

Le Traité sur la non-prolifération à l'épreuve du droit de retrait

Grégory Bouterin

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2008/4 Hiver**, PAGES 791 À 801
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782865924042

DOI 10.3917/pe.084.0791

Date de mise en ligne : 18/12/2008

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2008-4-page-791?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Le Traité sur la non-prolifération à l'épreuve du droit de retrait

par **Grégory Bouterin**

Grégory Bouterin, docteur en droit, est officier de l'armée de l'air (Centre de recherche de l'armée de l'air, CreA/EOAA), membre du Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC/CNRS - Université Paul Cézanne Aix-Marseille-III) et chercheur associé au Centre d'études de sécurité internationale et de maîtrise des armements (CESIM). Il est notamment l'auteur de *La Lutte contre la prolifération des armes de destruction massive* (Paris, La Documentation française, 2007).

Le TNP comporte une clause de retrait, comme toutes les conventions internationales. Le retrait de la Corée du Nord, annoncé en 1993, effectif en 2003, souligne toute la difficulté de préserver la possibilité du retrait tout en garantissant la stricte application des engagements souscrits. Il faut sans doute renforcer le dispositif d'évaluation des raisons du retrait, et faire que le Conseil de sécurité puisse tirer les conséquences d'un retrait qui dévoilerait une violation du Traité.

politique étrangère

Le régime de la maîtrise des armements a été particulièrement marqué ces dernières années par la problématique du retrait, aussi bien dans un cadre bilatéral avec le retrait des États-Unis du Traité antimissile balistique (Anti-ballistic Missile Treaty, ABM), que dans un cadre multilatéral avec celui de la Corée du Nord du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) en 2003 sur la base de sa notification de 1993 (laquelle avait alors été suspendue la veille de la prise d'effet).

D'un point de vue strictement juridique, il n'y a rien là de particulièrement choquant puisque les accords de maîtrise des armements comportent, comme nombre de traités et conventions, une clause de retrait permettant à une partie, par une manifestation explicite de volonté, de mettre fin aux effets du traité à son égard, « c'est-à-dire dans les rapports

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur et aucunement celle de son institution.

entre cette partie et les autres¹ ». La Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit d'ailleurs que l'« extinction d'un traité ou le retrait peuvent avoir lieu a) conformément aux dispositions du traité ; ou, b) à tout moment, par consentement de toutes les Parties, après consultation des autres États contractants » (art. 54)². Le TNP n'échappe pas à la règle puisqu'aux termes de l'article X, « [c]haque 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 ».

En revanche, du point de vue de la sécurité internationale, le retrait du TNP est source de préoccupation. Parce que le risque existe – si un deuxième retrait venait à avoir lieu – de voir certaines parties reconsidérer à leur tour leurs engagements³, ce retrait doit véritablement être perçu non seulement comme une atteinte à l'autorité de la norme de non-prolifération mais également comme une menace pour la pérennité du régime préventif. Cette problématique est aujourd'hui d'autant plus d'actualité que le cycle préparatoire à la Conférence d'examen du TNP de 2010 se poursuit dans un climat international dominé notamment par la crise iranienne.

1. F. Capotorti, « L'extinction et la suspension des traités », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1971, vol. 134, n° 3, p. 465-466. La dénonciation, prévue dans le cas des traités bilatéraux, a en revanche un caractère « plus large » puisqu'elle engendre la fin des effets du traité à l'égard des deux parties, donc son extinction. Elle constitue un simple retrait dans le cadre de traités multilatéraux et ne provoque la fin des effets du traité que dans les seules relations entre l'État dénonçant le traité et les autres parties ; les effets continuant de courir pour les autres contractants.

2. L'article 56 traite plus spécifiquement du cas où un traité ne contient pas de dispositions relatives à l'extinction, à la dénonciation ou au retrait. La procédure applicable à ces cas est définie à la section 4 de la Convention.

