

Éléments de réflexion critiques sur l'accord de coopération dans le domaine du nucléaire civil entre l'Inde et les États-Unis

par Quentin Michel*

L'annonce par le Président américain G.W. Bush et le premier Ministre indien Singh le 18 juillet 2005 d'un accord de coopération dans le domaine du nucléaire civil entre l'Inde et les États-Unis a fondamentalement renversé la politique américaine des échanges commerciaux des biens et technologies nucléaires appliquée sans exception depuis plus de trois décennies.

En effet, suite à l'explosion nucléaire en 1974 qualifiée de « pacifique » par les autorités indiennes, les États-Unis avaient imposé à leurs échanges commerciaux, tant sur le plan interne, avec le *Nuclear Non Proliferation Act* de 1978, que sur le plan externe, avec la création du Groupe des fournisseurs nucléaires (*Nuclear Suppliers Group* – NSG), une politique particulièrement restrictive. Cette politique commerciale était présentée comme la seule politique conforme aux principes de non-prolifération déterminés par le Traité de non-prolifération des armes nucléaires de 1968 (TNP). Ces principes étaient pour l'essentiel entendus comme l'engagement de tous les États membres à ne pas transférer à un État quelconque des matières, des équipements ou de la technologie nucléaire à moins que l'État destinataire n'accepte l'application sur son territoire d'un système de garanties dites généralisées. Ces garanties, assumées contractuellement par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), visent à s'assurer, par un contrôle *in situ* régulier, que toutes les installations nucléaires de l'État sont utilisées à des fins exclusivement pacifiques.

Au-delà de l'application du TNP, les États-Unis avaient en 2003 été également à l'initiative d'une proposition visant à restreindre les échanges commerciaux de certaines applications liées au cycle de fabrication du combustible nucléaire civil. Cette proposition présentée par le Président américain lors de son discours du 11 septembre annonçant de nouvelles mesures visant à réduire la menace posée par les armes de destruction massive, invitait « les 40 pays du Groupe des fournisseurs nucléaires à refuser de vendre des équipements et des technologies servant à l'enrichissement et au retraitement à tout État qui ne possède pas déjà des installations d'enrichissement et de retraitement bien établies et en activité¹ ». Plus concrètement, la proposition américaine consistait à limiter le transfert d'installations, d'équipements ou de technologies en matière d'enrichissement ou de retraitement aux seuls États qui, au 1^{er} décembre 2003, étaient Parties au TNP et possédaient une installation d'enrichissement ou de retraitement, non définitivement fermée et soumise aux garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Ce qui en d'autres termes aurait eu pour effet de limiter les échanges commerciaux aux cinq États dotés d'armes nucléaires au sens du TNP (États-

* Prof. Quentin Michel est actuellement Professeur en sciences politiques à l'Université de Liège (Faculté de droit, Département des sciences politiques : www.depscpo.ulg.ac.be/). Les faits mentionnés et les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur.

1. « *The 40 nations of the Nuclear Suppliers Group to refuse to sell enrichment and reprocessing equipment and technologies to any State that does not already possess fullscale, functioning enrichment and reprocessing plant* ».

Unis, Russie, France, Royaume-Uni et Chine) pour le retraitement et l'enrichissement auxquels se rajoutait le Japon et pour les seules installations d'enrichissement s'y ajoutaient l'Argentine, le Brésil, les Pays-Bas et l'Allemagne.

Dans ce contexte de renforcement constant des principes de non-prolifération, l'annonce par les États-Unis d'une collaboration potentielle dans le domaine des applications civiles du nucléaire avec l'Inde, État non-signataire du TNP, officiellement doté d'armes nucléaires et non soumis à un système de garanties généralisées, est apparu comme un revirement radical de la politique de non-prolifération nucléaire des États-Unis.

L'objet de la présente contribution ne porte pas sur les motivations qui ont conduit à ce changement de politique qu'il conviendrait de relativiser, ni sur le parcours institutionnel interne de la mise en œuvre de cet accord par les deux États concernés mais se focalise surtout sur l'analyse de certains engagements de ces deux États qui conditionnent la mise en œuvre effective de l'accord de coopération.

