

## L'Union européenne et la non-prolifération : vers un saut qualitatif ?

*par Roland Kobia\**

Les questions que pose le regain d'intérêt pour l'énergie nucléaire à un moment où la croissance de la demande d'énergie ne faiblit pas et l'inquiétude pour la sécurité d'approvisionnement et le changement climatique exigent des solutions qui vont bien au-delà de ce contexte. De fait, en dehors des préoccupations et défis à court et à moyen terme, aussi importants soient-ils, l'enjeu fondamental risque bien d'être l'existence des relations internationales pacifiques à long terme.

Sur cet arrière-plan, nous analyserons ici comment mettre en place une stratégie européenne globale qui puisse constituer un système efficace et structuré contre la prolifération. Il semble trop ambitieux d'envisager une véritable « politique commune » européenne au stade actuel, mais il serait possible d'instituer un cadre général unique dans lequel l'Union européenne pourrait faire connaître ses positions et agir. Les États membres et institutions de l'Union européenne s'accordent tous sur les principes fondamentaux, à savoir que la non-prolifération doit être une priorité et que la prolifération constitue une menace pour ses intérêts vitaux en matière de sécurité. Il existe également un large consensus pour dire que les solutions sont une question de volonté politique. Partant de ces prémisses, il faudra s'efforcer de suivre une démarche en deux étapes : premièrement, regrouper tous les instruments, quelle que soit leur nature juridique, dans un seul et même cadre ; deuxièmement, combler les vides éventuels de façon à établir une politique de prolifération efficace dans ce cadre. À l'évidence, nous avons aujourd'hui l'occasion de créer une culture de la non-prolifération dans l'Union européenne. Celle-ci possède de plus les instruments nécessaires pour prendre en charge les deux piliers du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, à savoir la coopération et la non-prolifération.

Nous aborderons dans cet article les actions et évolutions au niveau de l'Union européenne *stricto sensu*, c'est-à-dire les actions communes entreprises sous l'égide de l'Union européenne qui contribuent aux efforts de non-prolifération. Il ne sera pas question ici de toutes les mesures et mécanismes mis en place dans le cadre du Régime de non-prolifération nucléaire<sup>1</sup>, c'est-à-dire le tissu

---

\* Membre du Cabinet du Commissaire Andris Piebalgs en charge de l'énergie. Les données et opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur ; elles ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'Union européenne.

1. La notion de « régime » n'est pas un concept juridique. Elle désigne normalement un système ordonné de mesures visant à réglementer une ou des actions particulières ou une situation bien définie. En matière de non-prolifération, toutefois, la situation ne peut pas être qualifiée d'ordonnée au sens où elle s'articulerait autour d'éléments constitutifs dans un système rationnel, et il n'existe pas non plus une autorité unique

évolutif de traités unilatéraux, bilatéraux, régionaux et multilatéraux et autres conventions normatives qui, ensemble, guident le comportement des États, des organisations internationales, des entreprises, des associations ainsi que de tous les acteurs, autres que les États, qui en général interviennent dans le secteur nucléaire.

Dans cet article, nous appliquerons les prismes de l'utilitarisme et de la téléologie. Le point de vue *utilitaire*<sup>2</sup> a pour objectif de maximiser « l'espérance de l'utilité nette pour toutes les personnes concernées par une décision ou une action<sup>3</sup> » sachant que l'utilitarisme traditionnel a tendance à favoriser les solutions qui produisent les conséquences les meilleures et ont pour objectif le « bien ». L'approche *téléologique* réside dans une interprétation qui privilégie l'objectif final de toute disposition ou action ainsi que l'esprit au lieu de se cantonner à une exégèse qui s'en tiendrait strictement à la lettre.