3. Le *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale* de 2008 souligne que « [l]es ambitions régionales de l'Iran, servies par des programmes balistiques et nucléaires, inquiètent suffisamment certains de ses voisins pour que l'on ne puisse exclure totalement, à l'horizon de 15 ans, une révision de leurs engagements à l'égard du TNP » (p. 45). Les États-Unis soulignaient également que « le retrait d'une partie ne s'acquittant pas de ses engagements au titre 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 » : *Preparatory Committee for the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, NPT/CONF.2010/PC.I/WP.22, Document de travail soumis par les États-Unis, 3 mai 2007, p. 4.

Conditions de mise en œuvre

Une condition d'invocabilité : l'atteinte aux intérêts suprêmes

Le droit qu'accorde l'article X n'est pas inconditionnel⁴ mais est soumis à un certain nombre de conditions. La première est liée à l'existence « [d']événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du présent Traité ». Cette condition – expression en quelque sorte de la clause *rebus sic stantibus* (reliée à un changement fondamental de circonstances) – est classique. Pour dénoncer le Traité ABM, les États-Unis avaient d'ailleurs invoqué, sur la base de l'article 15 de l'accord, un changement fondamental de circonstances renvoyant aussi bien à la fin de la guerre froide et à l'établissement de nouvelles relations avec la Russie qu'à la menace représentée par certains États, qui rendrait nécessaire le développement de capacités antimissiles⁵.

En notifiant en 1993 son retrait du TNP, la Corée du Nord avait pour sa part souligné les dangers pesant sur ses intérêts du fait des manœuvres militaires conjointes entre les États-Unis et la République de Corée, qu'elle considérait comme « une répétition de guerre nucléaire » et « une manœuvre d'intimidation visant à [la] désarmer (...) et à étouffer [son] système socialiste », précisant que cette analyse vaudrait « jusqu'à ce que l'on constate que les menaces nucléaires des États-Unis ont été retirées et que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a mis fin à son comportement injuste⁶ ». Après avoir annoncé, dans un premier temps, un moratoire sur ce retrait, le gouvernement de Pyongyang confirma ce dernier en janvier 2003, soutenant que cette mesure était « pleinement conforme aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations unies car elle devient une mesure de légitime défense visant à préserver la souveraineté et le droit à l'existence du pays et de la nation, que la politique de plus en plus intensément hostile des États-Unis d'Amérique et les pressions qu'ils exercent sur la République populaire démocratique de Corée (RPDC) mettent à l'agonie⁷ ». L'invocation de la

La Corée du Nord notifie son retrait en 1993, proclame un moratoire, puis confirme le retrait en 2003

4. G. Bunn, J. Rhineland, « The Right to Withdraw from the NPT: Article X is Not Unconditional », *Disarmament Diplomacy*, n° 79, avril-mai 2005.

5. R. Müllerson, « The ABM Treaty: Changed Circumstances, Extraordinary Events, Supreme Interest and International Law », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 50, n° 3, juillet 2001.

6. Lettre du 12 mars 1993 adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la RPDC auprès de l'Organisation des Nations unies (ONU), doc. S/25405, annexe, p. 2.

7. Lettre du 24 janvier 2003 adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la RPDC auprès de l'ONU, doc. S/2003/91, annexe 1, p. 2.

légitime défense est ici contestable. Non seulement elle ne peut être invoquée sans agression armée préalable⁸, mais en plus son exercice nécessite l'aval du Conseil de sécurité.

Indépendamment de cela, si chaque partie peut, « dans l'exercice de sa souveraineté nationale », invoquer des événements extraordinaires pour se retirer du Traité, encore faut-il que ces derniers aient déjà « compromis les intérêts suprêmes de son pays ». Selon la lettre même du TNP, il ne peut s'agir d'événements *susceptibles* de compromettre ces intérêts, mais d'événements ayant *déjà eu* des conséquences : « des événements extraordinaires [...] *ont compromis* les intérêts suprêmes ». Il n'est autrement dit pas possible de dénoncer le TNP de manière préventive. Le problème essentiel tient donc à la qualification de la notion d'événements extraordinaires. Or le TNP donne à chaque partie compétence pour qualifier elle-même ces événements (« si elle décide »), alors même qu'il « n'y a pas de véritable limitation là où un accord, tout en subordonnant le pouvoir de dénonciation ou de retrait au fait que certaines circonstances se vérifient, laisse l'appréciation entièrement à l'État intéressé ». Mohamed I. Shaker prévenait d'ailleurs que tant que chacune des parties aurait ce pouvoir de décider pour elle-même ce qu'elle entend par « événements extraordinaires qui ont compromis ses intérêts suprêmes », alors il n'y aurait aucune limite à la dénonciation de mauvaise foi, excepté peut-être la réaction des autres parties et du Conseil de sécurité¹⁰.