1. Les engagements conditionnant la mise en œuvre de l'accord de coopération

De façon synthétique, on peut résumer les engagements contractés par les autorités indiennes autour des éléments suivants :

- l'identification et la séparation des installations à caractère civil de celles à finalité militaire ;
- la conclusion d'un accord avec l'AIEA soumettant à un régime de garanties, les installations civiles identifiées au premier point ;
- le maintien et le respect d'un moratoire unilatéral d'arrêt des essais nucléaires ;
- le développement d'un régime national de contrôle des exportations conforme aux régimes internationaux en vigueur (NSG et MTCR) ;
- la conclusion d'un accord multilatéral d'arrêt de production de matières fissiles à des fins militaires (*Fissile Material Cut Off Treaty*) ;
- la restriction des transferts des technologies de retraitement et d'enrichissement vers des États ne maîtrisant pas ces technologies.

En contrepartie, les États-Unis s'engagent en particulier à :

- assurer le développement de la coopération nucléaire civile avec l'Inde ;
- adapter la politique et la législation nationale pour rendre cette coopération légalement possible ;
- soutenir activement et promouvoir l'adoption des amendements nécessaires aux régimes internationaux de contrôle des exportations pour permettre les échanges commerciaux nucléaires avec l'Inde ;
- consulter ses partenaires et alliés pour soutenir la participation de l'Inde au programme ITER et Generation IV International Forum.

L'analyse du contenu des engagements respectifs de l'accord de coopération soulève deux types d'objections. Il y a tout d'abord des objections de principes sur la compatibilité d'un tel accord avec les engagements contractés par les États-Unis dans les différents régimes internationaux de non-prolifération en particulier le TNP. Il y a ensuite les objections soulevées relatives à la compatibilité des dispositions et systèmes de contrôles envisagés par l'accord au regard des règles établies par les régimes internationaux de contrôle des échanges relatifs au commerce nucléaire.

2. Les objections de principe

Si la signature de l'accord de coopération entre l'Inde et les États-Unis en 2005 a suscité, dans les mois qui ont suivi, l'adoption d'accords et de déclarations de coopérations similaires avec les quatre autres États dotés légalement de l'arme nucléaire², il n'en reste pas moins que cette volonté de développer et d'intensifier la collaboration avec un État doté d'arme nucléaire en marge du TNP s'inscrit en contradiction avec les principes mêmes de ce Traité.

En effet, l'article I stipule que : « *Tout État doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à ne transférer à qui que ce soit, ni directement ni indirectement, des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs, ou le contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs ; et à n'aider, n'encourager ni inciter d'aucune façon un État non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à fabriquer ou acquérir de quelque autre manière des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs, ou le contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs* ».

Si la coopération envisagée concerne uniquement le transfert de matières, équipements et technologies à des fins civiles, il convient d'estimer dans quelle mesure cette collaboration avec un État doté d'arme nucléaire en marge du TNP, ne va pas *l'aider, l'inciter ni l'encourager d'aucune façon* à développer son programme nucléaire militaire. Ainsi, en autorisant l'Inde à accéder au marché international du combustible nucléaire pour son programme civil, ne lui permet-on pas de réserver sa production nationale de matières fissiles à son seul programme nucléaire militaire ? En effet, confrontées à des besoins énergétiques en forte croissance et en l'absence de ressources nationales pour y répondre, les autorités indiennes devront, si l'accord n'est pas mis en œuvre, opérer un choix entre les matières fissiles nécessaires à son programme militaire (armes et sous-marins nucléaires) et celles affectés à son programme électronucléaire civil³.