En ce qui concerne la prolifération, l'Union européenne occupe une place particulière sur l'échiquier international et présente des caractéristiques qui lui sont propres :

- deux États sont dotés d'armes nucléaires (EDAN) ;
- plusieurs États membres seraient techniquement capables d'en posséder, s'ils le souhaitent ;
- les opinions divergent entre les États membres sur l'exploitation de l'énergie à des fins civiles ;
- les États membres appartiennent à plusieurs organisations diverses<sup>4</sup> ;
- tous les États membres ont signé un protocole additionnel avec l'AIEA ;
- certains États membres ont une longue tradition de neutralité et se sont engagés en faveur d'un désarmement total<sup>5</sup> ;
- les États membres manifestent un enthousiasme très variable vis-à-vis de leur participation à l'OTAN et, plus généralement, se différencient par leur politique transatlantique ;

---

organisant le système. Par conséquent, ce terme sera utilisé ici faute d'un terme générique plus approprié, en attendant le jour où la non-prolifération constituera effectivement un régime organisé.

2. L'utilitarisme est défini par J. Rawls comme la manière dont les grandes institutions sociales s'intègrent en un système unique et les modalités selon lesquelles elles attribuent des droits et des devoirs fondamentaux et définissent la répartition des avantages qui résultent de la coopération sociale, « The Basic Structure as Subject », dans Goldman AKJ Ed., *Values & Morals*, Boston, Reidel, (1978), p. 47.
3. C. Kay, « *Notes on Utilitarianism* », janvier 1997, <http://webs.wofford.edu/kaycd/ethics/util.htm>.
4. Certains États membres sont également membres d'autres organes tels que le G8, le G10 et le Groupe des 7 de l'OTAN, ce qui rend la coordination encore plus difficile dans la mesure où ces organisations ont des mandats différents mais qui se recouvrent parfois également.
5. La Suède, l'Irlande et l'Autriche ont expressément renoncé aux armes nucléaires et participé au groupe des « *White Angels* » avec d'autres pays très attachés à la non-prolifération (par exemple, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada). Ce groupe a fortement influencé les débats de la deuxième Conférence d'examen du TNP.

et, pour ajouter à la complexité de la situation,

- les écarts se creusent entre les niveaux socio-économiques<sup>6</sup>.

L'Union européenne est donc à l'image du monde multilatéral : une communauté de pays ayant diverses attitudes à l'égard de la question nucléaire. Il en résulte que toute solution à laquelle l'Union européenne parviendrait pourrait servir utilement de référence à l'ensemble de la communauté internationale<sup>7</sup>.

Lorsque l'on analyse le régime de non-prolifération dans l'Union européenne, on est frappé par le fait que le traité de 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après dénommé « traité Euratom ») est toujours évoqué indépendamment d'autres initiatives politiques et même de textes dans le domaine de la non-prolifération qui ne reposent pas sur ce traité. Il est fréquent, y compris dans les documents officiels de l'Union européenne, que l'on fasse cette distinction. Aucune analyse de la contribution du traité Euratom à la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive ou de la contribution inverse n'a été semble-t-il publiée. Il manque des passerelles entre les différents piliers de l'Union européenne, ce qui présente bien sûr un inconvénient pour l'étude de presque tous les domaines du droit européen ou de la politique européenne.

Encore plus surprenant, on ne trouve rien, dans la doctrine, sur une approche globale de la non-prolifération de ce type. Nous nous aventurons donc sur une terre inconnue. L'objectif est de concevoir les moyens d'harmoniser tous les instruments et outils dont dispose l'Union européenne afin d'apporter une contribution plus holistique à la non-prolifération. Cela signifie qu'il reste encore à mettre en place une véritable politique européenne, même si des avancées majeures ont été faites ces dernières années, notamment lors de l'adoption de la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive. L'Union européenne ne tire pas le maximum de tous les instruments en sa possession. Des contraintes institutionnelles et une souveraineté nationale jalousement gardée sont encore des entraves à l'action même dans des domaines qui seraient idéalement traités au niveau supranational et devraient normalement être analysés dans un contexte international. Si certains jugent embryonnaire la politique européenne en matière de non-prolifération, ce n'est pas parce qu'elle manque d'instruments mais plutôt parce qu'elle ne les utilise pas à bon escient. Nous nous efforcerons dans cet article de présenter de nouvelles voies pour y parvenir.