Une condition de procédure : la notification

La deuxième condition de mise en œuvre du droit de retrait tient à la procédure de notification. Il est ici intéressant de comparer l'article X avec l'article IV du Traité d'interdiction partielle des essais (Partial Test Ban Treaty, PTBT) sur la base duquel il a été conçu.

Des propositions pour encadrer le droit de retrait

Deux différences ressortent. Premièrement, la clause de retrait du TNP prévoit que l'État notifie sa décision « à toutes les autres Parties au Traité ainsi qu'au Conseil de sécurité ». Le PTBT était dénué de référence à l'organe politique des Nations unies mais les négociateurs du TNP ont cherché à l'associer à la procédure parce qu'un retrait peut représenter une menace à la paix et à la sécurité internationales.

8. Cour internationale de Justice, *Affaire des plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, 6 novembre 2003.

9. F. Capotorti, *op. cit.* [1], p. 480.

10. M. I. Shaker, *The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: A Study Based on the Five Principles of UN General Assembly Resolution 2028 (XX)*, thèse n° 281 de l'Institut universitaire des hautes études internationales (HEI-IHEID) de Genève, 1976, p. 812.

Deuxième différence, le TNP prévoit que la notification est accompagnée d'un exposé des motifs. L'idée est de permettre au Conseil et aux parties d'évaluer le bien-fondé des motivations, et d'ouvrir ainsi la voie à une solution négociée du différend¹¹. Pour autant, la partie reste seule juge des circonstances qu'elle invoque puisqu'on ne peut en l'état l'empêcher de sortir du régime.

Autre point de procédure : le préavis. Qu'il soit de trois mois comme le prévoit le TNP, ou de 6 ou 12 mois comme c'est le cas pour d'autres accords de maîtrise des armements, la crédibilité et l'autorité de la norme dépendent de sa propre capacité à le faire respecter comme insécable. Le précédent nord-coréen a montré l'importance de cet aspect : en notifiant son retrait en 2003, Pyongyang s'est prévalu d'une *automatic and immediate effectuation* (« un effet automatique et immédiat »), au motif qu'il ne s'agissait que de la continuité de la mesure de 1993, suspendue la veille de sa prise d'effet. Le retrait a donc été relancé dix ans après la notification initiale ! De fait, les circonstances n'étaient plus les mêmes et le retrait ne pouvait que constituer un nouvel acte.

Passé un certain temps, la notification devrait de nouveau être soumise à la règle des trois mois pour une raison bien simple : à défaut, cela laisserait aux États la possibilité de garder en réserve un préavis raccourci, au risque de prendre la société internationale au dépourvu. Mise devant le fait accompli, elle se verrait privée de toute faculté de réaction, ne pouvant plus que prendre acte.

S'attarder sur la question de la validité du retrait nord-coréen, alors que Pyongyang se considère dégagée de ses obligations et a procédé à un essai, n'a pourtant en soi plus grand intérêt. Qui plus est, le fait que la résolution 1 695 du Conseil de sécurité (2006) engage la Corée du Nord à « redevenir partie prochainement » au TNP constitue en définitive une reconnaissance « indirecte » et « a posteriori » de ce retrait¹². En revanche, ce précédent doit permettre d'identifier les failles du régime et de définir des mécanismes correcteurs.

