

**Comité préparatoire
de la Conférence des Parties
chargée d'examiner le Traité
sur la non-prolifération
des armes nucléaires en 2010**

3 mai 2007
Français
Original : anglais

Première session

Vienne, 30 avril-11 mai 2007

**Article X du Traité sur la non-prolifération
des armes nucléaires : dissuader les contrevenants
de se retirer du Traité et réagir, le cas échéant,
à un tel retrait**

Document de travail soumis par les États-Unis d'Amérique

1. Tous les États parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) ont le plus grand intérêt à veiller à ce que tous les membres adhèrent au Traité ou s'y conforment. Aux fins de la sécurité nationale et internationale, il est de la plus haute importance que chaque pays empêche d'autres pays d'acquérir des armes nucléaires et prévienne l'effondrement, qui pourrait être catastrophique, du régime de non-prolifération et le lancement de nouvelles courses aux armes nucléaires. Chaque pays a également tout intérêt sur les plans économique et social à consolider et à élargir la coopération internationale dans le domaine nucléaire fondée sur les garanties découlant du respect du TNP. Il est très important pour la paix et la sécurité internationales que le Traité conserve son intégrité et son efficacité.
2. Les immenses bienfaits du TNP pour la communauté internationale seraient toutefois dangereusement compromis si des pays contrevenant au Traité pouvaient impunément s'en retirer, mettre au point des armes nucléaires et profiter d'une telle situation. Si contrevenir au Traité n'entraînait aucune réaction et si le retrait était perçu comme signifiant l'arrêt de tout effort de la part de la communauté internationale pour exiger des mesures correctives, le système d'avantages sur le plan de la sécurité et du développement mis en place par le Traité risquerait de s'effondrer, tandis que les objectifs fondamentaux de non-prolifération et d'adhésion universelle au Traité deviendraient vains.
3. Le spectre d'un tel avenir est désormais sous nos yeux. Après avoir, pendant des années, affiché son mépris pour ses obligations en matière de garanties et fabriqué des armes nucléaires, la Corée du Nord a annoncé en janvier 2003 son intention de se retirer du Traité. Ses déclarations et son comportement avant et depuis cette date, dont ses essais nucléaires d'octobre 2006, montrent que le retrait de la Corée du Nord est précisément le type de comportement que la communauté



internationale ne saurait autoriser si le Traité doit avoir encore un sens. Parallèlement, le régime iranien ayant à maintes reprises été pris en flagrant délit d'infraction au Traité, ses dirigeants ont laissé entendre qu'ils envisageaient eux aussi de se retirer du Traité. Il convient de revoir la réaction jusqu'ici assez ambivalente de la communauté internationale, car de la façon dont nous réagissons à ces provocations dépendra la survie du Traité et les avantages qui devraient en découler pour les générations à venir.

4. Pour toutes ces raisons, les États parties au TNP devraient examiner avec soin l'article X. La question de savoir comment dissuader les contrevenants au Traité de s'en retirer et, le cas échéant, comment réagir à un tel retrait est à la fois importante et pressante. Une action internationale prompte et efficace s'impose. Les États parties devraient placer cette question en tête de l'ordre du jour pour le cycle d'examen du Traité en cours, s'appuyer sur l'excellent travail préparatoire sur les questions visées à l'article X effectué pour la conférence d'examen de 2005 et travailler en étroite coopération pour mettre en œuvre des mesures appropriées dans les meilleurs délais.

Avantages du Traité et principe de la bonne foi

5. Tous les États parties au Traité en tirent d'énormes avantages du point de vue de la sécurité, dans la mesure essentiellement où le Traité contribue à garantir qu'un État voisin ou rival ne disposant pas d'armes nucléaires n'en acquerra pas et du fait de l'assurance qui en découle pour toute l'humanité qu'elle se protège contre l'émergence de nouvelles et dangereuses courses aux armements nucléaires. Tel est l'objet principal du Traité. Cet objectif est toutefois compromis si certains États parties ne se conforment pas à leurs obligations en vertu du Traité et si ces États se sentent libres de s'en retirer impunément.