L'article I du TNP précise que l'engagement des États dotés de l'arme nucléaire concerne les transferts vers *un État non doté d'armes nucléaires* ; dans ce contexte pourrait-on assimiler l'Inde à cette dernière catégorie d'États ? Objectivement, l'Inde n'a, par ses actes, cessé de démontrer le contraire. Depuis le premier test en 1974 d'une arme nucléaire, elle a poursuivi le développement de son programme militaire et, finalement, après avoir procédé à une série de tests en 1998, elle a

-
2. Le Premier Ministre britannique Tony Blair a salué la signature de cet accord (www.number-10.gov.uk/output/Page9124.asp). Le Président français, Jacques Chirac, et le Premier Ministre indien, Sinh, ont adopté en février 2006 une déclaration conjointe sur un accord de coopération dans le domaine du nucléaire civil (www.diplomatie.gouv.fr/actu/bulletin.asp?liste=20060220.html#Chapitre9). En novembre 2006, la Chine et l'Inde ont signé un accord de coopération similaire. Finalement en janvier 2007, le Président russe Vladimir Poutine a également signé un accord de coopération pour renforcer la coopération nucléaire civile avec l'Inde : www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/25/AR2007012500182.html.
 3. Voir sur ce point « *Impact of the U.S.-Indian Nuclear Deal on India's Fissile Production Capacity* » disponible sur le site de *l'Arms Control Association* : www.armscontrol.org/pressroom/2006/20060726_India_House_Debate.asp.

officiellement annoncé qu'elle était désormais en possession d'armes nucléaires et n'entendait pas y renoncer.

Si l'article IX.3 du TNP ne définit pas les États non dotés d'armes nucléaires, il définit précisément les États dotés d'armes nucléaires. Il s'agit des États qui ont fabriqué et fait exploser une arme nucléaire ou un autre dispositif nucléaire explosif avant le 1^{er} janvier 1967, ce qui exclu d'office l'Inde.

Le TNP n'envisage pas les relations avec des États dotés d'arme nucléaire n'entrant pas dans le champ de la définition mentionnée ci-dessus. Les raisons sont à la fois historiques et politiques : à l'époque de la négociation du TNP, il n'existait pas d'autres États officiellement dotés d'armes nucléaires en dehors des cinq entrant dans le champ de la définition. C'est précisément l'annonce de l'essai indien qui a fait apparaître une nouvelle catégorie d'État.

Par ailleurs, l'un des objectifs essentiels du TNP est de parvenir au plus tôt à la cessation de la course aux armements nucléaires et de prendre des mesures efficaces dans la voie du désarmement nucléaire, il n'était donc guère pertinent d'inscrire dans le traité des dispositions spécifiques organisant les relations avec de futurs États dotés d'armes nucléaires non-membres du TNP.

Notons toutefois que cela ne signifie pas pour autant que le TNP n'envisage pas des relations avec des États non membres du TNP mais il les inscrit dans le cadre plus spécifique du contrôle des échanges commerciaux. Ainsi l'article III.2 précise que tout *État Partie au Traité s'engage à ne pas fournir* :

- de matières brutes ou de produits fissiles spéciaux ; ou
- d'équipements ou de matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux, à un État non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à des fins pacifiques, à moins que lesdites matières brutes ou lesdits produits fissiles spéciaux ne soient soumis aux garanties requises par le présent article.

On peut déduire des termes « quel qu'il soit » de l'article III.2, que celui-ci s'applique à tous les transferts vers des États non dotés d'armes nucléaires Parties ou non au TNP. Par extension, on peut en déduire que comme le TNP définit clairement les États dotés d'armes nucléaires, les transferts vers un État doté d'armes nucléaires non Partie au TNP est contraire à l'esprit du Traité. Il serait abusif de s'appuyer sur l'absence de dispositions spécifiques pour envisager d'autoriser le transfert.

Dès lors, l'accord de coopération signé entre les États-Unis et l'Inde, mais aussi les projets de collaboration envisagés par les autres États dotés d'armes nucléaires membres du TNP apparaissent en contradiction avec les engagements pris par ces mêmes États au sein du TNP.