#### **A. Contexte politique et historique de la non-prolifération dans l'Union européenne**

Au cours des dernières décennies, la non-prolifération est devenue un problème de sécurité majeur à l'échelle de la planète. Le regain d'intérêt pour l'énergie nucléaire dans le monde, en particulier hors d'Europe impose de redoubler de vigilance à l'égard des conséquences potentielles de la prolifération des armes de destruction massive (AMD). Et de fait, dans certains cas, le choix de l'énergie nucléaire ne repose pas sur des considérations purement énergétiques et économiques et vise des objectifs géopolitiques, stratégiques et politiques. L'Union européenne est un acteur trop important et puissant pour rester passive, voire même en-deçà de son efficacité optimale, sur un sujet aussi vital. Il lui faudra répondre à des appels à l'action et assurer un suivi, en exploitant de manière optimale les

---

6. En particulier depuis les deux dernières séries d'adhésions d'anciens États d'Europe centrale et orientale.

7. D. Fischer et H. Müller, « *United Divided. The European and the NPT Extension Conference* » in *PRIF Reports*, n° 40, novembre 1995, p. 46 cité par C. Trezza, « *The EU between Non-Proliferation and Disarmament* », *ISPI Policy Brief, Global Watch*, Issue n° 51, avril 2007, p. 1.

instruments existants qui souvent sont encore sous-employés. La non-prolifération n'est pas un domaine où l'Union européenne s'est montrée à la hauteur de ses capacités intrinsèques.

Bien que l'Union européenne dispose d'instruments pour chacun de ses différents piliers, à savoir le Traité Euratom, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), il importe de se poser au préalable la question de savoir si les acteurs et partenaires internationaux considèrent l'Union européenne comme un acteur à part entière de la non-prolifération. Pendant de nombreuses années, elle a conservé un profil bas et montré peu d'ambition à ce sujet ; ses manifestations plus vigoureuses de son ambition sont toutes récentes. Toutefois, les États-Unis ont déclaré au plus haut niveau politique<sup>8</sup>, qu'ils considéraient l'Union européenne comme un acteur important de la non-prolifération. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a reconnu, à maintes occasions, l'importance de la participation et du rôle joué par l'Union européenne. De nombreuses organisations internationales spécialisées font expressément figurer l'Union européenne parmi les organisations internationales et fonctionnelles qui jouent un rôle dans ce domaine<sup>9</sup>.

Le contexte international a évolué rapidement ces dernières années. Apparemment, depuis que les États-Unis se sont aventurés sur un terrain glissant en signant un accord de coopération nucléaire avec l'Inde, remettant en cause l'essence même du TNP, l'Union européenne pourrait être considérée comme un défenseur de la non-prolifération dans son sens premier. La terminologie employée dans la position commune du Conseil européen<sup>10</sup> relative à la conférence d'examen des parties au TNP en fournit un exemple frappant puisque, sur le papier, les 27 États membres de l'Union européenne sont des champions de la non-prolifération : ils ont tous signé et ratifié le TNP de 1968 ainsi que le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) ; ils sont membres du Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN) ainsi que du Comité Zangger et ils ont tous signé un protocole additionnel avec l'AIEA. Ce sont là des signes évidents d'un engagement juridique et politique en faveur de la non-prolifération et du multilatéralisme. Toutefois, les États membres de l'Union européenne ont des opinions divergentes sur le nucléaire en général, qu'il soit civil ou militaire. Tous reconnaissent que la non-prolifération et le désarmement sont au centre de la politique de l'Union<sup>11</sup>, mais ils ne s'accordent pas sur les modalités et la date d'un désarmement nucléaire complet.

Les fondements juridiques et stratégiques de la non-prolifération existent depuis les origines des Communautés européennes, puisque le Traité Euratom dont l'objectif principal est de favoriser le développement de l'énergie nucléaire, mais qui contient également un système assez élaboré de contrôles de sécurité et de contrôles des exportations, remonte à 1957. Toutefois, l'intervention

---

8. Déclaration du Président des États-Unis, Bill Clinton, au Congrès pour présenter l'accord de coopération entre la Communauté européenne de l'énergie atomique et le gouvernement des États-Unis, le 29 novembre 1995. Le Président a affirmé à cette occasion que l'Union européenne a une réputation irréprochable en matière de non-prolifération.

9. Voir, par exemple, la *Nuclear Threat Initiative* ([www.nti.org](http://www.nti.org)), le *Centre for Non-Proliferation Studies* au Monterey Institute of International Studies (<http://cns.miis.edu/>) et l'*Arms Control Association (ACA)* ([www.world-nuclear.org](http://www.world-nuclear.org)).