6. Les parties au Traité jouissent de certains avantages dont se privent ceux qui ont choisi de ne pas adhérer au Traité. Parmi ces avantages, la participation aux délibérations des conférences d'examen et des réunions du Comité préparatoire au cours desquelles d'importants aspects du fonctionnement du Traité sont examinés. Les avantages du Traité incluent également l'accès à la coopération nucléaire et à diverses formes de soutien technique pour l'utilisation de la technologie nucléaire à des fins pacifiques. Un État partie qui profite de ces avantages tout en contrevenant de manière clandestine à ses obligations en vertu du Traité témoigne, ce faisant, de son mépris pour le Traité et se rend coupable de tromperie à l'égard de tous les États parties. L'État partie qui se retire du TNP après avoir enfreint les obligations en découlant ne devrait pas être autorisé à éviter les mesures correctives décidées par la communauté internationale le privant de ces avantages tant qu'il enfreint le Traité. Le retrait n'absout aucunement un État d'une infraction au Traité commise alors qu'il était encore partie au Traité. Tout État se retirant du Traité avant d'avoir réparé les infractions commises devrait demeurer comptable de ces infractions. Si l'article X stipule bien que les pays ont le droit de se retirer du Traité, ils n'en ont pour autant pas le droit de tirer profit de leurs infractions et les autres États parties doivent veiller à ce que tel ne soit pas le cas.

Dissuasion et réaction efficace

7. Une action internationale efficace tendant à ce que les contrevenants ne profitent pas de leur conduite frauduleuse n'aurait pas simplement pour effet de

garantir une issue moins dangereuse et plus juste dans tel ou tel cas particulier. Elle renforcerait le Traité, préserverait plus efficacement la paix et la sécurité internationales et raffermirait les normes qui facilitent la coopération nucléaire internationale parce qu'elle ferait de toute infraction au Traité, ou du retrait du Traité pendant ou *après* une infraction, une option moins tentante pour d'autres parties. Les éléments de réaction et de dissuasion sont interconnectés : une dissuasion renforcée diminuerait le risque que des circonstances surviennent où il serait nécessaire de réagir au retrait d'un contrevenant au Traité. En même temps, chaque exemple de réaction efficace contribuera à dissuader d'autres parties qui pourraient être tentées de suivre la même voie à l'avenir.

Cadre existant

8. Au cas où un État partie annoncerait son intention de se retirer du Traité, le TNP et le régime de non-prolifération nucléaire donnent déjà les moyens (préavis de trois mois) à la communauté internationale de réagir. Il est clair, qui plus est, que le Traité n'envisage un éventuel retrait que dans les circonstances les plus graves, à savoir celles qui compromettraient les intérêts suprêmes du pays. Ainsi, aux termes de l'article X.1,

Chaque Partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, aura le droit de se retirer du Traité si elle décide que des événements extraordinaires en rapport avec l'objet du présent Traité ont compromis les intérêts suprêmes de son pays. Elle devra notifier ce retrait à toutes les autres Parties au Traité ainsi qu'au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, avec un préavis de trois mois. Ladite notification devra contenir un exposé des événements extraordinaires que l'État en question considère comme ayant compromis ses intérêts suprêmes.

9. En exigeant un préavis de trois mois avant le retrait effectif, l'article X laisse aux parties et au Conseil de sécurité des Nations Unies – et, de ce fait, de manière implicite, à pratiquement toute partie susceptible d'exercer une influence – le temps de chercher à influencer la partie souhaitant se retirer ou de se préparer à affronter les conséquences d'un retrait effectif. En exigeant de la partie notifiant son retrait que sa notification contienne un exposé des événements extraordinaires que l'État en question considère comme ayant compromis ses intérêts suprêmes, le Traité donne à la communauté internationale la possibilité d'examiner et d'évaluer les motivations et les raisons de la partie annonçant son retrait. Bien que la décision de se retirer relève de la souveraineté nationale, la communauté internationale devrait chercher à utiliser tous les moyens à sa disposition pour contrecarrer cette décision s'il est clair que les raisons invoquées relèvent de la mauvaise foi et que l'intention réelle est de commettre d'autres infractions au Traité.

10. Le TNP ne contient aucune disposition permettant aux États parties d'*empêcher* le retrait de prendre effet si les raisons invoquées sont, de l'avis de la communauté internationale, peu ou mal fondées, mais il n'empêche pas non plus la communauté internationale de prendre des mesures appropriées à l'encontre d'une partie annonçant son retrait, notamment si celle-ci a donné la preuve que ses actions constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales. Étant donné la capacité de destruction des armes nucléaires, dont la possession est réglementée par le Traité, le retrait du Traité soulèverait normalement des questions relevant de la

compétence du Conseil de sécurité. Le retrait d'un pays ayant déjà contrevenu à ses obligations au titre du TNP devrait être jugé extrêmement préoccupant.

