

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires à l'épreuve du terrorisme : les conséquences du 11 septembre 2001 sur le processus d'examen du Traité

par Gilles Arbellot du Repaire*

Introduction

11 septembre 2001 : en frappant au cœur des États-Unis, les attaques d'Al-Qaïda ont annoncé le début d'une ère nouvelle, marquée par ce que certains nomment déjà « l'hyperterrorisme ».

L'empressement avec lequel l'Assemblée générale¹ des Nations unies et le Conseil de sécurité ont « condamné » catégoriquement en les termes les plus forts [ces] épouvantables attaques², ainsi que la création, en toute hâte, d'un Comité contre le terrorisme³, confirment, si besoin est, l'urgence d'endiguer cette nouvelle « menace pour la paix et la sécurité internationales ».

Les terroristes nouvelle génération, quelles que soient leurs appartenances, partagent certaines caractéristiques. Ils diffèrent de leurs prédécesseurs, tant par les voies et moyens utilisés que dans la nature de leurs motivations. Ces dernières ne se cantonnent pas exclusivement à la sphère politique ou religieuse : les deux domaines s'interpénètrent et se confondent dans une vision de la société qui ne saurait séparer le pouvoir temporel du spirituel. En prenant pour seule référence la communauté globale des croyants – telle l'*Umma* des musulmans, pour les islamistes fondamentalistes – l'action de ces factions sort du cadre infra-étatique pour déborder sur la scène internationale. Majoritairement composés d'individus prêts au sacrifice, certains de ces groupuscules recherchent activement l'accès aux armes de destruction massive, dans le but avoué de maximiser le nombre de victimes. Face à un Ben Laden qui érige l'acquisition de l'arme nucléaire en « devoir religieux » et qui, le cas échéant, n'hésiterait pas à s'en servir⁴, ce qui n'était jusqu'alors qu'un « impensable cauchemar⁵ » devient désormais un scénario plausible.

* Doctorant en droit international public au Centre d'étude et de recherches internationales et communautaires (CERIC), Faculté de droit et de science politique de l'Université Aix-Marseille III. Les faits mentionnés et les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que la responsabilité de l'auteur. À l'origine, cette contribution a été soumise en tant que dissertation suivant la participation de son auteur à la session 2002 de l'École internationale de droit nucléaire.

1. A/RES/56/1, du 12 septembre 2001.
2. S/RES/1368 (2001), du 12 septembre 2001.
3. S/RES/1373 (2001), du 28 septembre 2001, § 6. L'Assemblée générale avait, pour sa part, créé dès 1996 un Comité spécial sur le terrorisme, v. A/RES/51/210, du 17 décembre 1996.
4. Le foisonnement des articles de journaux consacrés au terrorisme nucléaire est symptomatique de l'ampleur de cette inquiétude. Ainsi, au mois d'août 2001, ce sujet fut abordé 57 fois. Le mois suivant, cette même question fit l'objet de 1 106 articles. Cf. CURTIS (C.B.), « *Reducing the Nuclear Threat in*

C'est dans ce contexte pesant que s'est déroulée, du 8 au 19 avril 2002, la première session du Comité préparatoire (PrepCom) à la Conférence d'examen des États Parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires⁶ (TNP) qui devrait se tenir en 2005⁷.

Le Traité, qui touche à l'universalité⁸ et dont la durée a été indéfiniment étendue⁹ à l'issue de la Conférence d'examen et de prorogation de 1995¹⁰, pourrait bien se heurter à l'écueil du terrorisme nucléaire¹¹.

Pour mémoire, ses principaux objectifs sont de prévenir la prolifération horizontale des armes nucléaires (articles I et II), de faciliter les transferts d'informations, matières et technologies en vue de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire (article IV), en contrepartie pour les États non dotés de l'arme nucléaire (ENDAN), de la renonciation à acquérir l'arme nucléaire (article II) et de l'application des garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) (article III). Quant

the 21st Century », *IAEA Symposium on International Safeguards: Verification and Nuclear Material Security*, Vienna, 29 October 2001, p. 4.

5. Cf. notamment, ALBRIGHT (D.), O'NEILL (K.), HINDERSTEIN (C.), « *Nuclear Terrorism: The Unthinkable Nightmare* », 13 September 2001, *ISIS Issue Brief, Institute for Science and International Security*; une documentation abondante sur le sujet du terrorisme nucléaire est disponible sur le site du *Nuclear Control Institute* : www.nci.org/nci-nt.htm.
6. Le TNP, ouvert à la signature le 1^{er} juillet 1968, est entré en vigueur le 5 mars 1970. Cf. Recueil des Traités, Nations Unies, vol. 729, n° 10485 ou AIEA, INFCIRC/140.
7. TNP, article VIII, § 3 : « (...), à intervalle de cinq ans, une majorité des Parties pourra obtenir, en soumettant une proposition aux gouvernements dépositaires, la convocation d'autres conférences ayant le même objet, à savoir examiner le fonctionnement du Traité. » À la suite de la Conférence d'examen et de prorogation du TNP qui s'est tenue en 1995, et dans le cadre de la décision 1, relative au renforcement du processus d'examen du Traité, il a été décidé que préalablement à la réunion de la Conférence d'examen, le Comité préparatoire devra tenir une session chacune des trois années précédentes ; Cf. NPT/CONF.1995/DEC.1.
8. À l'issue de la Conférence d'examen de 2000, le TNP compte 187 États parties. Aujourd'hui, trois pays, l'Inde, le Pakistan et Israël ne sont toujours pas signataires. Mais Cuba a été admis lors de la première session du Comité préparatoire en tant qu'observateur, et a finalement adhéré au TNP le 4 novembre 2002. À noter enfin, le retrait du TNP notifié par la Corée du Nord, devenu effectif le 11 avril 2003.
9. L'article X.2 du TNP prévoit : « Vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité, une conférence sera convoquée en vue de décider si le Traité demeurera en vigueur pour une durée indéfinie, ou sera prorogé pour une ou plusieurs périodes d'une durée déterminée. Cette décision sera prise à la majorité des Parties au Traité. »
10. Cf. NPT/CONF.1995/DEC.3. V. également, ROCKWOOD (L.), « Le Traité de non-prolifération nucléaire : un engagement permanent sur la voie du désarmement et de la non-prolifération », *Bulletin de droit nucléaire* n° 56, décembre 1995 ; LABBE (M.-H.) (dir.), *Prolifération et non-prolifération nucléaire. Les enjeux de la conférence de 1995 sur l'extension du TNP*, Paris, éditions Fondation pour les études de défense, 1995, p. 336.
11. La notion de terrorisme nucléaire est entendue conformément aux définitions données dans les articles 1 et 2 du Projet de Convention internationale pour la suppression des actes de terrorisme nucléaire, annexé au document de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies : A/C.6/53/L.4. Pour le texte de ces articles, v. *infra*, deuxième partie de la présente étude, note 90.

aux États dotés de l'arme nucléaire (EDAN), ceux-ci s'engagent¹² à mettre en œuvre le désarmement nucléaire, sous un contrôle international strict et efficace (article VI).

Or, l'accession de groupuscules à l'arme nucléaire constitue, en soi, un risque nouveau, non prévu par le Traité, puisque ce dernier n'envisage que les efforts de prolifération fournis exclusivement au niveau étatique. Le TNP peut-il apporter une réponse efficace à des tentatives d'acquisition de ces armes entreprises, non plus par certains États, mais par des groupes internationaux ?

Pour leur part, les États, à peine sortis de la logique des blocs, doivent désormais compter avec cette nouvelle donnée. Les gouvernements sont dès lors conduits à revoir leurs positions en matière de sécurité, afin d'éviter que des armes ou des matières nucléaires ne tombent entre les mains de terroristes. Mais ces repositionnements ont pour effet pervers un impact déstabilisant sur la sécurité internationale, et plus particulièrement sur les régimes de maîtrise des armements et de non-prolifération : alors même que ces constructions juridiques sont présumées renforcer la sécurité globale en maintenant hors de portée ces matières et armements, elles risquent paradoxalement d'être dangereusement affaiblies par ces réajustements multiples. En tant que pierre angulaire de ce processus, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires serait le premier à en pâtir.

En ce sens, l'évocation de la menace terroriste lors des négociations de la première session du Comité préparatoire a clairement révélé des divergences de vues entre les États Parties, au risque de compromettre les avancées et la crédibilité du Traité (première partie).

Cependant, ces divergences ont également permis de dégager certains axes à exploiter dans le cadre de la lutte contre le terrorisme nucléaire, au sein du TNP comme en dehors de son cadre juridique (deuxième partie).

I. L'évocation de la menace terroriste lors de la première réunion du Comité préparatoire

A. La prise en compte de la menace terroriste au niveau multilatéral : des vues opposées

La première session du Comité préparatoire s'est achevée le 19 avril 2002, à New York, avec l'adoption des décisions procédurales¹³ fixant les modalités pour l'organisation des deux sessions suivantes et de la future Conférence d'examen.

12. Depuis la signature du TNP, certains ENDAN ont toujours considéré les engagements pris par les EDAN en vertu de l'article VI comme le pendant de leurs propres engagements à ne pas tenter d'acquérir l'arme nucléaire.

13. Cf. NPT/CONF.2005/PC.I/21: *Report of the Preparatory Committee on its first session*. Parmi les décisions procédurales prises lors de cette réunion du Comité préparatoire, les dates des prochaines sessions ont été arrêtées comme suit : du 28 avril au 9 mai 2003, à Genève ; et du 26 avril au 7 mai 2004 à New York. De plus, il a été décidé à titre provisoire que la Conférence d'examen se tiendra à New York, du 2 au 27 mai 2005. V. également, DC/2826, *UN Press Release*, du 3 avril 2002, et DC/2830, du 19 avril 2002. En raison des contraintes d'édition et de publication, la présente analyse ne tient pas compte des résultats de la deuxième session du Comité préparatoire (28 avril-9 mai 2003).

1. La réunion du Comité préparatoire

139 des 187 États Parties y ont participé, ainsi que des représentants d'agences spécialisées et d'organisations internationales, telles que l'Agence pour la prohibition des armes nucléaires en Amérique Latine (OPANAL), la Commission européenne, le Comité international de la Croix-Rouge, la Ligue des États arabes, l'Organisation de l'Unité africaine, le Forum du Pacifique et la Commission préparatoire de l'Organisation pour le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, sans oublier l'Agence internationale de l'énergie atomique. Par ailleurs, 62 organisations non-gouvernementales ont envoyé des observateurs à la réunion.

Le rapport qui contient les décisions procédurales incorpore également en annexe le résumé factuel du Président¹⁴ du Comité préparatoire, le Suédois Henrik Salander, représentant du groupe des États occidentaux. Ce court document, rédigé sous la seule responsabilité de la Présidence et qui, par conséquent, n'a pas fait l'objet de négociation ou d'amendement, met en lumière les principaux sujets abordés pendant la tenue du Comité. Une majorité de délégations a cependant reconnu qu'il reflétait de façon équilibrée les diverses opinions exprimées¹⁵.

2. Le contexte des négociations

Bien que présentant toutes les apparences d'un succès sur le plan diplomatique grâce à l'habileté du Président Salander, les commentateurs s'accordent cependant à penser que l'ambiance générale de la première session a été marquée par la « frustration¹⁶ », « la nostalgie et l'anxiété », forçant la plupart des délégations à ne pas sortir des sentiers battus, à « se confiner dans le rituel et le routinier¹⁷ ».

Un climat de frustration, tout d'abord, car les résultats de la première session ont semble-t-il ruiné les espoirs nés de la Conférence d'examen de 2000. Alors qu'à cette occasion, les parties avaient adopté dans le Document Final un plan en *treize étapes*¹⁸ pour la mise en œuvre pratique et

14. *Chairman's factual Summary*, NPT/CONF.2005/PC.I/21, *Annex II*. Ce résumé est une innovation agréée dans le cadre de la Conférence d'examen de 2000 : Cf. NPT/CONF.2000/28 (Part I et II), p. 20, point 7.

15. Cf. JOHNSON (R.), « *Low Key NPT Meeting masks deep disagreements over Treaty implementation* », 19 April 2002, *Non Proliferation Treaty, The Acronym Institute*, www.acronym.org.uk/npt/2002rej2.htm.