10. Position commune 2005/329/PESC du Conseil du 25 avril 2005 relative à la Conférence d'examen de l'an 2005 des parties au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, JOCE L.106/32 du 27 avril 2005.

11. Voir notamment la déclaration de la Présidence de l'Union européenne, alors assurée par le Portugal, à l'occasion du 30<sup>e</sup> anniversaire de l'entrée en vigueur du TNP, le 5 mars 2000, à l'adresse [www.portugal.ue-2000.pt](http://www.portugal.ue-2000.pt).

délibérée de l'Union européenne sur le terrain de la non-prolifération date seulement des années 80<sup>12</sup>, lorsqu'un groupe de travail sur la non-prolifération s'est réuni en 1981 dans le cadre de la coopération politique européenne et que les ministres des Affaires étrangères des 10 États alors membres se sont accordés sur des recommandations pour la politique d'exportation nucléaire. Les années 80 sont décrites par certains auteurs comme correspondant au véritable début de « l'acquis européen en matière de non-prolifération »<sup>13</sup> et de l'acquisition d'une « solide expérience<sup>14</sup> » en la matière. La non-prolifération devint alors un objectif de la CPE<sup>15</sup>. La modestie dont faisait preuve l'Union européenne dans un domaine d'une telle importance n'était que la triste confirmation de la description célèbre qu'avait faite un ancien ministre belge des Affaires étrangères, Mark Eyskens, en 1991 : « l'Europe est un géant économique, un nain politique et, pire encore, un ver de terre lorsqu'il s'agit d'élaborer une capacité de défense ». Il fallut encore du temps pour que cette condamnation provoque un changement radical. De fait, à quelques exceptions près<sup>16</sup>, et sur la quasi-totalité des années 90, l'Union européenne ne s'est pas départie de sa politique de sécurité « douce » faute d'être parvenue à convaincre suffisamment d'États membres à aborder des sujets plus « durs », comme la non-prolifération ou également le désarmement ou même la prévention de la guerre biologique ou chimique. Durant près de 10 ans après le succès de la conférence d'examen des parties au TNP, soit de 1994 à 2003, l'Union européenne n'a pris aucune initiative majeure en matière de non-prolifération. Elle semble même avoir reculé<sup>17</sup> et accepté de se fonder sur le plus petit dénominateur commun entre les États membres.

En dehors de certaines positions et déclarations communes des présidences, cette période d'« égoïsme nucléaire » n'a connu que deux initiatives importantes : une action commune concernant la participation de l'Union européenne à l'Organisation pour le développement énergétique de la péninsule coréenne (KEDO) par l'intermédiaire d'Euratom<sup>18</sup> et une action commune en 1997

- 
12. Avant les années 80, aucune politique européenne concertée ou organisée n'avait pour objectif la non-prolifération et le désarmement. La non-prolifération résultait principalement de la juxtaposition d'initiatives et de négociations bilatérales (pourparlers sur la limitation des armes stratégiques, *Strategic Arms Limitation Talks* – SALT, pourparlers sur la réduction des armes stratégiques, *Strategic Arms Reduction Talks* – START). Quoi qu'il en soit, avant cette période, la non-prolifération relevait essentiellement de l'initiative des États-Unis. L'Union européenne a adopté pour la première fois une déclaration commune à l'occasion de la Conférence des Nations Unies pour la promotion de la coopération internationale dans le domaine des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, en 1987, puis une deuxième fois, en 1989, à l'occasion de 33<sup>e</sup> Assemblée générale de l'AIEA (voir CEA, note d'information, n° 4, 1989, pp. 5-6).
  13. C. Grand, « L'Union européenne et la non-prolifération des armes nucléaires », Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, *Cahiers de Chaillot*, n° 37, janvier 2000, p. 6.
  14. D. Feaks, « *The Emerging European Disarmament and Non-Proliferation Agenda on Chemical and Biological Weapons* », The Acronym Institute, *Disarmament Policy*, n° 65, juillet-août 2002, p. 1.
  15. D. Fischer et H. Müller, « *Non-Proliferation Beyond the 1985 Review* », dans les *documents du Centre d'étude de la politique européenne*, Bruxelles, n° 26, 1985, p. 34.
  16. Par exemple, le succès remporté à la suite et sur la base de l'action commune entreprise par l'Union européenne dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune pour préparer la Conférence d'examen et de prorogation de 1995 des parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.
  17. La France a annoncé, en 1995, qu'elle reprenait ses essais nucléaires et a déclenché une crise au sein de l'Union européenne.
  18. Cette participation de l'Union européenne à l'organisation KEDO consiste essentiellement en un soutien financier. L'aspect politique intéressant de cette participation tient au fait qu'elle traduit un intérêt de l'Union européenne pour une action au niveau mondial. Le Conseil européen a adopté tout récemment, le 14 novembre 2007, une position commune qui, fondamentalement, définit la position de l'Union européenne au sujet de la fin organisée des activités de l'organisation KEDO et du projet de réacteur à

