pression américaine. Voir le sénateur GLENN dans *Congressional Record*, 18 février 1976, p. S. 1801.

52. Doc AIEA, GOV/1775.

53. GOV/1574.

54. CCD/PV, 673, p. 12.

55. S. Res. 188, *Congressional Record*, 18 juin 1975 et S. Res. 199 ; *ibid.*, 26 juin 1975, pp. S. II680-81.

56. *International Herald Tribune*, 14 mai 1976.

En abordant le problème de garanties, il n'est pas inutile de rappeler qu'un premier système a été organisé dans ce domaine par l'article XII du statut de l'AIEA. En vertu de ce texte, l'Agence doit s'assurer que l'aide fournie par elle-même ou à sa demande ou sous sa direction ou sous son contrôle, n'est pas utilisée à des fins militaires. Ce système dont la dernière codification figure dans le document INFCIR/66/ Rev. 2 de 1968 est appliqué en vertu : soit a) des accords de transfert (accords bilatéraux de coopération dont la vérification est confiée à l'Agence), soit b) d'un accord d'assistance conclu par l'Agence avec un de ses membres, soit c) de la décision d'un État de se soumettre volontairement et unilatéralement à la vérification internationale.

Le système de garantie est nouveau sur le plan tant politique (le contrôle international constitue une exception dans la vie interétatique, peu intégrée) que technique (les activités nucléaires sont récentes, et la technologie, en pleine évolution). Aussi le statut de l'Agence ne constitue-t-il qu'un cadre vague et souple permettant toutes les adaptations. Les États, lorsqu'ils ont défini la première fois le contenu de l'article XII, bénéficiaient par conséquent d'une grande latitude dans leur choix des solutions possibles et ils ont pris leur décision à la majorité⁵⁷. Ils ont également voulu que le système adopté garde lui-même toute la souplesse qui s'impose ; ils ont précisé que

les principes et les modalités énoncés dans le présent document seront revus de temps à autre à la lumière de l'expérience nouvelle acquise par l'Agence et des progrès de la technologie⁵⁸.

Ce principe figure aussi dans les accords conclus en vertu du TNP. Lors de l'élaboration de ce traité, le co-président américain du Comité de Genève a fait une déclaration non contestée suivant laquelle le système de garanties était conçu de manière à pouvoir être modifié facilement⁵⁹.

Ceci posé, rappelons les traits essentiels du système, tel qu'il est établi par l'article III du TNP. La mise en œuvre des engagements contractés par les ENN-parties est contrôlée au moyen de garanties définies par l'article précité et par des accords conclus avec l'AIEA, en application de cet article et des principes arrêtés par l'Agence⁶⁰.

Les garanties... s'appliqueront à toutes matières brutes ou tous produits fissiles spéciaux dans toutes les activités nucléaires pacifiques exercées sur le territoire d'un tel État (non doté d'armes nucléaires, partie au traité), sous sa juridiction ou entreprises sous son contrôle, en quelque lieu que ce soit.

Ce système a été critiqué à divers points de vue. On s'est indigné de son caractère discriminatoire : les EN-parties y échappent. Cependant les États-Unis

57. Voir R. PENDLEY, L. SCHEINMAN et R. W. BUTLER, « International Safeguarding as Institutionalized Collective Behavior », *International Organization*, été 1975, pp. 585-616.

58. Il s'agit d'un passage du document INFCIRC/66 et de ses versions ultérieures.

59. ENDC/PV, 357.

60. Principes qui figurent dans le document INFCIRC/153.

et le Royaume-Uni ont déclaré qu'ils soumettraient aux garanties toutes leurs installations nucléaires civiles et, en juin 1976, le Conseil des Gouverneurs de l'AIEA a accepté l'offre précise faite à cet effet par le second des pays susmentionnés. On a contesté l'intérêt d'un tel engagement⁶¹ ; il nous paraît considérable sur le plan psychologique dont le rôle est si important dans le domaine dont nous traitons ici.