16. Cf. ROCHE (Sen. D.), « *The NPT: Crisis and Challenge (Part I), Report and Assessment of the Nuclear Non-Proliferation Treaty Preparatory Committee Meeting* », *News Archives, The Global Security Institute*, www.gsinsitute.org/archives/000095.shtml.

17. JOHNSON (R.), « *The 2002 PrepCom: Papering over the Cracks?* », *NPT Report, Disarmament Diplomacy*, n° 64, mai-juin 2002, *The Acronym Institute*, p. 1 et seq, www.acronym.org.uk/dd/dd64/64npt.htm, traduction par l'auteur.

18. Les 13 étapes se décomposent en : i) Signature du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) ; ii) Arrêt des essais ; iii) Négociations sur l'arrêt de la production des matières fissiles ; iv) Établissement d'un organe subsidiaire de la Conférence du désarmement pour traiter du désarmement nucléaire ; v) Irréversibilité des mesures de désarmement ; vi) Engagement ferme des EDAN à l'élimination complète des arsenaux nucléaires ; vii) Mise en œuvre des Traités START ; viii) Mise en œuvre de l'initiative trilatérale (États-Unis/Fédération de Russie/AIEA) ; ix) Étapes diverses conduisant à l'élimination des armes nucléaires ; x) Arrêt de la production de plutonium ; xi) Désarmement général et complet ; xii) Rapports réguliers sur la mise en œuvre de l'article VI dans le cadre du TNP ; xiii) Développement des moyens de vérification.

systématique de l'article VI¹⁹, on constate, cinq ans plus tard, de la part des États occidentaux dotés de l'arme nucléaire, une tendance à faire marche arrière²⁰. C'est ainsi, à titre d'exemple, que les États-Unis ont ouvertement contesté certaines de ces étapes, notamment celle qui concerne l'établissement de rapports sur l'avancement de la réalisation des engagements à désarmer pris au titre de l'article VI (étape XII), et dont le caractère contraignant fut la source d'une polémique majeure qui a ponctué les débats tout au long de la tenue du Comité préparatoire. Cet aspect des négociations, largement commenté par ailleurs, ne sera pas abordé dans le cadre de la présente étude²¹.

Le climat fut également marqué par l'anxiété : alors que certaines délégations se félicitaient de l'absence de conflit pendant les négociations, « les conversations de couloir avaient un ton différent, chargé de la colère, du malaise et de l'angoisse de l'après 11 septembre²² ». En fait, parallèlement à la condamnation générale et répétée de l'attentat contre le World Trade Center, des signes de profonde inquiétude, dont l'origine réside dans le comportement de l'actuelle administration américaine à l'égard de certains engagements multilatéraux et des implications de la nouvelle révision de la posture nucléaire américaine (*Nuclear Posture Review – NPR*²³), se firent sentir en marge des interventions.

3. *Les facteurs de divergences*

Quelques jours auparavant, M. Jayantha Dhanapala, Secrétaire général adjoint des Nations Unies aux affaires de désarmement, avait ouvert la réunion en soulignant l'urgence de prendre des mesures efficaces pour éliminer le risque de voir tomber des armes de destruction massive entre les mains de terroristes, citant le Secrétaire général, M. Kofi Annan :

« (...) Nous devons maintenant renforcer les règles contre l'utilisation ou la prolifération des armes de destruction massive. Cela signifie, entre autres, de redoubler d'efforts pour assurer l'universalité, la vérification et la pleine mise en œuvre des principaux traités consacrés à ces armes²⁴. »

Or, la délégation américaine conduite par l'Ambassadeur Norman Wulf, reprenant une déclaration de l'Ambassadeur Éric M. Javits, et conformément à la NPR, a relevé certains aspects des

-
19. TNP, Article VI : « Chacune des Parties au Traité s'engage à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace ».
 20. Cf. KUCIA (C.), « *PrepCom 2002: Avoiding More Missed Steps* », *BASIC Notes*, 7 March 2002, *British American Security Information Council*, p. 2-4.
 21. À ce sujet, voir ROCHE, *op. cit.*; v. également JOHNSON (R.), « *Papering over the Cracks* », *op. cit.*
 22. Cf. JOHNSON, *op. cit.* Cette citation est toujours d'actualité. Ainsi, lors de la présentation du rapport de la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies (30/09-29/10/2002), Fiona Simpson note que, plus d'un an après les événements du 11 septembre, le terrorisme fit l'objet de considérations dans la quasi-totalité des 91 déclarations ; Cf. SIMPSON (F.), « *First Committee Report* », *Disarmament Diplomacy*, Issue n° 68, December 02 – January 03, *The Acronym Institute*.
 23. *US Nuclear Posture Review*, 8 January 2002. Bien qu'il s'agisse d'un document classifié, des extraits sont disponibles à l'adresse suivante : www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm.
 24. Cf. ROCHE, *op. cit.*, p. 2.

engagements consensuels, et principalement, du plan en 13 étapes, avec lesquels les États-Unis sont désormais en désaccord. Dorénavant, les États-Unis « ne soutiennent plus certaines des conclusions du Document Final de la Conférence d'examen de 2000 relatives à l'article VI²⁵ », notamment celles qui concernent le Traité de 1972 sur les missiles balistiques (ABM²⁶) ou le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires de 1996 (TICE²⁷).

Rappelons que si les EDAN voient dans les transferts d'informations, matières et technologies nucléaires au profit des ENDAN la compensation à la renonciation de ces derniers à acquérir l'arme nucléaire, les ENDAN, en revanche, estiment que la véritable contrepartie de cette obligation réside dans l'engagement pris par les puissances nucléaires en vertu de l'article VI d'aboutir au désarmement nucléaire.

En conséquence et rétrospectivement, nombre d'ENDAN voient dans l'attitude de certaines puissances nucléaires, au mieux, une manœuvre dilatoire tendant à reporter l'application du plan et de l'article VI ; au pire, un abandon des engagements pris dans les documents finals de 1995 et de 2000. Dans tous les cas, ils craignent un affaiblissement notable de l'efficacité et de la crédibilité du TNP²⁸ et s'interrogent sur la bonne foi des EDAN quant à leur volonté de poursuivre la mise en œuvre de l'article VI²⁹.

Mais en définitive, les mêmes inquiétudes sont à la source de ces comportements diamétralement opposés. Ainsi, deux thèmes ont été repris de part et d'autre dans les déclarations officielles : le terrorisme et la recherche d'une pleine application des accords de garanties de l'AIEA. Cependant, les visions diffèrent sur la façon dont ceux-ci sont reliés aux engagements en matière de non-prolifération et de désarmement du TNP.

D'un côté, l'accent est mis sur le fait de conserver les armes et matières nucléaires hors de portée des terroristes, tout en insistant sur la nécessité d'appliquer intégralement les accords de garanties, s'agissant par exemple de l'Iraq et de la Corée du Nord³⁰.

-
25. Déclaration de l'Ambassadeur Eric M. Javits, Représentant permanent des États-Unis d'Amérique à la Conférence du désarmement, Genève, transmise au Comité préparatoire du TNP, Article VI, datée du 11 avril 2002.
 26. Ce point fut incorporé sur la demande de certains EDAN eux-mêmes : point 7 : « *The Conference agrees (...) The early entry into force and full implementation of START II and the conclusion of START III as soon as possible while preserving and strengthening the Treaty on the Limitation of the Anti-Ballistic Missile Systems as a cornerstone of strategic stability and as a basis for further reductions of strategic offensive weapons, in accordance with its provisions.* »
 27. Point 1 du plan en treize étapes : « *The Conference agrees (...) The importance and urgency of signatures and ratifications, without delay and without conditions and in accordance with constitutional processes, to achieve the early entry into force of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty.* »
 28. Cf. NPT/CONF.2005/PC.I/21, *Annex II, Chairman's Factual Summary*, § 7: « *The view was expressed that the Treaty should be taken in its larger context of coherent commitments and credible progress towards nuclear disarmament. Without the fulfillment of article VI over time, the Treaty, in which non-proliferation and disarmament were mutually interdependent and reinforcing, would lose its true value.* »
 29. Celui-ci se combine avec l'engagement pris en vertu du § 4-c de la Déclaration de 1995 relative aux Principes et objectifs pour la non-prolifération et le désarmement (NPT/CONF.1995/DEC.2) : « (...) – la poursuite déterminée par les États dotés (...) d'efforts systématiques et progressifs pour réduire globalement les armes nucléaires, avec pour but ultime l'élimination de ces armes (...) ».
 30. Cf. JOHNSON, (R.), « *Papering over the Cracks?* », *op. cit.*, p. 6.

À l'opposé, divers représentants³¹, tout en faisant part de leurs préoccupations quant à la montée du terrorisme, ont insisté toutefois sur le rôle primordial des traités multilatéraux et du désarmement dans le combat contre le terrorisme. Selon eux, l'application intégrale du TNP et des autres instruments juridiques internationaux pertinents, y compris les engagements pris au titre de l'article VI, de la Déclaration des principes et objectifs de la Conférence d'examen et de prorogation de 1995³² et du document final de 2000³³, demeure indispensable.

Ces points de vue divergents traduisent, chacun à leur manière, une même volonté d'en finir avec le risque de prise en otage des populations civiles dans le cadre d'un chantage nucléaire, qu'il soit organisé par un « État-voyou » (« *Rogue State* ») ou par une faction terroriste.

Cependant, il est raisonnable de s'interroger sur la possibilité de concilier de telles orientations. En toile de fond se dessine l'éventualité d'une crise lors de la Conférence d'examen prévue pour 2005, susceptible d'aboutir en cas d'échec à l'ébranlement du régime de non-prolifération dans son ensemble.

4. *Le Comité préparatoire, cadre de confrontations récurrentes*

Le problème auquel s'est trouvée confrontée la première session du Comité préparatoire semble faire écho aux dissensions survenues ces derniers temps au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, à propos du retour des inspecteurs de la nouvelle Commission de désarmement (COCOVINU³⁴) et du Groupe d'action de l'AIEA sur le sol iraquien – depuis lors renommé Bureau de vérification nucléaire pour l'Iraq (*Iraq nuclear verification office*), et de la crise internationale qui s'en est ensuivie.

Transposées dans le cadre du Comité préparatoire, ces dissensions, bien que se situant sur un terrain différent, sont par nature foncièrement identiques. Dans l'un ou l'autre cas, l'approche unilatérale s'oppose à celle de la coopération multilatérale, la liberté d'action individuelle à la légitimité de l'action collective.

Le résumé factuel du Président Salander souligne clairement tant l'accord fondamental et général de l'ensemble des délégations quant à l'importance de lutter contre le terrorisme nucléaire, que les différends sur la forme que cette action doit revêtir et, par conséquent, sur la place à accorder aux accords multilatéraux en ce domaine.

Ainsi, au point 5 de son résumé, il constate : « Il a été *généralement* ressenti que les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont accru un même sens de l'urgence des efforts communs [que

31. Au premier rang desquels, la Coalition pour un Nouvel Ordre du jour (NAC), représentée par l'Égypte, le Mouvement des non-alignés, représenté par l'Indonésie, et l'Union européenne, représentée par l'Espagne.

32. Déclaration des principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement (NPT/CONF.1995/DEC.2) : en vue d'une mise en œuvre optimisée du TNP, les principes et objectifs adoptés portent successivement sur l'universalité du Traité, la non-prolifération et le désarmement nucléaire, les zones exemptes d'armes nucléaires, les assurances de sécurité, les accords de garanties et les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire : <http://disarmament.un.org/wmd/npt/1995dec2.htm>.

33. Cf. JOHNSON, (R.), « *Papering over the Cracks?* », *op. cit.*

34. Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies (COCOVINU/UNMOVIC), remplaçant l'UNSCOM, et constituée dans le cadre de la résolution 1284 (1999) du Conseil de sécurité, du 17 décembre 1999.

doivent fournir] tous les États dans le domaine du désarmement et de la non-prolifération. L'idée selon laquelle la perception des avancées dans la confirmation et le renforcement du régime de non-prolifération sont impératives pour empêcher l'utilisation de matières et de technologies nucléaires à des fins criminelles/terroristes, a été défendue. L'amélioration des régimes de non-prolifération couvrant toutes les armes de destruction massive, incluant les efforts de l'Agence internationale de l'énergie atomique, a été considérée comme la plus importante des composantes du combat contre le terrorisme³⁵ ».