Il est toutefois à craindre qu'au nom d'un certain pragmatisme politique et économique, les États dotés d'armes nucléaires passent outre les objections de principe et mettent en œuvre leur accord et projet de collaboration nucléaire avec les autorités indiennes. En ce sens, les arguments ne manquent pas. L'Inde apparaît de plus en plus comme un partenaire géostratégique important qui n'a pas dans le domaine nucléaire à l'égard des pays tiers un comportement proliférant. De plus, le développement du marché électronucléaire indien offre pour ces États des potentialités non négligeables.

3. Les objections au regard des règles établies par les régimes internationaux de contrôle des échanges relatifs au commerce nucléaire

En termes de contrôle des échanges commerciaux nucléaires, il n'existe sur le plan formel qu'un seul traité international, le Traité de non-prolifération des armes nucléaires dont les principes essentiels ont été examinés ci-dessus.

En termes de condition de transfert, le TNP requiert que, pour qu'un État puisse autoriser le transfert de biens et technologies nucléaires vers un État tiers, Partie ou non au Traité, les matières transférées ou utilisées par des équipements transférés soient soumises aux garanties requises par l'article III.

Le système de garanties visées par cet article a toujours suscité la polémique. En effet, l'AIEA a institué deux systèmes de garanties dont le champ d'application est fondamentalement différent. Il y a tout d'abord le système initial établi en 1965, visant à certifier le non-détournement de certaines matières dans une ou des installations déterminées et, ensuite, le système établi en vertu du TNP visant l'application des garanties à toutes les activités nucléaires des États non dotés d'armes nucléaires membres du TNP.

Le système initial de garanties a été élaboré par l'AIEA afin d'assumer le contrôle du respect des utilisations pacifiques des matières et équipements nucléaires qui lui sont attribuées par les États dans le cadre de leurs échanges commerciaux nucléaires⁴. Ce contrôle librement consenti par l'État destinataire s'applique uniquement aux matières nucléaires fournies ou utilisées par des équipements transférés dans le cadre d'un accord bi ou multilatéral entre des États Parties ou non au TNP. Concrètement ce système n'est plus appliqué que dans trois États qui sont l'Inde, Israël et le Pakistan.

Le système généralisé de garanties (*Comprehensive Safeguards Agreement*) établi en application de l'article III.1 du TNP concrétise l'engagement des États Parties au Traité non dotés d'armes nucléaires à accepter l'application de garanties à *toutes matières brutes ou tous produits fissiles spéciaux dans toutes activités nucléaires pacifiques exercées sur le territoire d'un tel État, sous sa juridiction, ou entreprises sous son contrôle en quelque lieu que ce soit*. Ce système de garanties complété depuis quelques années par un Protocole additionnel a vocation à s'appliquer à tous les États non dotés d'armes nucléaires membres du TNP⁵. Parallèlement, les États dotés d'armes nucléaires ont accepté sur base volontaire de soumettre leurs installations pacifiques à un système de garanti largement équivalent⁶. L'objectif étant de garantir entre ces deux groupes d'États une certaine égalité dans la répartition des charges industrielles, administratives et financières imposées par les contrôles de vérifications de l'AIEA.

La polémique autour de l'interprétation de l'article III réside dans le fait de savoir si les transferts de matières, équipements et technologies nucléaires vers des États non Parties au TNP nécessitaient l'exigence de la part de l'État fournisseur soit d'un accord de garanties généralisées entre l'État destinataire et l'AIEA à l'instar de celui imposés aux États parties, soit d'un accord de garanties

4. Ce modèle standard du système de garanties initiales est publié par l'AIEA sous la référence INFCIRC/66.Rev 2.

5. Le modèle de garanties généralisées est publié par l'AIEA sous la référence INFCIRC/153 (Corr.) et le modèle de Protocole additionnel sous la référence INFCIRC/540 (Corr.).

6. Ces systèmes de garanties sont publiés par l'AIEA sous les références suivantes : pour les États-Unis (INFCIRC288), pour le Royaume-Uni (INFCIRC263), pour la France (INFCIRC290), pour la Chine (INFCIRC369), pour la Russie (INFCIRC327).

entre l'AIEA et l'État destinataire appliquées aux seules matières transférées ou utilisées par des équipements transférés. Autrement dit, peut-on admettre que les États non Parties soient soumis à un système de contrôle moins strict que les États Parties ?