concernant les moyens de favoriser la transparence dans les contrôles des exportations de matières et matériels nucléaires<sup>19</sup>. Cette dernière était politiquement plus importante et visait à améliorer la légitimité et la pérennité des régimes de contrôle des exportations, un facteur de nature à créer un climat de confiance entre les pays qui fournissent des technologies nucléaires et ceux qui les achètent. En 1998, confrontée à une crise ouverte entre l'Inde et le Pakistan, l'Union n'a réagi que faiblement parce que ses États membres étaient divisés, et elle a laissé les États-Unis occuper le devant de la scène diplomatique. En résumé, on peut dire que les progrès vers l'adoption de normes communes et la réalisation d'actions conjointes de portée réelle ont été limités et inégaux et que, « compte tenu du poids diplomatique et économique de l'ensemble des États de l'Union européenne, les politiques ont eu des résultats limités<sup>20</sup> ». Toutefois, il ne faut pas sous-estimer l'initiative KEDO, du moins sur le point des principes (l'intérêt propre de l'aventure ayant une signification moindre puisque ce fut un échec). Il s'est agi pour l'Union européenne d'un exercice inhabituel qui a nécessité la participation de la Commission, du Conseil et du Parlement qui ont œuvré ensemble et harmonisé leur position sur un sujet d'importance réelle. Elle devrait servir de précédent pour une participation plus active de l'Union européenne à la promotion de la non-prolifération dans le monde.

Heureusement, par rapport à ce passé assez terne, la situation s'est peu à peu améliorée sur les plans politique et juridique, ce qui peut s'expliquer par des facteurs aussi bien endogènes qu'exogènes. Sur le plan interne, depuis le milieu des années 80, l'Union européenne s'est engagée dans un processus presque continu d'amendement de ses traités constitutifs. Cette volonté quasi-permanente de changement a entraîné des modifications des structures, affirmé les ambitions communes et surtout permis de dégager une nouvelle volonté politique de devenir à terme un acteur reconnu sur la scène internationale. Une évidente « quête de visibilité » ainsi que la volonté d'acquiescer, au niveau politique, l'influence que l'Union européenne possède déjà sur les plans économique et commercial ont été assurément de puissants moteurs de changement. Nous analyserons ci-après les principales « évolutions constitutionnelles » et leurs relations avec la non-prolifération.

### **1. L'acte unique européen de 1986**

Il s'agit de la première révision importante du Traité de Rome de 1957 et, en dehors de son principal objectif consistant à établir officiellement un marché unique européen en 1992<sup>21</sup>, elle a intégré pour la première fois au traité une référence à la Coopération politique européenne. Depuis 1969, les questions relatives à la sécurité, notamment la non-prolifération et le désarmement, étaient toujours plus présentes sur l'agenda politique, mais elles étaient traitées dans le cadre de la Coopération politique européenne qui, elle-même, reposait sur des bases juridiques peu solides, puisque réservée au domaine politique et purement intergouvernemental. Le concept de Coopération politique européenne inscrit officiellement dans le traité préfigurait la future Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne.

---

eau ordinaire. Au cours de cette phase, Euratom restera officiellement membre de l'organisation KEDO, mais uniquement pour défendre ses intérêts financiers et juridiques. Voir Conseil de l'Union européenne, 14 novembre 2007, 14864/07/PESC.