Cependant, le divorce est prononcé lorsqu'il continue, en son point 6 : « L'accent a été mis sur le multilatéralisme en tant que principe essentiel dans l'aire du désarmement et de la non-prolifération, en vue de maintenir, de conforter les normes universelles et d'élargir leur portée. Un ferme soutien a été exprimé pour la consolidation des traités multilatéraux existants. La nécessité d'aboutir à des traités et autres accords internationaux susceptibles de répondre aux menaces actuelles à la paix et à la stabilité a été soulignée³⁶ ».

Cette remarque, combinée avec le point 7³⁷, est un appel des plus clairs à un réajustement des positions de l'ensemble des puissances nucléaires. En ce sens, les remarques du Président Salander s'inscrivent dans la logique défendue par le Secrétaire général Kofi Annan, lorsque ce dernier invite les États à « redoubler d'efforts pour assurer l'universalité, la vérification et la pleine application des principaux traités consacrés à ces armes (...) ».

B. Les divergences dans la prise en compte du terrorisme par le TNP: un recul dans le processus de non-prolifération ?

Des 66 déclarations faites lors des débats généraux, la plus virulente fut certainement celle formulée par le représentant de la Coalition pour un nouvel ordre du jour³⁸ (*New Agenda Coalition – NAC*), l'Ambassadeur égyptien Mahmoud Moubarak. Exprimant son désappointement devant l'absence d'avancée significative dans la mise en œuvre des treize étapes, celui-ci a attiré l'attention sur le comportement des puissances nucléaires durant les dernières années.

1. Les interrogations de la Coalition pour un nouvel ordre du jour

Tout d'abord, l'Ambassadeur Moubarak a constaté l'absence d'engagement significatif des EDAN dans le processus conduisant à l'élimination totale des armes nucléaires, en relevant au contraire « des signes préoccupants du développement d'une nouvelle génération d'armes nucléaires³⁹ ».

Après avoir brièvement souligné dans ses développements l'importance d'établir des rapports sur la réalisation des engagements à désarmer pris au titre de l'article VI, il a réaffirmé que « toute

35. NPT/CONF.2005/PC.I/21, *Annex II, Chairman's Factual Summary*, § 5, p. 12 ; traduction par l'auteur.

36. *Ibid*, § 6, p. 12.

37. Cf. *supra*, note 28.

38. Également dénommée Coalition pour un Nouvel Agenda. La NAC est composée des États suivants : Brésil, Égypte, Irlande, Mexique, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud et Suède.

39. Cf. NPT/CONF.2005/PC.I/9, 5 April 2002, *New Agenda Coalition paper submitted by Egypt on behalf of the New Agenda Coalition Countries*.

présomption quant à la possession indéfinie d'armes nucléaires pour les EDAN est incompatible avec l'intégrité et la poursuite du régime de non-prolifération nucléaire, et avec l'objectif plus général du maintien de la paix et de la sécurité internationales⁴⁰ ».

Il s'est également déclaré profondément préoccupé par les récentes approches qui élargissent le rôle des armes nucléaires au sein des nouvelles stratégies de sécurité⁴¹, avec en perspective une possible mise au point de nouveaux armements, ce qui constitue une référence sans équivoque à la *Nuclear Posture Review*.

Enfin, en soumettant au Comité préparatoire un document intitulé « la voie à suivre⁴² », l'Ambassadeur Moubarak a insisté sur certains aspects du plan en treize étapes (contenus dans le point 9) que les États de la Coalition pour un nouvel ordre du jour jugent essentiels, à savoir :

- la poursuite de la mise en œuvre pleine et effective des accords et mesures concrètes adoptées lors de la Conférence d'examen de 2000 ;
- la nécessité pour les EDAN de donner aux ENDAN des assurances de sécurité négatives et positives, sous la forme d'instruments négociés multilatéralement et juridiquement contraignants, conformément aux engagements pris dès 1995⁴³ ;
- le souhait de voir les puissances nucléaires accroître la transparence dans la gestion de leurs arsenaux nucléaires et dans leur application des mesures tendant au désarmement, en suggérant de nouvelles réductions issues d'initiatives unilatérales, ainsi que la destruction, et non le stockage, des têtes nucléaires démantelées dans le contexte des accords de réduction des armements stratégiques. Le chef de la délégation égyptienne a profité de cette occasion pour rappeler l'importance cruciale du principe d'irréversibilité au regard de l'application des engagements agréés dans le cadre du TNP ;
- la priorité d'entreprendre au plus tôt la réduction des forces nucléaires non stratégiques. (À ce titre, les États de la Coalition pour un nouvel ordre du jour entendent présenter un projet de résolution allant dans ce sens à l'Assemblée générale des Nations Unies⁴⁴).

Si la majeure partie de ces points s'applique à l'ensemble des puissances nucléaires, on constate qu'il s'agit en premier lieu d'une interpellation directe de la politique américaine actuelle, traduisant le souhait que celle-ci se réengage davantage dans le processus multilatéral. Selon les défenseurs de cette approche multilatérale reprenant les conclusions du rapport du Groupe de réflexion sur les

40. *Ibid.*, § 5.

41. Cf. ROCHE, *op. cit.*

42. Titre original : *The Way Ahead* ; Cf. NPT/CONF.2005/PC.I/9.

43. Cf. NPT/CONF.1995/DEC.2, « Principes et objectifs (...) », § 8 ; voir également la résolution du Conseil de sécurité 984 (1995), datée du 11 avril 1995 ; et *supra*, note 10.

44. Ainsi qu'en atteste *in fine* le document A/57/425, du 25 septembre 2002.

implications du terrorisme pour les politiques de l'ONU⁴⁵, la lutte contre le terrorisme, et plus précisément le terrorisme nucléaire, ne peut réussir sans un rapprochement de l'ensemble des États dans un climat de coopération internationale renforcée.

En réponse à ces objections et interrogations multiples, la délégation américaine, par le biais des interventions répétées des Ambassadeurs Wulf et Javits, a défendu sa position sur deux fronts successifs. Elle a d'abord exposé son point de vue sur les mesures prises par son gouvernement en conformité avec l'article VI, et plus généralement avec les engagements acceptés lors de la signature du TNP. Dans un second temps, elle a tenté de justifier les réajustements de la vision stratégique américaine face aux nouvelles menaces, vision que les attentats du 11 septembre ont confirmée, sinon modifiée.

2. *Les mesures adoptées en conformité avec l'Article VI du TNP*

Au préalable, la délégation américaine a voulu rassurer les membres du Comité préparatoire, en s'appuyant sur un document d'information relatif à l'article VI⁴⁶. Traitant tout d'abord de la réduction des forces nucléaires consentie par Washington, le document aborde ensuite les mesures additionnelles prises au titre de contribution à l'effort de non-prolifération.

Dans le cadre du processus de réduction de l'arsenal nucléaire, il a été procédé, à l'issue de la guerre froide et depuis 1988, au démantèlement de plus de 13 000 armes. En conséquence, le plafond fixé par le Traité START de 1991, c'est-à-dire un nombre inférieur à 6 000 ogives déployées sur chacun des territoires des deux Signataires, a été atteint en décembre 2001.

Annonçant le Traité avec la Fédération de Russie sur le potentiel stratégique offensif (PSO⁴⁷), signé le 24 mai 2002 peu après la clôture de la première session du Comité préparatoire, ce document d'information, reprenant l'intention du Président Bush d'aboutir avec son homologue russe à un engagement de rabaisser en une décennie le total des têtes nucléaires stratégiques déployées à un niveau compris entre 1 700 et 2 200 pièces, confirme cette tendance à la réduction.

Les représentants américains ont rappelé, en réponse aux interrogations des États de la Coalition, qu'au cours des dix dernières années, le niveau des armements nucléaires non stratégiques a été réduit de 85%, que la totalité de ces types d'armements destinés aux forces terrestres et navales a été retiré et que les stocks de bombes « gravitationnelles⁴⁸ » ont diminué de moitié.

Concernant les mesures additionnelles, l'Ambassadeur Wulf a évoqué le processus de coopération mis en œuvre avec la Fédération de Russie et les États de l'ancienne Union soviétique

45. Cf. Rapport du Groupe de réflexion, annexé au document conjoint de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies A/57/273-S/2002/875, et notamment le résumé, p.3, le chapitre IV, p. 11 et s., ainsi que les recommandations 25 à 29.

46. *Information Paper submitted by the United States, concerning Article VI of the NPT*, 11 April 2002, disponible en version non officielle : www.basicint.org/nuclear/NPT/2002prepcom/C1USA ArtVI.m.

47. *SORT: Strategic Offensive Weapons Reduction Treaty*.

48. *Gravity bombs* : armes nucléaires de faible puissance nominale (inférieure ou égale à 300 kT), dont la chemise et la tête sont renforcées. Utilisées théoriquement pour pénétrer en profondeur afin d'exploser à proximité de bunkers souterrains, les armes du type B 61-B et leurs dérivées semblent en définitive relativement inefficaces.

dans le but de parer aux menaces liées aux armes de destruction massive. Ces programmes, financés à hauteur de 6,5 milliards de dollars américains (USD⁴⁹) depuis 1992⁵⁰, ont notamment permis de débarrasser l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan de leurs ogives nucléaires, mais aussi de leurs vecteurs stratégiques, tout en contribuant à la sécurité et à la sûreté des armes et des matières nucléaires⁵¹. Selon lui, les États-Unis s'abstiennent de développer de nouvelles armes et n'ont plus produit de têtes nucléaires depuis une dizaine d'années. Sans envisager la ratification du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, son pays respecte cependant le moratoire sur les explosions expérimentales⁵². Il continue par ailleurs de participer à l'établissement du Système de surveillance internationale prévu par le Traité de septembre 1996.

L'aspect qui plaide le plus en faveur de la politique américaine réside sans doute dans les programmes d'assistance entrepris en coopération avec les anciens États de l'Union soviétique. En effet, la communauté internationale est consciente de l'état préoccupant des installations nucléaires militaires et civiles de la Fédération de Russie et des anciennes républiques soviétiques, tant sur le plan de la sécurité que sur celui de la sûreté. Les matières nucléaires qu'elles contiennent sont susceptibles d'attirer la convoitise de criminels, de terroristes ou encore de trafiquants à la solde d'un État qui aspire à la possession d'armes nucléaires⁵³.

C'est pourquoi le gouvernement américain a proposé son aide, notamment dans les domaines de la protection physique, du contrôle et de la comptabilité des matières nucléaires (MPC&A⁵⁴). L'objet de ces programmes est de mettre aux normes de sécurité acceptables les sites qui abritent des matières nucléaires destinées aux armements. Les sites ainsi sécurisés, les matières qu'ils contiennent seront moins susceptibles de faire l'objet d'un trafic illicite et auront donc moins de chance de finir entre les mains de terroristes ou d'un État décidé à poursuivre un programme clandestin de nucléarisation.

Par ailleurs, le traitement desdites matières fait l'objet de plusieurs accords bilatéraux russo-américains⁵⁵, tendant à mettre un terme à la production de plutonium de qualité militaire ou à le convertir en combustible pour l'utiliser dans les réacteurs civils. L'uranium hautement enrichi fait l'objet d'une mesure de dilution (*blending*), le rendant inutilisable à des fins prolifératrices, bien que demeurant exploitable à des fins criminelles.

49. Cf. ROCHE, *op. cit.*, p. 4, § 4.1.

50. Un milliard de USD sera engagé dans ce programme pour l'année fiscale 2003 (FY 03).

51. L'ensemble des armes stratégiques de l'Ukraine, du Bélarus et du Kazakhstan ayant été éliminé ou rapatrié sur le territoire de la Fédération de Russie, en vertu du Protocole de Lisbonne de 1992.

52. Cf. ROCHE, *op. cit.*, et *Information Paper concerning Article VI*.

53. Sur cet aspect du problème et sa gestion, v. notamment BUKHARIN (O.), BUNN (M.), et LUONGO (K., N.), *Renewing the Partnership: Recommendations for Accelerated Action to Secure Nuclear Material in the Former Soviet Union* (Washington, DC: Russian-American Nuclear Security Advisory Council, August 2000), disponible sur : <http://ksgnotes1.harvard.edu/BCSIA/Library.nsf/pubs/ransacreport>.

54. Sous la tutelle du Département de l'énergie, le programme MPC&A (*Material Protection, Control and Accounting*) est conduit par l'Administration nationale pour la sécurité nucléaire (NNSA), et dépend du Bureau de la non-prolifération et de la sécurité nationale (NN-50). Voir *MPC&A Program – Strategic Plan*, July 2001, DOE/NNSA : www.nn.doe.gov/mpca/index.html.