Si à notre sens, l'article III.2 n'est guère équivoque et fait référence aux garanties généralisées, il a été admis, pendant longtemps, par la plupart des États, que l'application de garanties aux seules matières transférées ou utilisées par des biens et technologies transférés était conforme au TNP. Cette approche était notamment confirmée par le Comité Zangger, groupe informel d'interprétation des dispositions du TNP et regroupant les principaux États nucléaires⁷.

Toutefois, déjà lors la Conférence de révision du TNP de 1975, de nombreuses délégations étaient favorables à une interprétation plus stricte, mais elles se heurtèrent à l'opposition décidée de certains États. La déclaration finale en fit cependant écho en soulignant qu'un *nombre important d'États Parties au Traité considèrent que les garanties requises par l'article III.2 doivent s'étendre à toutes les activités nucléaires pacifiques de l'État importateur*. Constatons que la Conférence d'extension et de révision du TNP de 1995 pris plus formellement position pour cette interprétation plus contraignante en déclarant que *pour obtenir des matières spécialement conçues ou préparées pour le traitement, l'utilisation ou l'élaboration de produits fissiles spéciaux, les États non dotés d'armes nucléaires devraient être au préalable tenus d'accepter les garanties intégrales de l'Agence et de lier juridiquement devant la communauté internationale par l'engagement de ne pas acquérir d'armes ou autres dispositifs explosifs nucléaires*⁸.

Notons que le choix du conditionnel démontre malgré tout que cette exigence ne fait pas l'unanimité des États Parties au TNP. Si l'on peut débattre de la valeur juridique des documents des Conférences de révision du TNP, il paraît désormais difficile d'admettre qu'un transfert de matières, d'équipements et de technologies nucléaires puissent être considéré comme conforme au TNP si l'État destinataire ne dispose pas d'un accord de garanties généralisées. Dans la mesure où l'accord de coopération nucléaire entre l'Inde et les États-Unis prévoit d'appliquer des garanties aux seules installations civiles, il ne peut être assimilé à un système de garanties généralisées. En effet, en s'inspirant comme cela semble être le cas du système de garanties appliqué aux États dotés d'armes nucléaires Parties au TNP, notamment via l'élaboration unilatérale par les autorités indiennes d'un plan d'identification et de séparation des installations à caractère civil de celles à finalité militaire, l'objectif d'un tel système de garanties ne répond pas aux objectifs de non prolifération. Rappelons, en effet, que le système de garanties appliqué aux États dotés d'armes nucléaires Parties au TNP n'est pas de détecter le risque de détournement de matières nucléaires utilisées mais plutôt de préserver les conditions de concurrence vis-à-vis des États Parties au TNP non dotés d'armes nucléaires. Dès lors, en appliquant un tel système de garantie, l'accord de coopération reconnaît indirectement à l'Inde le statut d'État doté d'armes nucléaires au sens du TNP ce que ne permet évidemment pas l'article IX.

Complémentairement aux règles du droit international du TNP, le contrôle du commerce nucléaire est aussi et surtout organisé par des actes informels plus communément connus sous le terme de *softlaw*. Il y a, d'une part, le Comité Zangger déjà mentionné ci-dessus qui s'est donné pour mission d'interpréter les dispositions de l'article III.2 du TNP au travers de directives⁹ et, d'autre part, le Groupe des fournisseurs nucléaires, plus connu sous l'acronyme anglais de NSG. C'est surtout ce

7. Voir paragraphe 3.b de l'INFCIRC209 (corr.).

8. Paragraphe 12 des principes et objectifs de la non-prolifération nucléaire et du désarmement nucléaire accessible sur le site de l'ONU suivant : <http://disarmament2.un.org/wmd/npt/1995nptrevconf.html>.