19. Action commune du 29 avril 1997, <http://ue.eu.int/pesc>.
20. I. Anthony, « *European Union approaches to arms control, non-proliferation and disarmament* », in *SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2001, p. 614.
21. La Communauté européenne existait déjà depuis 30 ans, mais elle n'était toujours pas parvenue à réaliser un véritable marché commun.

## 2. *Le Traité de Maastricht de 1992*

Ce traité, élaboré sur la base de la Coopération politique européenne, instituait officiellement la PESC en tant que deuxième pilier de l'Union européenne tout en lui conservant son caractère intergouvernemental. Le Conseil européen de Dublin au mois d'avril 1990 avait décidé d'examiner la nécessité de modifier le traité instituant la Communauté européenne pour s'engager sur la voie de l'intégration européenne et accélérer ainsi la construction politique de l'Europe. La Déclaration de Dublin établissait le principe, repris ensuite par le Conseil de sécurité des Nations Unies, selon lequel la prolifération représentait « une menace pour la sécurité mondiale et régionale ». Le Traité de Maastricht visait des objectifs dépassant largement le seul objectif économique initial, et ses ambitions politiques apparaissaient en pleine lumière<sup>22</sup>. La PESC couvre « tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité » et inclut « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne », soit une base juridique et politique intégrant durablement les questions de non-prolifération et de désarmement dans le champ d'activité de l'Union européenne. Comme l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht a coïncidé avec l'adhésion de la France au TNP, cinq ans après l'Espagne, de nouvelles possibilités s'offraient de définir des politiques consensuelles. On assista de ce fait à une « avancée majeure de la politique européenne<sup>23</sup> », à savoir le fait qu'entre 1994 et 1995, l'une des premières « actions communes » de l'Union européenne entreprises dans le cadre de la PESC concernait la non-prolifération des armes nucléaires, à la suite de quoi les États membres de l'Union européenne ont, avec les États-Unis, contribué de manière déterminante à la prorogation indéfinie de ce traité lors de la conférence d'examen du TNP de 1995.

## 3. *Le Traité d'Amsterdam de 1997*

Ce traité avait pour but de créer les conditions politiques et institutionnelles qui permettraient à l'Union européenne de répondre aux défis futurs, comme la lutte contre le terrorisme, la criminalité internationale et le trafic de stupéfiants. Le chapitre consacré à une « politique extérieure efficace et cohérente » décrit les améliorations apportées par le Traité d'Amsterdam pour que l'Union européenne puisse défendre plus efficacement ses intérêts sur la scène internationale. Les paragraphes concernant la PESC préconisent des réformes<sup>24</sup> destinées à renforcer l'efficacité des actions de l'Union européenne en matière de non-prolifération, notamment parce qu'elles atténuent les distinctions entre les différents « piliers » de l'Union européenne.

## 4. *Le Traité de Nice de 2001*

La réforme institutionnelle accomplie à Nice a été qualifiée de « technique » et de « limitée ». Le Traité d'Amsterdam prévoyait la possibilité de coopérations plus étroites dans un seul et même cadre

---

22. Le Traité de Maastricht répond à cinq objectifs essentiels : renforcer la légitimité démocratique des institutions, améliorer leur efficacité, instaurer une union économique et monétaire, développer la dimension sociale de la Communauté et instituer une politique étrangère et de sécurité commune.

23. C. Grand, *op.cit.*, p. ix.

24. Par exemple, la stratégie commune, l'amélioration du processus de décision grâce à un emploi plus fréquent de la majorité qualifiée au Conseil, la création du poste de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de façon à en améliorer la visibilité et la cohérence, la création d'une unité de planification et d'alerte rapide pour inciter à une analyse conjointe des événements internationaux et de leurs conséquences, l'intégration des « missions de Petersberg » de 1992 (actions humanitaires, évacuations, maintien de la paix et gestion des crises civiles) dans la PESC, afin de manifester la volonté commune des États membres de préserver la sécurité en Europe par des opérations d'aide humanitaire ou de restauration de la paix ainsi que la simplification des procédures de financement de la PESC.