55. Cf. entre autres, *1993 Agreement; 1997 U.S. Russian Plutonium Production Reactor Agreement ; 2000 Russia Plutonium Management and Disposition Agreement*.

Les conclusions du document d'information, soutenant que « les faits susmentionnés démontrent sans équivoque que les États-Unis d'Amérique honorent les obligations qu'ils ont contractées au titre de l'article VI du TNP⁵⁶ », n'ont que partiellement répondu aux interrogations des États de la Coalition. Mais plus encore, pour nombre de participants, le principal obstacle au renforcement du TNP reste l'attitude américaine sur le plan stratégique, et le repositionnement contenu dans la révision de sa Posture nucléaire. Le rejet des deux « étapes » relatives au soutien du Traité ABM et du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires⁵⁷ en fournit l'illustration.

3. *L'adaptation stratégique face au terrorisme et aux nouvelles menaces*

Le ton a été donné par le représentant américain quand, bien que confirmant l'accord de principe de Washington sur les « conclusions » de la Conférence de réexamen de 2000, il a néanmoins insisté sur le fait que « s'engager individuellement ou collectivement dans des interprétations techniques ou juridiques des *étapes* ne serait pas, d'après [son] jugement, un travail utile. » Quant à savoir si la priorité, pour un EDAN, est de poursuivre l'objectif global [de non-prolifération et de désarmement] plutôt que de mener à terme telle ou telle mesure ponctuelle et particulière, « pour les États-Unis, la réponse est un *oui* catégorique⁵⁸ ».

Cette déclaration, ainsi que celles relatives au Traité ABM et au Traité d'interdiction des essais nucléaires⁵⁹, n'est que la partie apparente d'un ensemble plus vaste de repositionnements contenus dans la *Nuclear Posture Review*⁶⁰ de janvier 2002. Les commentaires de l'Ambassadeur Javits ont révélé l'orientation de la NPR en réaffirmant la prépondérance des armes nucléaires : « La nouvelle approche américaine consistera dans la mise en œuvre (conjointe) de systèmes offensifs nucléaires *et* non-nucléaires, de défenses actives et passives, et dans une infrastructure de défense revitalisée. Ces éléments sont combinés, mais ont pour origine commune, une dépendance réduite à l'égard des armes nucléaires⁶¹ ».

Le renforcement de la dissuasion pourrait justifier la menace d'emploi ou l'emploi de tels systèmes d'armes à l'encontre des cibles de première importance stratégique chez l'ennemi (complexes militaro-industriels clandestins pour la fabrication d'armes de destruction massive, bunkers de commandement souterrains...) ou en réponse au dévoilement inattendu de capacités de production d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques. En prenant pour grille de lecture les extraits de la NPR⁶² et les discussions à propos du rôle futur de ces armes, nombre de délégations ont conclu à

56. *Information Paper (...), in fine.*

57. Points i) et vii) du Plan d'action en treize étapes.

58. Cf. ROCHE, *op. cit.*, p. 5, § 4.2.

59. Cf. *supra*, et *Information Paper, op. cit.*, « (...) *We continue to maintain a moratorium on nuclear testing. And last month, several senior Administration officials made clear that the US is committed to this moratorium. (...) The United States has no plan for a resumption of nuclear testing.* »

60. La NPR n'a pas valeur de plan officiel de posture nucléaire tant qu'il n'a pas fait l'objet d'une Directive de décision présidentielle (PDD), et d'une intégration dans le Plan opérationnel stratégique intégré (SIOP).

61. Cf. ROCHE, *op. cit.*, p. 5, § 4.5.

62. Cf. NPR, p. 9-13 ; v. *supra*, note 23.

un risque à terme d'abandon total des assurances de sécurité négatives⁶³ par le gouvernement américain, malgré les démentis apportés par ses représentants.

Quant aux autres aspects de la nouvelle posture nucléaire, et sans entrer dans le détail⁶⁴, une vue d'ensemble permet de mettre en perspective la conception américaine de la lutte contre le terrorisme et d'en tirer les possibles conséquences dans le cadre du TNP.

La NPR donne un rôle aux armes conventionnelles dans la nouvelle Triade (systèmes offensifs nucléaires et non-nucléaires, défenses actives et passives, infrastructure de défense revitalisée). Cela permet en effet de réduire la dépendance vis-à-vis des armes nucléaires. En revanche, ces dernières ne sont désormais plus considérées comme armes de seule dissuasion, ce qui s'écarte des conclusions et du dispositif de l'Avis consultatif de la Cour internationale de justice du 8 juillet 1996⁶⁵. La perspective de l'utilisation combinée d'armements offensifs conventionnels et nucléaires implique obligatoirement un risque d'abaissement du seuil de déclenchement du feu nucléaire. Le conventionnel céderait insensiblement la place à l'arme nucléaire dans le cadre d'une escalade graduelle dans les moyens militaires employés dans un conflit.

Dans ce cadre, la NNSA⁶⁶ est chargée d'identifier les opportunités d'études plus poussées sur ces armes, et d'évaluer la nécessité de procéder à des essais nucléaires pour la réalisation de ces armes de nouvelle génération⁶⁷. Par conséquent, les perspectives de voir un jour entrer en vigueur le Traité d'interdiction des essais nucléaires s'amenuisent chaque jour davantage.

Enfin, l'Iran, l'Iraq, la Libye, la Syrie et la Corée du Nord – officiellement⁶⁸ États non dotés d'armes nucléaires – sont tous désignés comme cibles potentielles des armes nucléaires américaines⁶⁹. En ce cas, que penser de la tentative de ce pays pour rassurer les membres du Comité préparatoire quant à son respect des assurances de sécurité négatives ?

63. Cf. S/RES/984 (1995), du 11 avril 1995. Les assurances négatives de sécurité consistent dans la prise d'engagement par les EDAN de ne pas utiliser d'arme nucléaire contre un ENDAN signataire du TNP, sauf en cas d'attaque menée de concert avec un État nucléaire.

64. Pour un commentaire d'ensemble sur la NPR de janvier 2002, v. YOUNG (S.) et GRONLUND (L.), « *A Review of the 2002 US Nuclear Posture Review* », 14 May 2002, *UCS Working Paper, Union of Concerned Scientists*, www.uscusa.org/index.html, rubrique *Global Security*.

65. C.I.J, Avis consultatif, 8 juillet 1996, Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, annexé au document de l'Assemblée générale A/51/218, du 19 juillet 1996.

66. *National Nuclear Security Administration, Department of Energy*.

67. NPR, p. 35.

68. Si la Corée du Nord demeure juridiquement un État non doté de l'arme nucléaire, au sens du TNP, on sait cependant qu'il a très récemment franchi la barrière, pour rejoindre le groupe des États dotés *de facto* de l'arme, avec l'Inde et le Pakistan. Cf. « *Shock from North Korea – Nation admits to secret nuclear bomb project* », *International Herald Tribune* du 18 octobre 2002, p. 1 et 5.

69. Cf. NPR, p. 16: « *In setting requirements for nuclear strikes capabilities, distinctions can be made among the contingencies for which the United States must be prepared (...) categorized as immediate, potential or unexpected. (...) North Korea, Iraq, Iran, Syria and Libya are among the countries that could be involved in immediate, potential, or unexpected contingencies* ».

En définitive, il est possible de trouver certaines explications au sein même de la révision de janvier 2002. En effet, le paragraphe qui désigne ces États précise : « Tous (ces États) ont [manifesté] une hostilité constante à l'égard des États-Unis et de ses partenaires ; La Corée du Nord et l'Iraq en particulier ont été une source chronique de préoccupations militaires. Tous soutiennent ou abritent des terroristes, et ont des programmes actifs de missiles et d'armes de destruction massive⁷⁰ ».

Le gel du Traité d'interdiction des essais nucléaires, le retrait du Traité ABM, la position floue quant aux assurances de sécurité négatives, avec les risques de relance de la course aux armements et d'échec fatal du processus de non-prolifération que cela comporte, ne sont incontestablement pas imputables aux seules attaques du 11 septembre.

Ces faits procèdent davantage des effets tardifs de l'effondrement du bloc soviétique, avec pour résultat l'apparition d'une menace « tous azimuts », et des leçons tirées de la Guerre du Golfe de 1991. À cette occasion, les États ont dû adapter leur capacité de réponse à de nouvelles configurations stratégiques. Avec pour principal objectif de dissuader tous les types d'agresseurs, au premier rang desquels, les *Rogue States*, ils s'appuient sur le principe offensif de l'enrichissement de la gamme des systèmes d'armes pour une réponse flexible et projetable sur des théâtres d'opérations extérieurs, son pendant défensif étant la recherche de sanctuarisation du territoire, quitte à développer un système de défense antimissile tel que la future *National Missile Defense* – NMD⁷¹.

Néanmoins, les événements du 11 septembre ont pu jouer le rôle d'accélérateur et de catalyseur dans de nombreux secteurs de la défense. L'effervescence qui en résulte est perceptible, non seulement au Pentagone, mais aussi chez les alliés et partenaires de Washington. Les conséquences de ces attentats sont moins visibles dans les changements d'orientations des programmes militaires que dans leur confirmation à travers les réajustements à la hausse des budgets alloués et l'accélération des calendriers de développement et de déploiement⁷². La NMD en donne une bonne illustration. Parce que la vulnérabilité du territoire américain a été manifestement démontrée, et pour garantir sa sanctuarisation à l'avenir, l'option de la NMD a été verrouillée. L'assise politique est suffisamment forte désormais pour que l'on puisse considérer son développement incontournable. En partie à cause de la menace terroriste, les États de l'Ouest dotés de l'arme nucléaire semblent moins disposés que jamais à réduire leurs arsenaux. On peut certes objecter que l'arme nucléaire n'est en rien adaptée à la lutte contre le terrorisme, les groupuscules visés n'étant composés que de quelques poignées d'individus, par ailleurs difficiles à localiser. Mais en réaction aux événements de 2001, l'attention s'est focalisée sur les États désignés comme « hostiles » dans la NPR. En ce sens, la *Nuclear Posture Review* participe de la réponse globale du gouvernement américain aux actes du 11 septembre.

70. *Ibid.*

71. Bien que la NMD soit l'objet de prédilection des plus vives polémiques dans les milieux de la défense et du contrôle des armements, ce projet de défense antimissile n'est pas unique en son genre. Ainsi, Israël développe le programme *Arrows*, moins ambitieux, mais de même nature. La France, pour sa part, semble s'engager dans la même voie, ainsi que le suggère le rapport du Sénat sur la Loi de programmation militaire pour la période 2003-2008. Quant aux autres puissances nucléaires, les options demeurent ouvertes pour l'instant, et leur verrouillage dépendra probablement de l'attitude de Washington.

72. À ce propos, Cf. le Projet de Loi de programmation militaire 2003-2008 (France) et les rapports parlementaires qui y sont consacrés : pour le projet de Loi, v. site du Ministère de la Défense : www.defense.gouv.fr/actualités/dossier/d140 ; pour les rapports parlementaires, v. site de l'Assemblée nationale : www.assemblee-nat.fr/12/dossiers/programmation-militaire.asp.

4. Vers un recul du régime de non-prolifération ?

À l'issue des précédents développements, force est de constater que les débats sur la mise en application du régime de non-prolifération sont loin de déboucher sur une solution pleinement satisfaisante pour l'ensemble des États Parties au TNP.

Quant au désarmement nucléaire, la résolution de cette problématique, déjà épineuse avant le 11 septembre, semble devoir être reportée à plus tard. En effet, la situation d'insécurité, alliée à la prise de conscience des nouveaux risques de terrorisme nucléaire, ne place pas les EDAN, et en particulier les États-Unis, dans des dispositions favorables à la poursuite de ce processus, ainsi que le démontre clairement la tendance fondamentale de la NPR.

C'est pourquoi le Secrétaire adjoint Dhanapala a déclaré à ce sujet : « [La NPR] attaque de front les engagements du Traité de non-prolifération. Au titre de l'article VI, [les EDAN sont] censés réduire les armes nucléaires et, à terme, les éliminer. Elle me semble très sérieusement en contradiction avec [ces engagements], et ce sera la principale pierre d'achoppement quand nous entamerons le processus préparatoire pour la Conférence de réexamen de 2005⁷³ ».