11. G. Fischer, *La Non-prolifération des armes nucléaires*, Paris, LGDJ, 1969, p. 141 ; J. Nielsen, J. Simpson, *The NPT Withdrawal Clause and Its Negotiating History* (MCIS NPT Issue Review), Southampton, Mountbatten Center for International Studies, juillet 2004.

12. P. Goldschmidt, « Rule of Law, Politics and Nuclear Non-proliferation », intervention à l'École internationale de droit nucléaire (Université de Montpellier), 7 septembre 2007, p. 2, disponible sur *Npec-web.org*.

Prévenir le *bis repetita*

Comme en témoigne la documentation des cycles d'examen du Traité, plusieurs propositions ont déjà été formulées, notamment par l'Union européenne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande¹³, pour encadrer le droit de retrait. Indépendamment de son issue, la Conférence de 2005 a d'ailleurs bien montré que cette question est une préoccupation de premier ordre¹⁴ et nul ne doute qu'elle sera au cœur des discussions en 2010. En attendant cette échéance, certaines pistes méritent d'être examinées en vue de dégager d'éventuelles solutions pour prévenir une réédition du précédent nord-coréen.

Supprimer le droit de retrait ?

À considérer – ce qui est discutable – que la possibilité pour un État de se retirer du TNP l'autorise à développer des armes nucléaires en cas de circonstances exceptionnellement menaçantes, alors une solution pourrait être de supprimer la clause de retrait. La nature et l'essence de la norme de non-prolifération étant particulières en ce qu'elles visent la préservation d'un intérêt commun, la paix et la sécurité internationales, le régime de non-prolifération peut être considéré comme un régime d'exception justifiant que les parties ne puissent dénoncer le Traité. L'interdiction du droit de retrait correspondrait pleinement à l'esprit du TNP.

Cette solution qui peut sembler à première vue la plus simple et la plus efficace est en réalité à proscrire. Le retrait relève de l'exercice de la souveraineté des États. C'est un droit légitime. Qui plus est, rien ne garantit l'issue d'une renégociation du TNP, ni même d'ailleurs l'obtention d'un texte aussi efficace que l'actuel¹⁵. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder ne serait-ce que brièvement les difficultés propres aux négociations en matière d'*arms control* dans différents cénacles. Rappelons enfin qu'une telle révision ne résoudrait pas véritablement le problème si l'intention d'interdire le retrait n'est pas explicite. En l'absence de référence dans un accord international, le droit de retrait reste en effet admis dès lors qu'il est

13. NPT/CONF.2005/WP.32, Retrait du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, Démarche commune de l'Union européenne, 10 mai 2005 ; NPT/CONF.2005/WP.16, Document de travail sur l'article X (dénonciation du TNP) présenté par l'Australie et la Nouvelle-Zélande, 28 avril 2005.

14. E. de Gonneville, « La septième Conférence d'examen du TNP. Une étape dans la crise du régime ? », *Annuaire français de relations internationales (AFRI)*, vol. 7, 2006.

15. F. Rivasseau, « Can Article X be strengthened to prevent withdrawal by States that misuse the provisions of the Treaty? », intervention lors du workshop organisé par le Center for Nonproliferation Studies et le Mountbatten Center for International Studies, Annecy, 18-19 mars 2005. La Commission sur les armes de destruction massive avait émis de semblables doutes sur la possibilité et l'intérêt d'éliminer la clause de retrait : Weapons Mass Destruction Commission (WMDC), *Weapons of Terror. Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*, Stockholm, WMDC, 2006, p. 51.

« établi qu'il entrerait dans l'intention des parties d'admettre la possibilité d'une dénonciation ou d'un retrait »¹⁶.