Il est intéressant de signaler que, lors de l'élaboration du traité, de nombreux États ont manifesté la crainte que les garanties ne constituent une entrave pour leur industrie nucléaire, un moyen de consacrer le monopole technologique des EN, parties ou non au TNP, et qu'elles ne facilitent la divulgation des secrets industriels et commerciaux. Ces craintes se sont complètement dissipées ; on ne les évoque même plus. La CE a constaté que les activités de vérification de l'Agence

respectent les droits souverains des États et n'entravent ni le développement économique, scientifique et technologique des parties, ni la coopération dans les activités nucléaires pacifiques.

La vérification a pour but de déceler rapidement (mais pas toujours immédiatement) le détournement de quantités significatives (et non de quantités insignifiantes) de matières nucléaires soumises aux garanties. Elle ne vise qu'à constater des faits, qu'à donner éventuellement l'alerte ; elle ne peut empêcher – sinon par la dissuasion que constitue le risque d'une détection – la violation des engagements assumés. Les garanties sont conçues pour permettre la vérification de ce qui est déclaré mais non pour découvrir des activités clandestines : fabrication ou introduction, en cachette, d'armes ou d'explosifs nucléaires. Sur ce point, si le texte du traité de Tlatelolco va plus loin, il n'a jamais été mis en œuvre. Il semble bien qu'il serait difficile d'adopter la solution de ce dernier traité et de *l'appliquer*.

On a tendance à incriminer le système d'inspection fonctionnant dans le cadre des garanties et notamment le nombre insuffisant d'inspecteurs dont le zèle laisserait à désirer, le fait que leur travail se fonderait trop sur les données fournies par le pays inspecté et que les inspections ne seraient pas assez fréquentes⁶². Par ailleurs, on se plaint que les garanties ne soient pas assorties de sanctions susceptibles de s'appliquer en cas de violation.

L'inspection constitue une entreprise nouvelle dans la vie internationale. Il n'y a aucune raison que l'inspection ne s'améliore pas avec l'expérience qui est actuellement encore insuffisante. Le nombre des inspecteurs pourrait être

61. *SIPRI Yearbook 1976*, p. 372.

62. Voir le rapport du *Government Accounting Office, Congressional Record*, 18 février 1976, pp. S 1805-1806 ; *New York Times*, 1^{er} juin 1976 ; *International Herald Tribune*, 7 juin 1976 ; *Export Reorganization Act of 1976, Hearings before the Senate Committee on Government Operations on S. 1439*, janvier et mars 1976, pp. 397-466, 533-756, 922-1036, 1452-1463.

augmenté et leur formation perfectionnée. Le système pourrait être rendu plus étanche en organisant l'accès des inspecteurs à tout moment à tout lieu (comme le prévoit le statut de l'AIEA), surtout aux installations où l'on traite le plutonium et l'uranium enrichi. Il faudrait rendre publics les rapports d'inspection, dans la mesure où cela serait compatible avec la sauvegarde du secret industriel et commercial. D'autre part, les puissances technologiquement avancées devraient faire un plus grand effort financier pour couvrir les frais résultant de l'application des garanties.

Mais il convient aussi de mentionner que le Directeur général de l'AIEA a rappelé que la vérification des installations de retraitement et de celles où le plutonium est traité en grande quantité, exige de nombreuses inspections que les États ne sont guère disposés à accepter, ne voulant supporter ni les charges financières ni l'extension du contrôle qui en résulterait. Il y a donc des limites aux améliorations du système ; on doit, comme la CE, espérer que celles-ci résulteront notamment du perfectionnement « des techniques de garanties, des instruments, du traitement des données ».

Quant aux sanctions, il convient de ne pas tomber dans le juridisme. Elles pourraient s'appliquer si certaines puissances, après concertation, décidaient de le faire, si une volonté collective existait à cet effet. L'AIEA a d'ailleurs la faculté de soumettre une violation au Conseil de sécurité ; si celui-ci reste impuissant, ce n'est pas un texte établi à l'avance qui changerait la situation ⁶³.