En fin de compte, ainsi que le sénateur américain Douglas Roche l'a brillamment résumé, les « attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont amené plus de changements que ceux auxquels on pouvait s'attendre à ce moment là. La "guerre contre le terrorisme" qui en a résulté catalyse la machinerie militaire partout dans le monde. La tendance politique en hausse est à la préparation et à la conduite de la guerre ».

Juste après le 11 septembre, le Secrétaire général, Kofi Annan, a déclaré qu'il conviendrait de « renforcer les règles contre l'utilisation ou la prolifération des armes de destruction massive⁷⁴ », et que cela signifiait « redoubler d'efforts pour assurer l'universalité, la vérification et la pleine mise en œuvre des principaux traités consacrés à ces armes⁷⁵. Mais au sujet du TNP, « ce n'est pas à une multiplication, mais à une soustraction, que l'on a assisté⁷⁶ ».

Malgré tout, les divergences ont également permis de dégager certains axes exploitables dans le cadre de la lutte contre le terrorisme nucléaire, au sein du TNP comme en dehors de son cadre juridique.

73. Cf. « *U.S. Plans Concerns Top U.N. Official* », *UN Wire*, 13 March 2002. v. également BROMLEY (M.), « *Is the United States Living Up to Its Disarmament Commitments ?* », *BASIC Notes*, 2 avril 2002, BASIC, www.basicint.org/pubs/Notes/2002USCommittments.htm.

74. V. *supra*, note 24.

75. *Ibid.*

76. Cf. ROCHE, *op. cit.*, (Part IV), p. 9.

II. L'évaluation de la menace terroriste et les actions encouragées contre le terrorisme nucléaire lors de la première réunion du Comité préparatoire

A. L'évaluation de la menace terroriste dans le cadre du Comité préparatoire

Tout au long de la réunion du Comité préparatoire, l'accent a été mis sur l'importance de maintenir et de renforcer le régime de non-prolifération et de désarmement nucléaires. Parmi les délégations qui se sont exprimées lors de cette première réunion, on relève un certain nombre de déclarations de principe allant toutes dans le même sens.

1. L'importance du maintien et du renforcement du régime de non-prolifération

En l'occurrence, la délégation de la Fédération de Russie, bien qu'en accord avec les États-Unis sur le fait que le terrorisme et la prolifération constituent un grave danger, a déclaré : « C'est [précisément pour cette raison que] le renforcement du régime de non-prolifération nucléaire et des autres armes de destruction massive est la part la plus importante dans le combat contre le terrorisme⁷⁷ ». Dans le prolongement de la position russe, le représentant de la délégation française, l'Ambassadeur Hubert de la Fortelle, a insisté sur la nécessité d'empêcher les armes de destruction massive de tomber entre les mains de terroristes, notant cependant que : « il est impératif d'aller vers davantage de coopération internationale », et que « les régimes multilatéraux de non-prolifération et de désarmement sont indispensables », car porteurs de « confiance et de prévisibilité⁷⁸ ». À travers ces constats, les deux puissances nucléaires se démarquent très nettement de la position américaine. Plus encore, la Russie et le Japon enfoncent le clou, en expliquant : « les nouvelles mesures destinées à contrer les nouveaux défis et menaces ne devraient pas entrer en conflit avec les aspects sécuritaires traditionnels du désarmement et de la non-prolifération⁷⁹ », mais au contraire « ces [processus] sont complémentaires (...) Le maintien et le renforcement du régime du TNP devraient être combinés à cet effort global [de lutte contre le terrorisme⁸⁰] ».

Cette dernière remarque démontre clairement que la lutte contre le terrorisme nucléaire et la gestion du régime de non-prolifération nucléaire et de désarmement ne s'identifient pas l'une à l'autre. Afin d'évaluer le tronc commun de ces deux démarches ainsi que les différences qui les caractérisent, il est maintenant nécessaire d'identifier la nature de la menace. Dans cet esprit, la première interrogation concerne l'apport que représentent les armes de destruction massive dans la conduite d'opérations terroristes. Pour y apporter une réponse objective, un ensemble de paramètres est à prendre en considération.

77. Cf. JOHNSON (R.), « *Papering over the Cracks?* », *op. cit.*, p. 7.

78. *Ibid.*, p. 8.

79. Fédération de Russie, *Ibid.*, p. 7.

80. NPT/CONF.2005/PC.I/WP.7, 12 avril 2002, *Working Paper submitted by Japan*; traduction par l'auteur.

2. *Mise en perspective de la menace terroriste*

Tout d'abord, les moyens d'action des terroristes ont évolué. Une nouvelle génération apparaît sur la scène internationale, mieux préparée et financée par de puissants réseaux. L'action d'envergure est privilégiée, comme le démontrent les attentats du 11 septembre, mais aussi la prise d'otage par des fondamentalistes Tchétchènes du théâtre moscovite de *Nord-Ost* en octobre 2002. Cette tendance résulte notamment de leur affiliation à des idéologies fondées sur des convictions politico-religieuses (Al Qaïda, Jamaah Islamiya, Aum Shinrikyo, sans oublier les extrémistes de droite et les cultes apocalyptiques⁸¹). Le particularisme des intégristes islamistes, auxquels s'apparentent les auteurs des attentats du 11 septembre, tient notamment dans leur rapport à la notion de droit⁸². On se souvient que, dès les années cinquante, le droit international positif a fait l'objet d'une constante remise en cause dans ses fondements et sa légitimité, au motif qu'il impose à toutes les nations des principes et coutumes issus pour l'essentiel de la culture occidentale. Ce thème semble être toujours d'actualité pour ces groupements qui contestent la « laïcité », les valeurs, et plus généralement la légitimité du droit international en vigueur. Partant, il est difficile de trouver un terrain de discussion.

Ensuite, il faut garder à l'esprit que les terroristes choisissent les technologies les plus aptes à exploiter les vulnérabilités d'une société visée. Or, les sociétés modernes, basées essentiellement sur un mode de vie urbain, sont particulièrement vulnérables aux armes susceptibles de causer simultanément un grand nombre de pertes. De surcroît, « comme les gouvernements mettent en œuvre des mesures de sécurité de plus en plus sophistiquées à l'encontre des attaques terroristes, ces derniers sont attirés à *fortiori* par les armes de destruction massives, susceptibles de contourner les contre-mesures⁸³ ».

Également, il a été souvent affirmé que « depuis l'effondrement de l'Union soviétique, le marché noir offre un accès sans précédent aux armes, composants et savoir-faire⁸⁴ ». Ces allégations sont discutables, en l'absence de preuve tangible confirmant le trafic de matières nucléaires en quantité et qualité suffisantes pour construire une arme⁸⁵. Elles se combinent toutefois avec les tendances des groupuscules terroristes à bénéficier des inspirations et des tentatives précédentes. Devant l'échec des prédécesseurs, la réussite d'une action similaire, qu'il s'agisse de la fabrication d'une arme rudimentaire ou, plus modestement, du préalable constitué par le vol d'une quantité significative de matières hautement radioactives, représente à leurs yeux un défi⁸⁶.

81. Cf. BREMER-MAERLI (M.), « *The threat of Nuclear Terrorism: Nuclear Weapons or Other Nuclear Explosives Devices* », Communication faite dans le cadre du *IAEA Symposium on International Safeguards: Verification and Nuclear Material Security*, Vienna, Austria, 29 octobre – 2 novembre 2001, IAEA, p. 3.

82. Afin de prévenir tout amalgame fâcheux, il s'avère nécessaire de préciser que les propos ci-dessous ne concernent bien entendu pas les musulmans dans leur ensemble, mais les seuls fanatiques islamistes.

83. BREMER-MAERLI (M.), *op. cit.*, p. 4.

84. *Ibid.*

85. Sur l'ensemble des cas recensés, seuls quelques rares cas portaient sur le trafic d'uranium enrichi ou de plutonium 239, par ailleurs en faibles quantités. En revanche, les escroqueries sont monnaie courante dans le trafic clandestin de matières radioactives.

86. Par exemple, depuis l'attaque en 1995, du métro de Tokyo au gaz Sarin (GB) par la secte Aum, les incidents mettant en cause des armes chimiques et biologiques ont été en augmentation constante (Cf. BREMER-MAERLI, *op. cit.*).

En dernière remarque, le progrès technologique et la diffusion d'informations sensibles dans le domaine public ont pour conséquence de faciliter le développement d'armes de destruction massive par des groupes d'individus mal intentionnés. Et si la fabrication d'une arme nucléaire reste encore hors de portée de la plupart des candidats à la prolifération, le vol demeure une hypothèse plausible dans l'éventualité d'une opération criminelle. Mais ce serait dès lors confondre les motivations des États et celles des terroristes. Ces derniers ne recherchent pas le prestige dans l'accession à l'arme nucléaire, et la dissuasion n'a aucune signification pour eux. Seuls comptent les effets dévastateurs de ces armes sur le théâtre d'opération. Dès lors, la tête nucléaire n'a plus qu'une importance « symbolique », car elle peut être avantageusement remplacée par un dispositif explosif conventionnel chargé de matières ou de déchets radioactifs, c'est-à-dire une arme radiologique⁸⁷.

La détonation d'un dispositif explosif nucléaire, d'une arme nucléaire ou radiologique serait susceptible de forcer les gouvernements à prendre les auteurs au sérieux, vu la rare violence de l'impact traumatique. Une étude récente a démontré que, quelle que soit la puissance de l'explosion nucléaire ou le périmètre contaminé par une bombe radiologique, « le dommage psychologique atteindra une étendue [géographique] et un niveau nettement supérieur à celui résultant des blessures et des morts⁸⁸ ». Cette étude confirme que le public, confronté à des événements de cette ampleur, éprouve une peur d'autant plus grande que les répercussions en sont catastrophiques et demeurent mal comprises. En résumé, la menace de terrorisme nucléaire peut prendre trois formes fondamentales :

- la menace crédible d'emploi d'une arme nucléaire volée ;
- le vol de matières nucléaires et/ou radioactives, avec pour conséquence :
 - (a) la menace d'une ou plusieurs armes radiologiques (matières radioactives) ; ou
 - (b) la menace d'un dispositif explosif nucléaire artisanal (matières nucléaires) ;
- l'attaque ou le sabotage d'installations nucléaires ou de transports de matières nucléaires ou radioactives⁸⁹.

C'est en tenant compte de ces divers éléments que les membres du Comité spécial de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le terrorisme, chargés de la rédaction du projet de Convention internationale pour la suppression des actes de terrorisme nucléaire, ont provisoirement décidé de définir le terrorisme nucléaire dans les termes choisis à l'article 2 du projet⁹⁰.

87. Également appelée « bombe sale » ou « *dirty bomb* », Outre-Atlantique.

88. Cf. STERN (J.), *The Ultimate Terrorist*, Cambridge, 1999, *Harvard University Press*, repris dans BREMER-MAERLI, *op. cit.*, p. 7.

89. Cf. SCHNEIDER (M.), « *The threat of Nuclear Terrorism: from analysis to precautionary measures* », contribution au *Democracies Faced with Mass Terrorism Meeting*, Paris, Assemblée Nationale, 10 décembre 2001, WISE (*World Information Service on Energy*), p. 2.

90. Projet de Convention, rédigé par le Comité spécial de l'Assemblée générale des Nations unies contre le terrorisme et annexé au document de la Sixième Commission de l'Assemblée générale : A/C.6/53/L.4. Aux termes de l'article 2 : « 1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person unlawfully and intentionally: (a) Possesses radioactive material or makes or possesses a device: (i) With the intent to cause death or serious bodily injury; or (ii) With the intent to cause substantial damage to property or the environment; (b) Uses in any way radioactive material or a device, or uses or damages a nuclear facility in a manner which releases or risks the release of radioactive material: (i) With the intent to cause death or serious bodily injury; or (ii) With the intent to cause substantial damage to property or the environment; or (iii) With the intent to compel a natural or legal

3. Face au terrorisme nucléaire : les insuffisances du régime de non-prolifération

Le régime de non-prolifération dans son ensemble⁹¹ ne peut donc couvrir en son état actuel qu'une partie de ces risques et, précisément, ceux liés à l'acquisition illicite d'une arme nucléaire, au détournement à des fins militaires de matières nucléaires d'origine civile, et aux transferts de technologies et d'équipements qui s'y rapportent. Mais son efficacité relative serait considérablement renforcée si les États aboutissaient à un accord sur la poursuite de certains processus actuellement dans l'impasse, tels que l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires ou l'avènement d'un traité sur l'interdiction de la production de matières fissiles à usage militaire (TIPMF/FMCT). En effet, et en toute logique, il est plus difficile de détourner une matière qui, parce qu'elle n'est plus fabriquée, est appelée à se faire de plus en plus rare, voire, à disparaître.