Évaluer l'« opportunité » de retrait

En réalité, le problème n'est pas tant qu'un État puisse sortir du cadre préventif. Il tient plus au fait qu'il puisse le faire sans qu'il y ait de véritables garde-fous alors même qu'un retrait peut constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales, en particulier s'il s'inscrit dans une démarche proliférante. Si un État peut faire le choix de sortir du Traité pour se délier de toute contrainte juridique avant de se lancer dans un programme nucléaire militaire, il peut également, comme l'a montré la Corée du Nord, instrumentaliser le TNP en détournant matières et technologies de leur finalité civile pour poursuivre un programme clandestin et se retirer du Traité au moment jugé opportun. Là est la faiblesse du droit de retrait. Ce cas de figure est possible non seulement parce que l'État dénonciateur est seul véritable juge des circonstances qu'il invoque mais également parce qu'il n'y a pas d'avis d'opportunité, pour ne pas dire d'autorisation de retrait, à valeur contraignante. Selon la lettre même de l'article X, chacune des parties « aura le droit de se retirer du Traité *si elle décide* que des événements extraordinaires [souligné par l'auteur] » le nécessitent. En l'état, c'est bel et bien la partie qui est seul juge de l'opportunité de son propre retrait.

Certes, une notification doit être adressée à l'ensemble des parties et au Conseil de sécurité. Elle doit contenir, comme nous l'avons rappelé, un exposé des événements motivant le retrait, et son objectif théorique est de permettre une évaluation de leur bien-fondé. Mais en pratique, cette notification se réduit à informer les autres parties de l'intention de l'État de quitter le Traité et des raisons de ce choix. Ce qui paraît clairement insuffisant. Elle met dans une certaine mesure les autres parties au pied du mur. Il devrait être procédé à une véritable concertation en vue du règlement des différends, ainsi qu'à une évaluation des circonstances invoquées et de la bonne exécution des obligations contenues dans le contrat initial. Cette double évaluation devant aboutir à un avis d'opportunité, à une autorisation de retrait, ou pour le moins à un *non refus*. En plus d'un examen des circonstances, cela implique qu'une vérification du respect du Traité soit effectuée à chaque notification, rendant nécessaire un rapport systématique de l'AIEA sur la conduite de l'État durant la période

Une vérification du respect du Traité doit accompagner toute notification de retrait

16. Convention de Vienne, art. 56 al. 1.

où il était partie¹⁷. Il s'agit bien d'effectuer ni plus ni moins qu'un état des lieux. Si l'on souhaite assurer la crédibilité du régime, un État ne doit pas pouvoir le quitter en toute impunité s'il est reconnu qu'il a violé ses obligations de non-prolifération, ou tant que d'éventuels doutes sur la nature exacte de ses activités nucléaires n'ont pas été levés. De même, un État ne devrait pas pouvoir se retirer si les raisons qu'il invoque sont abusives. Si l'État venait à passer outre à l'absence d'autorisation, alors c'est le mécanisme traditionnel des mesures coercitives qu'il conviendrait de mobiliser. Il serait bon pour ce faire, comme le suggère Pierre Goldschmidt, que le Conseil adopte une « résolution générique et juridiquement contraignante » disposant que le retrait d'un État du TNP, « après » que cet État ait été déclaré par l'AIEA non respectueux de ses engagements, constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales¹⁸, mais également que cet État demeure responsable des violations commises antérieurement à son retrait, conformément à l'article 70 de la Convention de Vienne¹⁹. En plus des conditions liées à l'invocabilité et à la procédure, une autre serait donc nécessaire pour exercer le droit de retrait : l'État devrait avoir respecté ses engagements ; autrement dit, pour quitter le Traité, il devrait recevoir un certificat de bonne conduite.

Le Conseil de sécurité semble naturellement et légitimement être l'organe en mesure de se prononcer sur cette autorisation de retrait. D'une part, il a une compétence de premier ordre dans le cadre de la procédure actuelle de retrait, d'autre part il jouit d'une compétence générale pour traiter des affaires de prolifération, qu'il a lui-même qualifiée de menace à la paix et à la sécurité internationales²⁰. Il a d'ailleurs montré, essentiellement depuis l'adoption de la résolution 1 540, en 2004, qu'il avait pleinement conscience de cette charge. Il n'y aurait rien de surprenant à ce que le Conseil se réunisse, dès qu'une notification de retrait lui est adressée, « automatiquement et immédiatement²¹ », en vue de conduire une évaluation et d'autoriser ou non le retrait.

17. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, New York, Nations unies, décembre 2004, § 134, disponible sur *Un.org*.