9. Pour de plus amples informations, notamment en ce qui concerne les conditions et liste de biens et technologies soumis à contrôle à l'exportation voir : www.zanggercommittee.org/Zangger/default.htm.

dernier qui regroupe l'essentiel des pays exportateurs de biens et technologies nucléaires qui détermine les règles et conditions des échanges commerciaux nucléaires internationaux¹⁰. À cette fin, deux directives ont été adoptées par le NSG : l'une consacrée aux biens et technologies nucléaires, l'autre aux biens et technologies à double usage dans le domaine de l'énergie nucléaire.

Ces directives consistent en un engagement unilatéral des États participants au NSG qui est rendu public par l'envoi d'un courrier au Directeur général de l'AIEA lui faisant part de l'intention de l'État exportateur de conformer désormais sa politique de biens et technologies nucléaires aux directives jointes et lui demandant d'en faire part à tous les États membres¹¹. Ce sont principalement pour ces directives du NSG que les États-Unis se sont engagés auprès des autorités indiennes d'essayer de convaincre les États participants à ce groupe informel d'adopter les amendements nécessaires pour permettre les échanges commerciaux nucléaires avec l'Inde.

La plupart des dispositions déterminées par les directives du NSG sont des critères d'appréciation que l'État fournisseur va devoir analyser pour autoriser ou non le transfert. Ces critères peuvent faire l'objet d'interprétations parfois divergentes ; il en est ainsi du principe de non-prolifération posé par l'article 10 qui précise que « les fournisseurs ne devraient autoriser les transferts d'articles ou de technologie y afférente énumérés dans la liste de base que s'ils sont convaincus que ces transferts ne contribueront pas à la prolifération des armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs, et ne seront pas détournés à des fins de terrorisme nucléaire ». Il est évident qu'en fonction des éléments d'évaluation retenus par l'État fournisseur pour apprécier ce critère, des transferts à destination des autorités indiennes pourront ou non être autorisés.

Il est plus pertinent de se pencher sur les conditions de transferts imposés par les directives qui, en principe offrent peu de marge d'appréciation aux États exportateurs.

La condition principale imposée par le NSG consiste en l'obligation pour l'État destinataire de contracter un accord de garanties généralisées avec l'AIEA à l'instar de celui imposé aux États non dotés d'armes nucléaires membres du TNP¹². Cet accord doit être mis en œuvre pour que les transferts puissent être autorisés par les autorités nationales. Cette condition constitue pour l'instant le principal obstacle au commerce nucléaire avec l'Inde mais il souffre de deux exceptions.

La première est une classique *grand father clause* qui consiste en la non-application de cette condition aux accords de transfert conclu avant le 3 avril 1992 ou pour les nouveaux États membres du NSG après la date de leur adhésion¹³. Cette dernière a été invoquée par certains États membres du NSG pour achever l'exécution de contrats conclus avec les autorités indiennes.

La seconde connue sous le nom de *safety clause* autorise les États membres du NSG à ne transférer des biens et technologies nucléaires vers un État non doté d'armes nucléaires n'ayant pas un tel accord de garanties que « dans des cas exceptionnels lorsqu'ils sont jugés essentiels pour le fonctionnement sûr d'installations existantes à condition que des garanties soient appliquées à ces installations¹⁴ ».

10. Le NSG dispose d'un site Internet accessible à l'adresse suivante : www.nsg-online.org.

11. Ces directives sont publiées par l'AIEA sous les références INFCIRC/254/Partie I corr. pour les biens et technologies nucléaires et INFCIRC/254/corr. Partie II pour les biens et technologies à double usage.