Dans un même ordre d'idée, l'avènement de nouvelles zones exemptes d'armes nucléaires (ZEAN/NWFZ), principalement au Moyen-Orient, assorties de systèmes de contrôle efficaces, concourrait à la pacification de régions qui, trop souvent, nourrissent des foyers de terrorisme du fait des conditions de vie et du climat politique, social et religieux qui y règnent. Mais pour l'instant, ce souhait semble irréalisable car dans le cas des zones dénucléarisées dont les traités constitutifs sont actuellement en vigueur⁹², on constate invariablement qu'un climat de paix est une condition nécessaire et préalable à la conclusion et à l'application effective d'un accord portant création d'une telle construction juridique, et non l'inverse.

En prolongement, un désarmement nucléaire universel, strict et internationalement vérifiable, accompagné de la destruction, et non du stockage, de l'ensemble des matières fissiles de qualité militaire, aboutirait à une impossibilité virtuelle de voir un jour survenir un chantage et/ou une opération terroriste basés sur l'utilisation d'une arme ou de matières nucléaires hautement enrichies.

Dans cette optique, les positions défendues par la majorité des États représentés au Comité préparatoire sont compréhensibles. Cependant, cela suppose de tenir constamment compte de deux facteurs :

person, an international organization or a State to do or refrain from doing an act. 2. Any person also commits an offence if that person: (a) Threatens, under circumstances which indicate the credibility of the threat, to commit an offence as set forth in subparagraph 1 (b) of the present article; or (b) Demands unlawfully and intentionally radioactive material, a device or a nuclear facility by threat, under circumstances which indicate the credibility of the threat, or by use of force. 3 Any person also commits an offence if that person attempts to commit an offence as set forth in paragraph 1 of the present article. 4. Any person also commits an offence if that person: (a) Participates as an accomplice in an offence as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of the present article; or (b) Organizes or direct others to commit an offence as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of the present article; or (c) In any way contributes to the Commission of one or more offences as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of the present article by a group of persons acting with a common purpose; such contribution shall be intentional and either be made with the aim of furthering the general criminal activity or purpose of the group or be made in the knowledge of the intention of the group to commit the offence or offences concerned. »

91. C'est-à-dire, comprenant principalement, outre le TNP, les garanties de sécurité de l'AIEA, les zones exemptes d'armes nucléaires et le régime de contrôle des exportations mis en œuvre dans le cadre du Comité Zangger et du NSG (*Nuclear Suppliers Group*).
92. Traité de Tlatelolco, ouvert à la signature 14 février 1967 ; Traité de Rarotonga, entré en vigueur le 11 décembre 1986 ; Traité de Bangkok, entré en vigueur le 27 mars 1997; Traité de Pelindaba, ouvert à la signature le 11 avril 1986. Un Accord a été conclu le 30 septembre 2002 sur l'établissement d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale.

- « Ce qui a été inventé ne peut être désinventé. » Cette formule couramment utilisée implique que la destruction de procédés, d'appareillages, de systèmes d'armes et de matières nucléaires n'est qu'un pis-aller, si l'accès aux informations sensibles qui permettent de les recréer demeure ouvert ;
- les matières fissiles à usage militaire ne représentent qu'une fraction de l'ensemble des matières nucléaires ou radioactives. En leur absence, demeurent les sources premières d'approvisionnement que sont les installations nucléaires civiles et les transports de matières radioactives. Faisant l'objet d'une moindre sécurité, celles-ci demeurent plus faciles à atteindre, plus vulnérables au vol et au sabotage. Concernant le trafic illicite, près de 600 incidents ont été recensés depuis 1993, dont environ 400 confirmés par les autorités des États qui ont procédé à des arrestations sur leur territoire. Sur l'ensemble de ces cas, soixante-quinze pour cent s'inscrivaient dans un contexte criminel⁹³. Pour ce qui est du sabotage des installations nucléaires, la Commission de réglementation nucléaire des États-Unis (*US NRC*) a financé une étude sur les risques de sabotage encourus par les centrales nucléaires⁹⁴, et des recherches analogues sont en cours dans plusieurs autres pays nucléaires.

En résumé, quelles que soient la nature et l'intensité des efforts fournis dans cette direction, le régime de non-prolifération et de désarmement nucléaire ne peut, à lui seul, garantir l'impossibilité de voir un jour survenir un attentat terroriste basé sur le chantage, la menace ou l'emploi de dispositifs nucléaires ou radioactifs. C'est pourquoi, en marge des déclarations de principe effectuées dans le cadre du Comité préparatoire, certaines délégations ont jugé nécessaire de proposer des plans d'action qui débordent du cadre strict du TNP et s'attachent à couvrir l'ensemble du spectre de la menace terroriste.

4. *Les initiatives des délégations : l'appel au multilatéralisme dans la gestion du terrorisme*

Proposés par les représentants du Japon⁹⁵, de l'Allemagne⁹⁶, ainsi que par la délégation espagnole qui s'est exprimée au nom de l'Union européenne⁹⁷, ces plans, malgré leurs différences d'approche, s'appuient tous sur les mêmes idées fondamentales, dont la nécessité pour les États de coopérer à tous les niveaux. Sur cette base, le chef de la délégation espagnole déclare que : « Les attaques du 11 septembre 2001 ont prouvé au monde, si besoin était, que la sécurité internationale est

93. Cf. NILSON (A.), « *The Threat of Nuclear Terrorism: Assessment and Preventive Action* », *Symposium on Terrorism and Disarmament*, 25 October 2001, New York, Department of Disarmament Affairs, United Nations, p. 3.

94. Cf. *Supplement to Draft Environmental Statement Related to the Operation of San Onofre Nuclear Generating Station, Units 2 & 3*, NUREG-0490, janvier 1981, NRC, et spécialement la figure 7.1.4-4, « *Probability Distribution of Acute Fatalities* », qui estime le nombre des pertes à 130 000 morts; repris dans BUNN (M.), BUNN (G.), « *Reducing the Threat of Nuclear Theft and Sabotage* », IAEA-SM-367/4/08, 30 octobre 2001, IAEA 29 October – 2 November 2001 *Symposium on International Safeguards: Verification and Nuclear Material Security*, p. 4.

95. NPT/CONF.2005/PC.I/WP.7., *Working paper submitted by Japan*.

96. NPT/CONF.2005/PC.I/WP.12., *Protection against nuclear terrorism and security of nuclear materials and nuclear installations*.

97. NPT/CONF.2005/PC.I/17., *Statement made by Spain on 15 April 2002 on behalf of the European Union*.

indivisible. Aucun État ne peut, par ses propres moyens, garder son territoire ou sa population hors du fléau terroriste, des groupes terroristes ou de la menace que représente leur accession aux armes de destruction massive⁹⁸ ».

Ainsi que le note M. Matthew Bunn⁹⁹ : « Si les États-Unis ne sont pas préparés à se réengager dans le processus multilatéral de contrôle des armements, incluant le fait de soutenir les mesures qui imposent certaines contraintes et inconvénients pour leurs propres forces et industries, il sera probablement impossible de bâtir le support nécessaire à un régime international effectif de protection des matières nucléaires et des installations contre les terroristes. En bref, si le désir général est d'aboutir au niveau de sécurité optimum, le 11 septembre doit mettre un terme à la période de l'unilatéralisme américain¹⁰⁰ ». Comme l'a fait remarquer M. George Bush père dès le 13 septembre, les attaques terroristes devraient « faire oublier l'idée que l'Amérique peut mener seule le combat contre le terrorisme ou quoi que ce soit en ce sens. »

Cet appel au renforcement de la coopération est repris dans le document de travail soumis par le Japon, en son paragraphe 22¹⁰¹, et dans la référence qu'il fait à la résolution 56/24 T de l'Assemblée générale¹⁰², intitulée « Coopération multilatérale dans le domaine du désarmement et de la non-prolifération et effort global contre le terrorisme. »

B. Les plans d'action proposés en matière de lutte contre le terrorisme lors de la session 2002 du Comité préparatoire

En s'appuyant sur le pilier fondamental de la coopération internationale, les plans proposés par le Japon, l'Allemagne et l'Union européenne proposent l'adoption d'un ensemble de mesures concrètes, sensiblement similaires, tendant tous trois à couvrir l'ensemble des aspects de la lutte contre le terrorisme nucléaire, au sein du régime de non-prolifération et de désarmement nucléaire comme en dehors de son champ d'application, le tout, dans une perspective d'intégration.

98. *Ibid.*, § 2.

99. M. Bunn, actuellement directeur adjoint des programmes du *Belfer Center for Science and International Affairs* de l'Université d'Harvard, a servi en tant que conseiller au *White House Office of Science and Technology Policy* sous la présidence de M. Bill Clinton, notamment pour les questions de sécurité nucléaire et de gestion des matières nucléaires de qualité militaire.

100. BUNN (M.), BUNN (G.), *op. cit.*, p. 2.

101. NPT/CONF.2005/PC.I/WP.7 : « (...) *In order to anticipate and prevent nuclear terrorism, national, regional and international cooperation must be strengthened* » ; à comparer notamment avec A/RES/57/83, 9 January 2003, *Measures to prevent terrorists from acquiring weapons of mass destruction*, § 3.

102. A/RES/56/24 – T, 29 novembre 2001 : « 1. *Reaffirms multilateralism as a core principle in negotiations in the area of disarmament and non-proliferation with a view to maintaining and strengthening universal norms and enlarging their scope. (...) 3. Calls upon all Member states to renew and fulfill their individual and collective commitments to multilateral cooperation as an important mean of pursuing and achieving their common objectives in the area of disarmament and non-proliferation* ».

1. Les plans d'action : généralités et points de convergence

L'Union européenne a annexé à sa déclaration une liste de mesures concrètes contenues dans les conclusions du Conseil et adoptées dans le cadre de sa politique en matière de non-prolifération, de désarmement et de contrôle des armements. Sans entrer dans le détail de cette politique adoptée au niveau régional, il faut souligner qu'elle concerne le combat contre le terrorisme dans sa généralité sans se limiter à sa seule composante nucléaire. Ainsi, les conclusions du Conseil européen extraordinaire de Bruxelles, du 21 septembre 2001, traitent essentiellement de coopération policière et judiciaire, de lutte contre le financement du terrorisme, de coordination de l'action globale de l'Union européenne, réaffirmant toutefois le souhait de coopération et de négociation multilatérale « en vue de construire (...) un monde de paix, de droit et de tolérance¹⁰³ ».

Cependant, dans une position commune du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, adoptée le 27 décembre 2001¹⁰⁴, sont abordées les questions relatives aux contrôles aux frontières (article 10), à « l'échange d'informations opérationnelles, concernant en particulier (...) le trafic (...) de matières sensibles, (...) et la menace que constituent les armes de destruction massive en la possession de groupes terroristes » (article 11), à la coopération renforcée, y compris avec les États tiers (article 13), et à l'adhésion et à l'application intégrale des « Conventions et Protocoles internationaux relatifs au terrorisme, ainsi que [des] résolutions 1269 (1999¹⁰⁵) et 1368 (2001¹⁰⁶) du Conseil de sécurité des Nations Unies » (articles 14 et 15). Parmi l'ensemble de ces textes figure la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1980 (laquelle est en cours de révision ; voir ci-après). Cette position commune reflète dans les grandes lignes l'esprit et les propositions contenues dans les documents soumis au Comité préparatoire par les délégations japonaise, allemande et espagnole, qui reprennent notamment la thématique de l'échange d'information et le renforcement du régime de contrôle des exportations dans le prolongement du principe fondamental de coopération.

Ainsi, la déclaration du chef de la délégation japonaise mentionne : « Il est inutile de rappeler que l'échange international d'information est important », en précisant : « Mais il est aussi essentiel d'établir des systèmes stricts de contrôle aux frontières pour prévenir le trafic illégal de matières nucléaires et d'imposer des registres de contrôle plus adéquats¹⁰⁷ ». Il laisse ainsi entendre que l'échange international de données ne peut être pleinement efficace en l'absence des moyens appropriés pour collecter les informations, et en particulier de registres de contrôle tenus à jour, rendus crédibles par le renforcement des contrôles aux frontières, en vue d'une évaluation plus réaliste des flux de produits et matières au niveau étatique.