Il convient d'ailleurs de rappeler qu'aucun système de garantie ne peut être totalement étanche et fournir une sécurité absolue. Ce que l'on peut obtenir c'est une chance raisonnable de détection, le violeur éventuel devant être conscient qu'il court un risque sérieux d'être découvert. Ceci n'empêche évidemment pas de chercher, dans les limites du possible, à développer et à resserrer les « contrôles ».

L'article III du TNP n'a pas prévu que ceux-ci s'appliqueraient à la sécurité physique des installations et matières nucléaires. Or le sabotage d'une installation, la contrebande ou le marché noir des matières nucléaires, leur vol par un groupe terroriste peuvent intéresser plus d'un pays et avoir des répercussions graves au-delà des frontières de l'État où l'acte est perpétré. L'AIEA a émis des recommandations non obligatoires, quelque peu vagues, sur la protection physique ⁶⁴. Faut-il adopter une convention internationale en la matière et, dans l'affirmative, quel doit être le caractère de cet instrument ? détaillé ou général et vague ? Un débat s'est engagé à ce sujet devant les instances internationales ⁶⁵.

63. Une sanction qui s'impose naturellement est l'embargo total des fournitures à destination du pays qui a violé l'esprit ou la lettre des engagements qu'il a contractés.

64. NPT/CONF/6, Annexe 9 et INFCIRC/225.

65. Voir les discours de M. Kissinger des 23 septembre 1974 et 22 septembre 1975 à l'Assemblée générale de l'ONU ; NPT/CONF/C. II/SR. 2 (Royaume-Uni) ; NPT/CONF/C. II/SR. 3 (Suède). Voir aussi, dans le *Bulletin of the Atomic Scientists*, les articles de T. R. FRANCK, décembre 1975, M. WILLRICH, mai 1975 et D. M. KRIEGER, juin 1975.

Suivant le délégué mexicain, il convient d'adopter un système cohérent soumis à la vérification internationale et ceci pour éviter qu'un État fournisseur ne refuse de conclure une transaction nucléaire sous le prétexte que les mesures de sécurité physique appliquées par l'acheteur éventuel sont insuffisantes ou inefficaces⁶⁶. À l'heure actuelle, les États-Unis exercent une pression – sans doute utile – sur les pays avec lesquels ils concluent des contrats nucléaires en vue de leur faire adopter des mesures appropriées de protection physique⁶⁷. Des normes internationales dont l'application serait contrôlée par une organisation intergouvernementale seraient sans doute plus facilement et plus durablement acceptées que celles qui paraissent être imposées par une superpuissance. Quoi qu'il en soit, l'AIEA devrait encore préciser et améliorer les normes directives qu'elle a déjà élaborées. Les États qui négligeraient d'appliquer ces normes ne devraient plus recevoir des fournitures nucléaires.

Il convient maintenant de rappeler le trait le plus important du système de garanties. Dans les ENN, parties au traité, ce système s'applique à toutes les activités nucléaires pacifiques. En revanche, en vertu d'une interprétation discutable – mais maintenant acquise – de l'article III (2) du TNP, les garanties ne s'appliquent, dans les ENN-non-parties au traité, qu'aux livraisons nucléaires à des fins pacifiques provenant d'une partie au traité. De toute évidence, il y a là une anomalie. La CE l'a relevé en recommandant « la normalisation et l'universalité d'application des garanties de l'AIEA » et leur application « à toutes les activités nucléaires pacifiques dans les pays importateurs qui ne sont pas parties au traité ». Parmi les fournisseurs, seul le Royaume-Uni a demandé à l'AIEA de donner suite à la recommandation de la CE⁶⁸.

Cependant, le bilan en matière de garanties n'est pas entièrement négatif. Les États-Unis, le Royaume-Uni et l'URSS, allant un peu plus loin que ne l'exigeait l'interprétation stricte de l'article III du TNP, ont accepté de communiquer à l'avance à l'AIEA les exportations prévues de matières nucléaires à destination d'un État non doté d'armes nucléaires ainsi que leurs importations de matières nucléaires qui, immédiatement avant l'exportation, sont soumises aux garanties de l'AIEA dans le pays d'où les matières nucléaires sont importées⁶⁹.
69. Voir INFCIRC/209 et add. et NPT/CONF/6/Rev. 1, pp. 24–33.