Réactions au retrait

11. Les parties au TNP devraient mettre en œuvre un large éventail de mesures pour chercher à dissuader un État de se retirer du Traité alors qu'il y contrevient et pour exprimer son opposition à une telle décision – avant, pendant et après la période de préavis prévue à l'article X. De telles mesures pourraient inclure, selon les circonstances :

A. Conseil de sécurité des Nations Unies

12. Dans la mesure où le désir d'un contrevenant au Traité de se retirer du Traité a des chances d'être associé à l'intention d'acquérir des armes nucléaires, le Conseil de sécurité doit évaluer avec soin les conséquences possibles d'un tel retrait pour la paix et la sécurité internationales. Dès réception de la notification de retrait, le Conseil de sécurité devrait donc se réunir rapidement pour examiner les « événements extraordinaires » cités par la partie comme compromettant ses intérêts suprêmes et justifiant son intention de se retirer, ainsi que les conséquences vraisemblables pour la paix et la sécurité du retrait envisagé et la possibilité que des mesures autres que le retrait soient plus appropriées compte tenu des circonstances alléguées par la partie.

13. Le Conseil de sécurité a clairement démontré que la prolifération des armes nucléaires constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales. Par conséquent, en cas de retrait du Traité de la part d'un contrevenant, le Conseil devrait examiner toutes les options prévues par la Charte, notamment au Chapitre VII, qui pourraient correspondre aux circonstances invoquées. Le retrait d'une partie ne s'acquittant pas de ses engagements en vertu du Traité pose un sérieux problème, dans la mesure où d'autres parties peuvent avoir fondé leurs calculs et leurs décisions en matière de sécurité et de coopération nucléaire sur le respect desdits engagements par la partie se retirant.

14. Le Conseil de sécurité pourrait demander à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) tous les renseignements pertinents dont elle dispose sur le pays en question, notamment sur l'application des garanties par l'État souhaitant se retirer. L'AIEA pourrait aussi être en mesure de fournir d'autres renseignements sur les capacités de l'État, par exemple, en matière de retransformation et d'enrichissement et sur ses stocks d'uranium et de plutonium enrichis, ainsi que sur le bilan dressé par ses inspecteurs des activités en cours connues.

15. Le Conseil de sécurité pourra également souhaiter tenir des consultations avec la partie souhaitant se retirer et indiquer clairement les mesures qu'il pourrait prendre à l'avenir. Au cas où les conditions énoncées au paragraphe 1 de l'article X du TNP seraient remplies et où le retrait aurait effectivement lieu, le Conseil devrait évaluer avec soin la situation résultant du retrait pour déterminer si elle constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales. Une fois ce point acquis, le Conseil devrait envisager toutes les mesures appropriées, y compris en invoquant ses pouvoirs en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, pour imposer des conditions spécifiques de transparence et de responsabilité concernant les activités nucléaires du pays en question et/ou réglementer la portée des rapports autorisés avec ce pays dans le domaine nucléaire.

B. Conseil des Gouverneurs de l'AIEA

16. L'Agence internationale de l'énergie atomique n'est investie d'aucun rôle spécifique en ce qui concerne le retrait du Traité en soi. Elle a, toutefois, des pouvoirs et des responsabilités statutaires spécifiques en cas de non-respect par une partie des garanties nucléaires, qui pourraient devenir importantes au cas où une partie enfreindrait ses obligations en matière de garanties avant de tenter de se retirer du Traité. L'Agence dispose également d'une certaine latitude pour formuler les obligations en matière de garanties de façon à limiter le risque qu'en cas de retrait, les matières et les technologies nucléaires ne soient plus, automatiquement, soumises à aucune garantie. De ce fait, l'AIEA et son Conseil des Gouverneurs pourraient envisager ce qui suit :

- a) Des mesures visant à maintenir les garanties applicables au matériel et aux matières nucléaires d'un État souhaitant se retirer, au cas où cette partie remplirait les conditions fixées à l'article X;
- b) Notification rapide au Conseil de sécurité des Nations Unies de toute préoccupation concernant les garanties ou le respect d'autres clauses;
- c) Suspension des accords de fourniture entre l'AIEA et un État ne respectant pas ses obligations en matière de garanties;
- d) Suspension de l'assistance technique de l'AIEA à cette partie, soit pour des motifs prévus dans le Statut de l'Agence par principe, soit sur instruction du Conseil de sécurité des Nations Unies;
- e) Retrait des matières ou équipements fournis sous les auspices de l'Agence à un État ne respectant pas ses obligations en matière de garanties, conformément aux articles XII.A.7 et/ou XII.C du Statut de l'AIEA.