103. Conclusions et Plan d'action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001, Bruxelles, UE, Conseil, n°140/01.

104. 2001/930/PESC, daté du 28 décembre 2001, reproduit dans le Journal Officiel des Communautés européennes (JOCE), L. 344/90.

105. S/RES/1269 (1999), du 19 octobre 1999, Terrorisme international.

106. S/RES/1368 (2001), du 12 septembre 2001, Attaques terroristes du 11 septembre 2001.

107. NPT/CONF.2005/PC.I/WP.7, p. 5

Toutefois, les documents des trois délégations préconisent deux séries de mesures récurrentes : la mise en œuvre et le renforcement du système de garanties de l'AIEA¹⁰⁸, ainsi que l'appel à adhérer universellement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et au renforcement de son régime¹⁰⁹.

2. Les plans d'action : le renforcement du système de garanties de l'AIEA

Avec l'entrée en vigueur du TNP, le 5 mars 1970, les ENDAN s'engageaient à soumettre leurs matières nucléaires au contrôle de l'AIEA en vertu des accords de garanties basés sur le modèle INFCIRC/153 (corrigé). Mais au début des années 90, l'AIEA fut sévèrement critiquée pour n'avoir pas été en mesure de dévoiler le programme clandestin de fabrication d'armes de destruction massive de l'Iraq, lequel n'a été découvert qu'à la suite de la Guerre du Golfe. Cette faille a conduit l'Agence à renforcer son système de garanties par le « Programme 93+2 », dont le second volet, approuvé en 1997, a mis en place un modèle de Protocole additionnel¹¹⁰ aux accords de garanties pris en vertu du TNP¹¹¹.

À son crédit, le Protocole additionnel procure à l'AIEA d'importantes capacités inédites, dont une ouverture plus grande sur les informations relatives aux activités des États dans le domaine des matières nucléaires, un accès élargi sur les sites nucléaires au bénéfice des inspecteurs, avec des délais plus courts entre la notification d'inspection et la procédure d'inspection elle-même. Il accorde par ailleurs la possibilité d'utiliser des technologies de surveillance plus poussées et de procéder à des échantillonnages dans l'environnement des sites.

Le point négatif tient dans la lenteur du rythme des ratifications et des adhésions au Protocole additionnel, généralement attribuée à l'inertie des États, aux hésitations liées à la possible remise en cause de la souveraineté nationale, et au caractère intrusif des procédures arrêtées dans le Protocole. Pour résultat, au 24 avril 2003, sur 72 Signataires du Protocole, 32 États l'ont ratifié¹¹², dont seulement « deux¹¹³ ont une activité significative dans le domaine nucléaire¹¹⁴ ».

108. Cf. Allemagne : NPT/CONF.2005/PC.I/WP.12, § 9 ; Japon : NPT/CONF.2005/PC.I/WP.7, § 17 à 21, 23., Union européenne : NPT/CONF.2005/PC.I/17, § 5.

109. Cf. Allemagne : NPT/CONF.2005/PC.I/WP.12, § 8 ; Japon : NPT/CONF.2005/PC.I/WP.7, § 22, Union européenne : NPT/CONF.2005/PC.I/17, § 5.

110. INFCIRC/540 (Corr.).

111. Pour des études détaillées, v. le site Internet de l'AIEA : www.iaea.org/worldatom/Programmes/Safeguards/ ; un résumé sommaire sur le Protocole additionnel, v. WAGNER, (A.), « *The IAEA 1997 Additional Safeguards Protocol* », *September 1999, ACA Fact Sheets, Arms Control Association*, disponible sur leur site : www.armscontrol.org/factsheets/93_2fact.asp.

112. Source : site Internet de l'AIEA : www.iaea.org/worldatom/Programmes/Safeguards/sg_protocol.shtml.

113. La République populaire de Chine et le Japon. Il faut remarquer que les 15 membres de l'Union européenne ont signé l'un des trois Protocoles additionnels avec Euratom et l'AIEA : un pour le Royaume-Uni, un pour la France, et un autre pour les ENDAN membres de l'Union. Ces Protocoles entreront en vigueur dès réception par l'Agence de Vienne de la notification par écrit des États membres et d'Euratom, stipulant que les procédures respectives à cette fin ont été accomplies. En France, le projet de loi autorisant la ratification du Protocole additionnel relatif à l'application des garanties est en discussion depuis septembre 2002. Cf. le rapport du Sénat n° 398 :

Les souhaits des représentants du Japon, de l'Allemagne et de l'Union européenne sont légitimes. Ils incitent l'ensemble des États Parties au TNP à ratifier ou à adhérer le plus rapidement possible au Protocole additionnel, dans l'idée que la mise en place de garanties intégrées au niveau mondial permettra d'accroître la lisibilité des filières nucléaires et de prévenir d'éventuels détournements de matières à des fins prolifératrices ou terroristes.

Dans cet objectif, les exportations de matières et d'équipements nucléaires doivent être également sécurisées. En ce sens, le Comité Zangger et le Groupe des fournisseurs nucléaires (NSG) ont adopté des mesures. Quelles que soient les différences entre les deux organismes¹¹⁵, des aménagements ont été effectués¹¹⁶ durant les années quatre-vingt dix pour conditionner l'exportation d'équipements et de matières à la conclusion préalable d'accords de garanties (généralisées dans le cas du NSG) par le candidat importateur avec l'Agence de Vienne. Il existe pour l'instant des particularismes propres à chacune des deux institutions, et leurs pratiques doivent encore faire l'objet d'une harmonisation. Néanmoins, lors de sa réunion annuelle, qui s'est tenue à Prague les 16 et 17 mai 2002, le NSG, en séance plénière, a reconnu le défi que représente le terrorisme nucléaire, et a appelé à un ferme soutien des mesures antiterroristes, en invitant l'ensemble des États à « conclure les accords de garanties généralisées avec l'AIEA ainsi que les Protocoles additionnels », tout en rappelant « la nécessité de suivre les codes de conduite du NSG¹¹⁷ ». Cependant, parvenir à cet état de couverture mondiale des activités nucléaires par la mise en œuvre généralisée des accords de garanties intégrées est une condition nécessaire mais non suffisante.

Tout d'abord, il faut tenir compte du refus constant de l'Inde, d'Israël et du Pakistan, tous trois États nucléaires *de facto*, de signer le Traité de non-prolifération, et par-là donc de soumettre l'ensemble de leurs activités nucléaires à l'Agence de Vienne. La nature de leurs activités, les quantités de matières concernées et l'état de sûreté et de sécurité de leurs installations ne peuvent faire l'objet que de suppositions. En d'autres termes, le TNP demeure tributaire de l'adhésion de ces trois pays : une quasi-universalité prive le Traité de certains des effets que lui conférerait une universalité réelle et complète. Mais il faut garder à l'esprit que l'universalité, une fois atteinte, devrait faire l'objet d'efforts assidus. L'attitude qu'a adoptée la Corée du Nord¹¹⁸ depuis l'automne 2002 démontre

www.senat.fr/dossierleg/pjl01-199.html ; Adopté par le Sénat, il est enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale depuis le 10 octobre 2002 (projet de loi adopté par le Sénat, n° 272).

114. SCHEINMANN (L.), « *Transcending Sovereignty in the Management and Control of Nuclear Material* », *Address to the International Symposium on Safeguards: Verification and Nuclear Material Security*, 29 October – 2 November 2001, IAEA, p. 2.
115. Les deux organismes diffèrent principalement dans les points suivants : tous les membres du Comité Zangger sont Parties au TNP, à la différence du NSG (Club de Londres) ; les memoranda du Comité ne s'appliquent qu'aux transferts vers des ENDAN non-Parties au TNP, alors que les codes de conduite du NSG s'appliquent à l'ensemble des ENDAN ; s'ils possèdent tous deux des listes de déclenchement (listes de base), celles du Comité ne concernent que les articles qui tombent sous l'Article III.2 du TNP ; enfin, le NSG prévoit, contrairement au Comité, un engagement pour l'importateur de souscrire un accord de garanties généralisées comme condition préalable à l'exportation ; enfin, la particularité essentielle du NSG tient au fait qu'il traite également des exportations d'équipements et technologies à double-usage.
116. INFCIRC/209/Rev.2, 9 mars 2000 (Comité Zangger), et INFCIRC/405, mai 1992 (NSG).
117. *Statement by the Czech Republic, Nuclear Suppliers Group Plenary Meeting*, 17 mai 2002.
118. « *North Korea announces withdrawal from NPT*, 10 January: *Statement and Reaction* », *Disarmament Documentation, The Acronym Institute* : www.acronym.org.uk/docs/0301/doc02.htm.

clairement la fragilité structurelle des accords de contrôle des armements et de non-prolifération résultant de l'existence des clauses de retrait¹¹⁹.

Une autre question en suspens tient au financement des activités entreprises dans le cadre des accords de garanties. « Depuis le milieu des années 80, le budget régulier de l'AIEA, qui est la première source de financement des garanties, a opéré sur la base d'une augmentation constante égale à zéro. (...) Pendant ce temps, le nombre des États sous accord de garanties a doublé, (...) la quantité des matières à [surveiller] s'est accrue (...) Le manque de ressources budgétaires a été compensé par des contributions volontaires¹²⁰ ». Mais un soutien financier qui repose continuellement sur les contributions volontaires présente trois défauts majeurs : tout d'abord, et comme le nom l'indique, il ne s'agit que de contributions *volontaires*, dénuées de caractère contraignant. L'absence de tout engagement pour l'avenir est un facteur d'imprévisibilité qui rend hasardeux l'établissement d'une stratégie budgétaire ; ensuite, la dépendance de l'Agence vis-à-vis d'un nombre limité de bailleurs de fonds pose la question de l'indépendance nécessaire à l'accomplissement de sa mission en termes d'objectivité de jugement et d'action ; enfin, les garanties servent l'intérêt commun de tous les États, dotés ou non dotés d'armes nucléaires, en évitant les détournements. L'ensemble des nations devrait donc en toute logique partager équitablement la charge financière que suppose la bonne gestion de cette mission¹²¹. Toutefois, cette problématique budgétaire est en cours de règlement devant les instances préparatoires du Conseil des Gouverneurs. Le projet de budget pour 2004-2006 contient des propositions du Directeur général, M. Mohamed El Baradei, visant à augmenter sensiblement les moyens mis à disposition pour la mise en œuvre des accords de garanties.

3. *Les plans d'action : le renforcement du régime de protection physique des matières nucléaires*

Par ailleurs, le système de garanties de l'AIEA ne traite pas de la protection physique des matières nucléaires ou des autres matières radioactives, également convoitées par les terroristes. C'est pourquoi, en parallèle avec le système des garanties, et en marge du Traité de non-prolifération, les délégations japonaise, allemande et espagnole ont appelé au renforcement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires¹²² (CPPMN) et à son adhésion universelle¹²³, en gardant à l'esprit qu'elle ne couvre que les flux internationaux de matières nucléaires. Cet instrument juridique demeure jusqu'à présent muet quant aux transport, à l'entreposage ou à l'utilisation de ces matières à l'intérieur des frontières d'un État, laissant ce dernier seul juge du niveau de sécurité adéquat pour leur protection¹²⁴.

Afin de garantir un niveau de sécurité minimum à l'intérieur des territoires, le représentant du Japon a appelé à prendre en compte dès que possible la protection physique au niveau interne¹²⁵.

119. Dans le cas du TNP, la clause de retrait est stipulée dans l'Article X.1.

120. SCHEINMANN (L.), *op. cit.*, p. 5.

121. Pour des développements plus substantiels de cette problématique, v. SCHEINMANN (L.), *op. cit.*

122. INFCIRC/274/Rev.1, ouverte à signature le 3 mars 1980.

123. Notamment, v. NPT/CONF.2005/PC.I/WP.12, (Allemagne), § 8.

124. Cf. CURTIS (C., B.), « *Reducing the Nuclear Threat in the 21st Century* », *op. cit. (supra, note 4)*, p. 5.

125. NPT.CONF.2005/PC.I/WP.7, (Japon), § 22.

La CPPMN devrait-elle contenir certains standards minimums de protection des installations et des matières nucléaires, sachant que ce domaine est hors du champ d'application des accords de garanties passés au titre du TNP ? Il faut garder en mémoire que le TNP ne concerne aucunement la protection physique et donc les menaces de vol ou de sabotage. Les garanties de l'AIEA ne traitent que des risques de détournement des matières fissiles à des fins autres que pacifiques. Elles ont pour effet de détecter les vols. Mais le risque « ne saurait dissuader les terroristes qui s'attendent à être détectés, mais espèrent échapper aux poursuites, en cas de vol ou mourir dans l'explosion¹²⁶ » de leur véhicule piégé, en cas de sabotage.