12. Paragraphe 3(a) de l'INFCIRC/254/Rev.8/Partie 1.

13. Paragraphe 4(c) INFCIRC254/Rev.8/Part 1.

14. Paragraphe 4(b) INFCIRC254/Rev.8/Part 1.

La portée exacte de cette clause d'exception a fait l'objet de vifs débats entre les États membres du NSG notamment sur la portée des termes *essentiels pour le fonctionnement sûr*, certains estimant que cette clause d'exception n'avait pas pour objet de garantir le bon fonctionnement d'une installation nucléaire mais uniquement de se prémunir contre tout risque de dysfonctionnement. Pour ces derniers, si l'installation était ou pouvait être arrêtée sans risques, il n'y avait pas lieu de recourir à cette disposition d'exception. En 1999, la Belgique avait pensé et finalement renoncé à recourir à cette clause de sûreté pour autoriser l'exportation limitée de matériel pour la centrale nucléaire KANUPP au Pakistan.

D'autres États membres ont une approche plus extensive de cette clause, notamment la Russie qui y a recouru en 2000 et en 2006 pour transférer du combustible nucléaire pour le réacteur indien de Tarrapur. Le recours à cette procédure d'exception par la Russie avait été considéré en 2000 comme abusif et fut condamné unanimement par la plupart des États membres du NSG et plus particulièrement les États-Unis. À l'inverse, l'annonce de la deuxième livraison de combustible russe en 2006 a suscité nettement moins de controverses.

Une fois de plus la portée de l'interprétation que les États entendent donner à cette clause d'exception relève plus de l'appréciation politique que juridique et, à l'instar de la Russie, une partie des transferts de biens et technologies nucléaires à destination d'installations indiennes existantes pourraient être invoqués par les États-Unis même si cette interprétation nous paraît abusive.

Dans la mesure où l'exigence d'un accord de garanties généralisées s'applique aux seuls États non dotés d'armes nucléaires, on pourrait également s'interroger si la notion d'État doté d'armes nucléaires pour le NSG est identique à celles du TNP. Rappelons que la création du NSG en 1976 avait pour but de réagir à l'explosion nucléaire indienne mais aussi d'amener la France, à l'époque non membre du TNP à adhérer à une politique concertée de contrôles des exportations. À cette fin, les directives relatives aux biens et technologies nucléaires ne contiennent aucune référence au TNP. Elles ne définissent pas non plus ce qu'elles entendent par un État dotés d'armes nucléaires. Pourrait-on dès lors admettre que pour le NSG, il appartient aux États membres de définir unilatéralement les États qui bénéficieraient de ce statut ? L'octroi de ce statut à l'Inde la libérerait de l'exigence d'un système de garanties généralisées et rendrait la coopération possible. La question n'a pas été examinée mais la pratique du NSG tenterait à penser le contraire dans la mesure où même les États traditionnellement les plus favorables à la coopération avec les autorités indiennes ont jusqu'à présent toujours eu recours à la clause d'exception.

Conclusion

Dans la présente analyse, nous avons tenté de démontrer au travers de quelques éléments que les règles formelles et informelles organisant le contrôle du commerce nucléaire soulèvent un certain nombre de difficultés à la mise en œuvre de l'accord de coopération entre l'Inde et les États-Unis mais aussi vraisemblablement pour les accords envisagés par les autres États dotés de l'arme nucléaire. En effet, tant le Traité de non-prolifération des armes nucléaires que les actes informels qui l'interprètent comme le Comité Zangger ou le complètent comme le NSG nécessiteraient pour rendre cette coopération possible non pas de simples modifications d'ordre conjoncturel mais bien un certain nombre d'adaptations structurelles. Ces adaptations doivent être considérées non pas dans la simple perspective de permettre la collaboration avec un État en marge mais de façon plus globale dans la mesure où elle remet en question un des principes fondamentaux de la non-prolifération à savoir la division nette entre les États qui peuvent légalement détenir une arme nucléaire et ceux qui la détiennent mais qui se situent en marge des règles avec qui la collaboration ne peut que rarement être envisagée. Admettre et organiser la collaboration avec ces derniers, c'est inévitablement ébranler la

pierre d'angle du régime international de non-prolifération fondée sur le principe que seuls cinq États peuvent posséder une telle arme. Ce principe est considéré comme universel et à durée indéterminée par tous les États membres de l'ONU à l'exception des principaux concernés à savoir l'Inde, le Pakistan, Israël et la Corée du Nord.