D'autre part, et surtout, les producteurs, groupés d'abord au sein du Comité Zangger, puis en 1975, au sein du Comité de Londres⁷⁰, ont élaboré des règles de conduite communes en ce qui concerne les exportations nucléaires, en particulier vers les ENN-non-parties au TNP. On a ainsi établi une liste, périodi-

66. NPT/CONF/C. II/SR. 3.

67. *The Export Reorganization Act 1975*, Hearings before the Senate Committee on Government Operations, 1975, pp. 227–230.

68. Voir le discours de M. Callaghan à l'Assemblée générale des Nations unies ainsi que les interventions des représentants britanniques, A/C. I/PV. 2086 et CCD/PV. 708.

70. Il comprend maintenant les États-Unis, la France, le Royaume-Uni, l'URSS, la RFA, le Japon, le Canada, la Belgique, l'Italie les Pays-Bas la Suède la RDA, la Pologne et la Tchécoslovaquie.

quement mise à jour, des matériels « sensibles » dont l'exportation est soumise aux garanties. Les bénéficiaires ne peuvent pas utiliser les livraisons reçues pour procéder à une explosion nucléaire « pacifique ». Ils doivent adopter des mesures de protection physique des matériels et s'engager à soumettre aux garanties toute installation dérivée ou copiée à partir des installations acquises de l'étranger. Les garanties s'appliqueront aux matériels réexportés vers un pays tiers et à ceux exportés vers un tel pays lorsqu'ils ont été copiés sur du matériel importé provenant des membres du Comité de Londres.

Sans doute s'agit-il de mesures partielles qui n'éliminent pas la discrimination actuellement existante entre parties et non-parties. Sans doute subsiste-t-il encore un conflit au sein du comité entre ce que l'on a appelé l'axe Moscou-Ottawa-Washington et l'axe Berlin-Paris, nettement plus laxiste. Il n'en reste pas moins que l'existence même du comité comprenant un État-non-partie, la France, et l'établissement d'un code de conduite périodiquement réexaminé, constitue un progrès certain. Mais cet organe devrait être davantage institutionnalisé, rompre avec le secret qui caractérise actuellement ses délibérations, exercer un certain contrôle sur les grandes sociétés qui dominent le marché nucléaire et organiser un système d'information concernant leurs activités ⁷¹.

L'objectif reste naturellement l'établissement du même système de garantie pour tous les ENN, qu'ils soient ou non parties au traité. Un moratoire devrait être décidé en ce qui concerne les ventes d'installations d'enrichissement ou de retraitement, du moins jusqu'à la création de centres régionaux ou multinationaux pour le cycle du combustible nucléaire, qui présenteraient des avantages au point de vue économique, technologique, et à celui de l'application des garanties. Cette création a été préconisée par la CE et par le Directeur général de l'AIEA ⁷². Encore faudrait-il que les États industrialisés consentent des sacrifices financiers pour faciliter concrètement la naissance de tels centres. Par ailleurs, on pourrait exiger, comme le prévoit l'article XII, A. 5 du statut de l'AIEA, que les matières fissiles non utilisées soient mises en dépôt auprès de l'Agence. Là encore, se pose le problème des moyens.

Il serait aussi à souhaiter que chaque État exportateur s'inspire de l'exemple américain, en établissant un organisme indépendant chargé d'examiner les accords nucléaires ⁷³ et en offrant à la législature la possibilité de se prononcer sur de

71. On peut évoquer, à titre de comparaison, les rapports de l'AIE avec les sociétés pétrolières ; voir notre étude : l'Agence internationale de l'Énergie, *Annuaire français du Droit international*, 1974, pp. 749/752.

72. NPT/CONF/SR. 2.

73. L'organisme américain, la NRC, avant d'émettre son avis, tient des audiences publiques où sont entendus les représentants des intérêts en cause, y compris des associations à but non lucratif. Aux États-Unis même, on a soutenu que la NRC n'était pas assez indépendante, que ses compétences laissaient à désirer, que trop d'organismes étaient appelés à intervenir en la matière et que ses pouvoirs étaient trop limités. *Congressional Record*, 18 février 1976, pp. S 1801, 1803-1805.

tels accords. Dans un domaine dont l'importance ne saurait être sous-estimée, l'opinion publique serait ainsi mieux informée et pourrait exercer davantage d'influence.