18. P. Goldschmidt, *op. cit.* [12], p. 4.

19. « [L]e fait qu'un traité [prenne] fin en vertu de ses dispositions [...] : ne porte atteinte à aucun droit, aucune obligation ni aucune situation juridique des parties, créées par l'exécution du traité avant qu'il ait pris fin », voir G. Perkovich, J. Mathews, J. Cirincione, R. Gottemoeller, J. Wolfsthal, *Universal Compliance. A Strategy for Nuclear Security*, Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2005, p. 37, disponible sur *Carnegieendowment.org*.

20. Sur le rôle du Conseil, voir notamment G. Bouterin, *La Lutte contre la prolifération des armes de destruction massive*, Paris, La Documentation française, 2007, ainsi que Ph. Weckel, « Le Conseil de sécurité des Nations unies et l'arme nucléaire », *Annuaire français de droit international (AFDI)*, 2006, p. 178-197.

21. NPT/CONF.2010/PC.I/WP.34, Document de travail présenté par l'Australie, 7 mai 2007, p. 2.

Le risque existe toutefois que le régime soit exposé à une vague de critiques au motif que les États dotés d'armes nucléaires, de fait membres permanents du Conseil, en disposant du pouvoir de décider qui reste dans le régime et qui est autorisé à en sortir, seraient institués en gardiens du Traité. Peut-être la solution passe-t-elle alors par la convocation d'une conférence exceptionnelle. Elle serait une enceinte permettant d'examiner les motivations de l'État et d'entamer des consultations avec ce dernier. Elle permettrait plus généralement d'évaluer la légitimité du retrait et ses éventuelles conséquences et de vérifier le respect des obligations de non-prolifération par l'État sur la base d'un rapport que lui transmettrait l'AIEA. Si le respect des engagements au titre du Traité ne peut être assuré ou que les motivations paraissent abusives, alors le Conseil de sécurité devrait décider d'éventuelles mesures coercitives²². Un tel dispositif soulève de nombreuses questions notamment quant à la composition (universelle ou limitée) d'une telle conférence, et à la procédure de vote. Et l'une de ces questions est en définitive de savoir s'il ne serait pas opportun de créer une organisation permanente du TNP sur le modèle de ce qui existe en matière chimique²³.

La fin des coopérations

Précisons enfin un dernier point. Si en se retirant du TNP, une partie entend se défaire des devoirs qui en découlent, il faut bien comprendre que cet acte de souveraineté implique également, à son égard, la fin des avantages qu'offre le Traité ; y compris, bien sûr, en ce qui concerne la coopération nucléaire civile. C'est un point important qu'il convient de souligner pour deux raisons.

Le retrait doit impliquer la fin des coopérations nucléaires civiles

Premièrement, il s'agit d'éviter qu'à la suite d'un retrait, les technologies, matières et équipements obtenus dans le cadre de l'article IV ne soient détournés de leur finalité pacifique vers des applications militaires. Le retrait ne peut être perçu comme un blanc-seing de la société inter-

22. Étant évident, comme le souligne Jozef Goldblat, qu'il est « peu probable que les Nations unies usent de la force contre un État respectueux du Traité, qui déciderait de se désengager non pour acquérir des armes interdites, mais pour montrer son mécontentement face à une non-application du Traité, ou pour d'autres raisons politiques » : J. Goldblat, « Succès et échecs de la maîtrise des armements », *Politique étrangère*, vol. 71, n° 4, 2006, p. 832.