Néanmoins, les déficiences du régime de protection physique pourraient être comblées prochainement. En mai 2001, le rapport final du groupe d'experts réuni au sujet de la révision de la Convention a conclu qu'il existe « une réelle nécessité de renforcer le régime international de protection physique », en usant de tout un spectre de mesures¹²⁷. Le texte du rapport précise les sujets qui devraient être inclus dans la version révisée de la Convention, prévoit d'y ajouter des définitions et met l'accent sur l'importance de la responsabilité nationale en ce domaine, tout en confirmant la nécessité d'assurer la protection des informations confidentielles.

L'apport principal demeure l'extension du champ d'application de la Convention, pour couvrir, outre les matières nucléaires qui font l'objet de transports internationaux, celles qui font l'objet d'utilisation, d'entreposage ou de transport au niveau interne. Cet élargissement devrait également englober la protection des matières et des installations nucléaires contre le sabotage. Le rapport ne contient cependant aucune orientation concernant les standards sur lesquels devrait reposer un amendement prévoyant une telle extension¹²⁸. Toute référence directe aux recommandations énoncées dans les multiples révisions de la circulaire INFCIRC/225¹²⁹ a été exclue. Quelles qu'aient été les positions des experts avant le 11 septembre, depuis lors, la Convention pour la protection physique révisée devrait indubitablement inclure une obligation d'assurer des niveaux de sécurité élevés, tels que ceux qui font l'objet des recommandations de l'AIEA¹³⁰, avec l'obligation pour les États de fournir régulièrement des rapports sur les procédures, législations et standards adoptés afin de comptabiliser et de sécuriser leurs matières nucléaires¹³¹.

Les conclusions du rapport final s'opposent à toute possibilité de superviser internationalement la protection physique au niveau national, écartent l'idée d'adjoindre un mécanisme de revue des pairs,

126. BUNN (G.), ZAITSEVA (L.), « *Guarding Nuclear Reactors from Terrorists and Thieves* », 2 November 2001, IAEA 29 October – 2 November 2001 Symposium on International Safeguards: Verification and Nuclear Material Security, p. 8 et ss.

127. IAEA, GOV/2001/41, 15 août 2001, « *Nuclear verification and security of material - Physical protection objectives and fundamental principles* », § 4 et ss.

128. BUNN (G.), ZAITSEVA (L.), *op. cit.*, p. 1.

129. INFCIRC/225/Rev. 3 et 4 (Corr.) : « *The Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities* ».

130. V. INFCIRC/225/Rev.4.

131. CURTIS (C., B.), *op. cit.*, p. 6.; pour approfondir cette question, Cf. notamment BUNN (G.), ZAITSEVA (L.), *op. cit.* ; BUNN (M.), BUNN (G.), *op. cit.*, ainsi que la page de documentation très fournie du *Nuclear Control Institute* : www.nci.org/nci-nt.htm.

et réaffirmant que les matières et installations nucléaires à vocation militaire demeurent hors du champ d'application de la Convention.

Cependant, le document définit une douzaine d'« objectifs et principes fondamentaux¹³² », que la Conférence générale de l'AIEA a adopté à l'unanimité, à la suite des attaques du 11 septembre¹³³, et qui serviront de référence pour les futures étapes visant au renforcement du régime de protection physique.

Au final, les travaux de révision de la Convention, qui ont connu quelques retards, pourraient finalement aboutir sous peu à l'adoption d'un projet prêt à être soumis à une conférence de révision de la Convention. Bien qu'imparfaite, et indépendamment de la problématique liée au nombre de ratifications, la version révisée de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires présenterait l'avantage de résoudre juridiquement les lacunes de cet instrument. L'extension de son champ d'application au niveau national, associé à une application diligente de ses dispositions par les États, éloignera d'autant la possibilité pour les terroristes ou les criminels d'accéder aux matières ou de saboter les installations nucléaires ainsi protégées.

Se complétant mutuellement, les régimes renforcés de non-prolifération et de protection physique, concrétisés par la montée en puissance du système d'accords de garanties et du champ opérationnel de la CPPMN, sont des éléments essentiels pour enrayer la menace terroriste, ainsi que le soulignent les trois délégations.

4. *Le Plan d'action de l'AIEA et les mesures additionnelles*

En marge des plans évoqués précédemment, l'agence de Vienne a également fait part, lors d'une déclaration devant le Comité préparatoire, d'un Plan d'action¹³⁴ adopté pour contrer le terrorisme nucléaire.

Le Président Salander a déclaré à ce propos dans son résumé factuel, que : « Beaucoup d'États Parties ont noté l'importance du combat contre le terrorisme nucléaire et des multiples instruments disponibles pour ce faire, incluant la protection physique des matières nucléaires et les contrôles d'exportations. Le Plan d'action de l'AIEA sur la prévention du terrorisme nucléaire a été largement

132. Ces principes fondamentaux incluent : la conduite d'inspections sur site par une agence de régulation indépendante ; la prise de responsabilité de la protection physique par les détenteurs de licences ; que ces derniers, en collaboration avec l'agence de régulation mettent en place une « culture de sécurité » assurant la continuité de la mise en œuvre des obligations en termes de sécurité ; la protection doit être basée sur une évaluation réaliste/actualisée de la menace ; les obligations en termes de sécurité devraient être définies en fonction de la menace potentielle, de l'attraction suscitée par les matières ou les installations auprès des attaquants, de la nature des matières protégées et de leurs conséquences potentielles en cas de vol ou de sabotage ; les obligations d'un État devraient refléter plusieurs schémas et méthodes de protection, et l'administration devrait établir un programme d'assurance qualité en matière de protection physique, vérifié au besoin par les inspecteurs nationaux de l'agence de régulation.

133. BUNN (M.), BUNN (G.), *op. cit.*, p. 6.

134. Plan d'action de l'AIEA contre le terrorisme nucléaire, adopté lors de la réunion du Conseil des gouverneurs, 18-22 mars 2002.

remarqué et soutenu. Le travail d'assistance fournie auprès des États par l'Agence dans leurs efforts de lutte contre le trafic illicite de matières nucléaires et radioactives a été également approuvé¹³⁵ ».

L'AIEA a décrit son Plan d'action en huit points pour l'amélioration de la protection contre les actes de terrorisme impliquant des matières nucléaires ou d'autres matières radioactives. Les huit points sont les suivants :

1) la protection physique des matières et installations nucléaires ; 2) la détection d'activités préjudiciables (tel que le trafic illicite) mettant en cause des matières nucléaires et/ou radioactives ; 3) le renforcement des systèmes étatiques pour la comptabilité et le contrôle des matières nucléaires (SSAC) ; 4) la sécurité des sources radioactives ; 5) l'évaluation de la vulnérabilité des installations nucléaires en termes de sûreté et de sécurité ; 6) la réponse aux actes ou aux menaces d'actes préjudiciables ; 7) l'adhésion aux accords internationaux et aux codes de conduite, et 8) le renforcement du programme de gestion de la coordination et de l'information dans les domaines rattachés à la sécurité nucléaire¹³⁶.

Les divers éléments contenus dans le Plan d'action de l'Agence semblent largement abonder dans le sens des mesures suggérées par le Japon, l'Allemagne et l'Union européenne. Pour sa part, l'AIEA travaille désormais à la mise en œuvre de ce plan, ainsi qu'aux dispositifs susceptibles de l'étayer ou de le prolonger. C'est ainsi qu'en janvier 2002, son Directeur général a établi le Groupe consultatif sur la sécurité nucléaire (AdSec¹³⁷), pour lui rendre compte des « activités de l'Agence relatives à la prévention, à la détection et à la réaction (*response*) au terrorisme ou aux autres actes de malveillance mettant en cause des matières nucléaires ou radioactives et des installations nucléaires¹³⁸ ». Du point de vue budgétaire, un Fonds pour la sécurité nucléaire (NSF) a été créé afin de recevoir les contributions pour le financement des mesures prévues par le Plan d'action, et plus généralement, comme son nom l'indique, des activités relatives à la sécurité nucléaire¹³⁹.

Des travaux prospectifs évoquent d'ores et déjà le prolongement de l'action de l'Agence. Le renforcement de ses programmes en matière de lutte contre le terrorisme devrait s'articuler autour des éléments de réflexion suivants : « la révision consciencieuse de l'ensemble des programmes dans l'optique du renforcement des activités pour la prévention du terrorisme nucléaire ; une appréciation révisée des implications d'une forte menace ; la promotion d'une approche intégrée de la sécurité ; le renforcement des instruments légaux pour la protection physique et l'extension du champ des mesures entreprises par les États ; la promotion d'un haut niveau de culture de la sécurité au sein des États ; la

135. NPT/CONF.2005/PC.I/21, *Annex II, Chairman's Factual Summary*, § 32.

136. Cf. IAEA, GOV/INF/2002/11-GC(46)/14, 12 August 2002, *Attachment 1, « Progress on Agency Measures to Protect against Nuclear Terroris »* ; V. *Combating Nuclear Terrorism*, IAEA web site ; v. aussi *Nuclear terrorism action plan enters implementation phase*, *AmericanNuclearSociety/NuclearNews*, May 2002, disponible sur le site Internet de l'AIEA www.iaea.org/worldatom/Press/Focus/RadSources/Nuclear_TerActPlan.html.

137. *Advisory Group on Nuclear Security*.

138. Cf. notamment, IAEA, GOV/INF/2002/11-GC(46)/14, du 12 août 2002, « *Nuclear Security – Progress on Measures to Protect against Nuclear Terrorism* », § 4.

139. *Ibid.*, § 6 et ss.

promotion de la sécurité dans toutes les applications nucléaires ; la montée en puissance de l'assistance directe aux États pour une sécurité optimisée¹⁴⁰ ».

Conclusion

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact des déclarations des trois délégations sur le processus de révision du Traité de non-prolifération lors de la Conférence prévue en 2005. Une suite leur sera-t-elle donnée ou bien ces documents demeureront-ils lettres mortes, et les mesures qu'ils contiennent, inappliquées ?

Il est probable que leur sort dépendra essentiellement de l'évolution de deux phénomènes et, en premier lieu, de l'évolution de la politique des puissances occidentales, européennes et américaine, en matière de défense et de sécurité. Que l'administration américaine conserve ses options politiques actuelles ou, au contraire, qu'elle se réengage dans le processus de négociations multilatérales, les conséquences sur le suivi de ces plans de mesures, mais également sur le régime global de non-prolifération seront lourdes de sens. Pour preuve, la communauté internationale a pleinement conscience des dangers que la crise iraquienne fait peser sur l'ensemble de la structure onusienne.

L'autre phénomène à prendre en considération est l'évolution du terrorisme. Selon la fréquence des actes d'hyperterrorisme au cours des prochaines années, ainsi que leur degré de violence et la pression qui en résultera sur l'opinion publique, les gouvernements risquent de se voir forcés d'atteindre un niveau de coopération sans précédent, et de s'engager résolument dans la lutte contre ce fléau.

Les tendances de l'un et l'autre phénomène seront évoquées au cours des prochaines sessions du Comité préparatoire, et susciteront encore de probables fluctuations dans les positions des délégations jusqu'à leur cristallisation lors de la Conférence d'examen de 2005.

Plus que jamais, l'avenir est incertain. Dans un tel contexte, l'objectif de l'universalité du TNP ainsi que de la construction d'un régime intégré de protection des matières, technologies, sites, armes et informations nucléaires peut s'éloigner indéfiniment, ou au contraire, devenir réalisable. Dans cette dernière éventualité, il s'agirait d'une contribution sans précédent à la consolidation du système de sécurité internationale. Les événements pourraient avoir raison des atermoiements politiques. Mais le prix à payer risque d'être élevé.

140. NILSON (A.), *op. cit.*, p. 5; voir *supra*, note 93.