C. Fournitures nucléaires

17. Aucune fourniture nucléaire supplémentaire ne devrait être livrée à un pays ne respectant pas ses obligations en vertu du Traité qui s'est retiré ou a adressé une notification de retrait. Qui plus est, une partie se retirant du Traité ne devrait plus pouvoir utiliser les matières et équipements nucléaires importés alors qu'elle était partie au Traité. Les parties au TNP pratiquent la coopération nucléaire en partant du principe que toutes les parties respectent effectivement le Traité et, dans le cas d'un État non doté d'armes nucléaires, que cet État accepte les garanties demandées par l'Agence dans le cadre du Traité. Un État qui se retire alors qu'il n'a pas respecté ses obligations ne devrait pas continuer à bénéficier des avantages acquis en vertu du Traité.

18. À cette fin, les États fournisseurs de matériel nucléaire devraient chercher par tous les moyens appropriés à empêcher l'utilisation des matières et équipements nucléaires précédemment fournis à l'État se retirant et à s'assurer de leur élimination ou de leur renvoi au fournisseur initial. Les fournisseurs d'équipements et de matières nucléaires devraient se réserver ce droit dans leurs accords bilatéraux concernant les fournitures nucléaires et l'exercer, le cas échéant. Le Groupe des fournisseurs de matériel nucléaire, qui envisage déjà d'exiger que les garanties de l'AIEA s'appliquent pendant toute la durée de vie du matériel fourni, pourrait intégrer dans ses directives en matière d'exportation une « obligation de restitution » en cas d'infraction au Traité ou de retrait.

19. Le retour de ces fournitures pourrait aussi être imposé par le Conseil de sécurité dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte, si une telle mesure était jugée nécessaire pour réagir à une menace visant la paix et la sécurité internationales. Enfin, même dans les cas où il n'y a pas eu de livraison, les accords concernant les fournitures nucléaires pourraient être révoqués, le cas échéant, en témoignage de désapprobation.

20. Nous notons à cet égard que, comme indiqué ci-dessus, l'article XII.A.7 du Statut de l'AIEA donne à l'Agence le droit de « reprendre tous produits et tout équipement fournis par elle ou par un membre » en exécution d'un projet si l'État bénéficiaire ne s'acquitte pas de ses obligations en matière de garanties ou ne prend pas, dans un délai raisonnable, les mesures correctives demandées. L'article XII.C comporte une disposition analogue. L'idée de reprendre des produits ou équipements à un État qui ne respecte pas les normes de non-prolifération n'est pas nouvelle ni particulièrement novatrice et il serait raisonnable, par conséquent, de l'adapter pour l'appliquer aux cas de retrait du Traité, lorsqu'en contrevenant au Traité, l'État visé n'a pas respecté les normes en matière de non-prolifération.

21. Enfin, les États peuvent utiliser leurs propres ressources pour contrecarrer les tentatives faites par les parties se retirant pour renforcer leurs capacités nucléaires, notamment en ce qui concerne la collecte d'informations et divers moyens d'interdiction. En cas de retrait de la part d'un État ayant enfreint le Traité, les États disposant de telles ressources pourraient les utiliser pour tenter d'empêcher l'État se retirant, considéré comme posant un risque en matière de prolifération, de procéder à des transferts clandestins visant à acquérir des moyens de fabriquer des armes nucléaires ou facilitant la prolifération de ces technologies.

Conclusion

22. Le droit de se retirer du TNP demeure un droit souverain inscrit dans le Traité lui-même. Mais rien dans le Traité ne donne aux pays le droit de tirer profit de leur violation des dispositions du Traité ou de se protéger des conséquences de tels actes. Et les parties au TNP, en vérité tous les pays, ont le droit souverain d'envisager toutes les conséquences d'un tel retrait pour leur sécurité individuelle et collective. Les États parties devraient laisser clairement entendre qu'ils veilleront à ce que le retrait du Traité de la part d'un pays l'ayant enfreint entraîne toutes les conséquences appropriées. Ce faisant, ils contribueront à prévenir de telles actions et à promouvoir l'adhésion universelle au Traité.

23. La survie du régime de non-prolifération nucléaire exige des États parties au Traité qu'ils collaborent pour mettre au point et appliquer promptement des mesures propres à dissuader les contrevenants au Traité de se retirer du Traité et pour réagir vigoureusement à un éventuel retrait. Après l'annonce par la Corée du Nord de son retrait en 2003, un travail précieux a été réalisé sur cette question à l'occasion de la Conférence d'examen de 2005. La même question devrait bénéficier à nouveau de la priorité absolue pendant le cycle d'examen en cours et les États parties devraient faire tout leur possible pour convenir de mesures efficaces. Il faut mettre à profit le présent cycle d'examen pour élaborer et adopter de telles mesures et pour réaffirmer les normes du TNP et le régime général de non-prolifération qu'elles appuient.