Les pressions actuellement exercées sur vendeurs et acheteurs par les États-Unis peuvent-elles aboutir à une meilleure et plus stricte application de la politique de non-prolifération ? On a rappelé plus haut les positions prises par de nombreux responsables américains. On connaît aussi l'amendement Symington suivant lequel Washington, en principe, interrompt son aide militaire et économique aux pays qui exportent ou importent des installations de retraitement. Le sénateur Ribicoff vient de proposer que les États-Unis ne livrent plus de l'uranium enrichi aux États (comme la France et la RFA) qui n'appliqueraient pas une stricte politique de non-prolifération. Il présente aussi un plan visant à créer des installations multinationales d'enrichissement et de retraitement (éventuellement sous la gestion ou le contrôle de l'AIEA) et à répartir le marché nucléaire entre les divers fournisseurs⁷⁴.

On a soutenu que les États-Unis, ayant perdu le monopole de la technologie nucléaire, ne disposent plus des moyens de pression nécessaires et suffisants⁷⁵. Il semble bien que cette thèse soit excessive : les moyens de Washington demeurent considérables et réels sur le plan tant technologique que – et peut-être surtout – économique (pressions négatives : refus, et positives : financement, subventions). Déjà, l'Iran, d'abord hostile à l'idée d'un centre multinational de retraitement, paraît maintenant s'y rallier⁷⁶.

L'attitude américaine, suivant certains, procéderait de motifs basement commerciaux et ne serait que le reflet d'une volonté de domination.

Sans doute, les États-Unis eux-mêmes n'ont-ils pas suivi dans le passé une politique conséquente de non-prolifération. Sans doute, y existe-t-il une interprétation étroite entre les intérêts privés et l'État⁷⁷. Mais il serait simpliste d'imputer entièrement les préoccupations des responsables, des savants, des spécialistes du contrôle des armements à la volonté de conserver le marché nucléaire. Elles s'expliquent, en premier lieu, par des inquiétudes réelles devant les désastres possibles. Elles doivent, à ce titre, susciter un écho favorable chez tous ceux qui les partagent. On doit apprécier une attitude en fonction de sa valeur intrinsèque et non du caractère de celui qui l'adopte. En outre, d'autres États et, notamment, l'URSS, poursuivent les mêmes objectifs ; l'accord des super-puissances n'est pas nécessairement contraire au bien commun de la société internationale.

74. A. A. RIBICOFF, « A Market-Sharing Approach to the World Nuclear Sales Problem », *Foreign Affairs*, juillet 1976, pp. 763-787.

75. P. L. JOSKOW, « The International Nuclear Industry To-Day », *ibid.*, pp. 788-803.

76. Voir *International Herald Tribune*, 16 août 1976.

77. Nous l'avons montré il y a longtemps dans notre ouvrage *L'énergie atomique et les États-Unis*, Paris, 1957.

Il est donc de l'intérêt des États industrialisés de tenir compte du point de vue américain, tout en exigeant que les mesures à adopter s'insèrent dans un mécanisme international et internationalisé échappant à l'emprise ou à la domination d'une grande puissance.

* * *

Le régime de non-prolifération est fragile et des dangers le menacent. Est-ce une raison pour jeter l'éponge et admettre que la prolifération est inévitable ? Nous ne le croyons pas. Le régime a le mérite d'exister et jusqu'à présent il a résisté tant bien que mal. Des résultats, même limités, sont, ici comme ailleurs, préférables à l'échec total. Des difficultés nouvelles se présenteront sans doute. De nouvelles solutions devront être trouvées. Il convient qu'elles soient toujours plus largement discutées, popularisées et, au besoin, défendues. Que l'on soit pessimiste ou optimiste, le pari qui comporte le moins de risque est celui qui mise sur le bon sens, la raison et l'intérêt de l'ensemble de la société internationale.