23. Rappelons dans ce sens que le Canada a proposé la « reconstitution du bureau du processus d'examen en tant que bureau permanent du [TNP] (...) habilité à convoquer des sessions extraordinaires de la Conférence générale des États parties en cas de situation menaçante pour l'intégrité ou la viabilité du Traité, par exemple une notification de dénonciation ou la violation par un État partie des obligations qu'il lui impose » : NPT/CONF.2005/PC.III/WP.1, Document de travail soumis par le Canada, 5 avril 2004, p. 2.

nationale, permettant aux États de faire ce qu'ils entendent des technologies et matières acquises dans le cadre d'une relation particulière basée sur la confiance et le respect des obligations de non-prolifération. Une solution consisterait à maintenir les technologies et matières acquises dans le cadre de la coopération prévue par l'article IV sous garanties de l'AIEA après le retrait. Cela permettrait de s'assurer qu'elles demeurent restreintes à des applications pacifiques et contribuerait à maintenir un niveau de confiance suffisant entre les États. Mais, et c'est effectivement « l'une des plus grandes faiblesses de l'accord de garantie généralisée²⁴ », le retrait du TNP implique *de facto* la fin de l'application de l'accord de garanties²⁵. Une autre solution serait alors de prévoir qu'en cas de notification de retrait, les matières et technologies acquises par la coopération ne puissent plus être utilisées, et qu'elles soient tout simplement, et immédiatement, retournées à l'État fournisseur, sous contrôle de l'AIEA ; cela, bien sûr, indépendamment d'autres mesures que pourrait décider le Conseil de sécurité.

Il s'agit bien – seconde raison – de faire en sorte que les États parties trouvent davantage d'intérêt à demeurer dans le régime qu'à en sortir en dénonçant le Traité. Imposer le retour des technologies trouve une justification dans le fait que ces dernières ont été acquises dans le cadre bien particulier de l'article IV. Le retrait impliquant la fin des avantages qu'offre le Traité, il n'y a aucune raison que l'État l'ayant dénoncé continue à tirer bénéfice des matières et technologies acquises par ce biais. Cette restitution immédiate serait évidemment d'autant plus essentielle que le retrait serait le fait d'un État qui aurait été reconnu non respectueux de ses engagements de non-prolifération. Pour ce faire, il existe une base : les articles XII.A.²⁶ et XII.C²⁷ du statut de l'Agence.

24. P. Goldschmidt, *op. cit.* [12], p. 2.

25. INFCIRC/153, article 26 : « L'accord devrait prévoir qu'il reste en vigueur aussi longtemps que l'État est partie au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ». Sur ces aspects, voir notamment P. Goldschmidt, *op. cit.* [12].

26. « En cas de violation et de manquement, si l'État ou les États bénéficiaires ne prennent pas, dans un délai raisonnable, les mesures correctives demandées, l'Agence a le droit d'interrompre son aide ou d'y mettre fin, et de reprendre tous produits et tout équipement fournis par elle ou par un membre en exécution du projet ».

27. « Le Conseil enjoint à l'État ou aux États bénéficiaires de mettre fin immédiatement à toute violation dont l'existence est constatée. Le Conseil porte cette violation à la connaissance de tous les membres et en saisit le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations unies. Si l'État ou les États bénéficiaires ne prennent pas dans un délai raisonnable toutes mesures propres à mettre fin à cette violation, le Conseil peut prendre l'une des deux mesures suivantes ou l'une et l'autre : donner des instructions pour que soit réduite ou interrompue l'aide accordée par l'Agence ou par un membre, et demander la restitution des produits et de l'équipement mis à la disposition du membre ou groupe de membres bénéficiaires ».

En définitive, comme le souligne Paul Dahan, « il n'est ni réaliste ni même souhaitable de créer des conditions supplémentaires au droit de retrait allant au-delà de l'article X du TNP²⁸ ». Qui plus est, il paraît au bas mot difficile d'empêcher un État de se retirer du Traité, autrement dit d'exercer un droit souverain. En revanche, il semble possible d'encadrer l'exercice de ce droit en établissant un véritable mécanisme de contrôle et de sanctions en cas de non-respect des engagements antérieurs au titre du Traité. À défaut, c'est dans un premier temps l'autorité de la norme qui risque d'en souffrir, avant que n'en pâtisse la pérennité du régime.



MOTS CLÉS

Traité de non-prolifération
Retrait
Corée du Nord
AIEA
Conseil de sécurité

28. P. Dahan, « Déconstruction de la vérification ? La Convention biologique : un précurseur... », *AFRI*, vol. 8, 2007, p. 714.