institutionnel afin que certains États membres puissent travailler ensemble, dans l'intérêt de l'Union, lorsque tous les États membres ne pouvaient pas ou ne voulaient pas le faire. Le dispositif était cependant encadré par des conditions strictes limitant son domaine d'application pratique. Pour que les mécanismes puissent mieux fonctionner, le Traité de Nice a supprimé le droit pour chaque État membre, prévu dans le traité jusqu'alors en vigueur, d'opposer son veto au lancement d'une coopération renforcée. Il exige désormais l'approbation de huit États membres pour engager ce type de coopération et prévoit la possibilité de lancer une coopération renforcée dans le domaine de la PESC, sauf en matière de défense. Ses dispositions garantissent que la coopération renforcée s'exerce dans le cadre de l'Union européenne, qu'elle respecte le rôle des institutions et qu'elle autorise les États membres qui n'y participent pas dans un premier temps à s'y rallier lorsqu'ils le souhaitent.

## 5. *Le Traité de Lisbonne de 2007*

Le nouveau traité modificatif a été signé par les chefs d'État et de gouvernement le 13 décembre 2007 à Lisbonne. Son entrée en vigueur est subordonnée à sa ratification par tous les pays selon les procédures nationales. À supposer qu'il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, ses dispositions peuvent renforcer la capacité de l'Union européenne d'agir avec plus d'efficacité dans le domaine de la non-prolifération. Le Traité de Lisbonne donnera effectivement à l'Union européenne les moyens de jouer un rôle plus efficace sur la scène internationale. Sur le plan institutionnel, certains changements importants lui permettront de gagner en cohérence et peu à peu de parler « d'une seule voix ». C'est ce que permettront la nomination d'un Président de l'Union européenne pour deux ans et demi et le renforcement du rôle du Haut représentant qui sera également Vice-président de la Commission, chargé de toutes les relations extérieures. L'Union européenne devrait ainsi pouvoir allier sa puissance politique et financière pour peser de tout son poids et engranger un maximum de dividendes politiques.

Enfin, il convient de noter que le Traité Euratom de 1957 n'a jamais été modifié de façon substantielle. Il n'a été modifié que pour tenir compte des changements institutionnels opérés au sein de l'Union européenne, en particulier des adhésions et des institutions internes, mais ses dispositions de fond n'ont jamais changé. Le Traité de Lisbonne n'aura pas d'effet sur le Traité Euratom qui restera en vigueur même si l'on doit procéder à quelques adaptations par un protocole modificatif afin d'en assurer la compatibilité avec le nouveau cadre institutionnel.

Des facteurs externes, comme la chute du mur de Berlin et la réunification allemande, l'effondrement du communisme en Europe de l'Est ou la première guerre du Golfe en 1991, avaient créé une nécessité, une occasion favorable et une volonté de renforcer la position internationale de la Communauté. Par la suite, les événements du 11 septembre 2001 et de nouveaux attentats terroristes<sup>25</sup> ont conduit à la prise de conscience des effets réels et potentiels du terrorisme et ultérieurement à une intensification des activités diplomatiques et législatives<sup>26</sup>. C'est donc surtout depuis la fin de la guerre froide que l'Union européenne a commencé à obtenir de meilleurs résultats dans les domaines de la non-prolifération et du désarmement, avec notamment des opérations en faveur de la sécurité nucléaire en Russie et dans les Nouveaux États indépendants (Biélorus, Ouzbékistan, Ukraine). Les États membres de l'Union européenne ont également pris conscience que la menace que représente le

---

25. La montée du fondamentalisme et de l'Islam politique, les activités terroristes de sectes telles que la secte Aum Shinrikyo au Japon, l'épisode des lettres contaminées à l'anthrax, les expériences d'utilisation du botox et du ricin en Afghanistan, pour n'en mentionner que quelques-unes.

26. Voir, par exemple, l'initiative concernant les « implications de la menace terroriste sur la politique de l'Union européenne » en matière de non-prolifération, de désarmement et de maîtrise des armements, lancée au sein du Conseil de l'Union européenne, conclusions de la 2397<sup>e</sup> réunion du Conseil « Affaires générales », 15708/1, Bruxelles, 10 décembre 2001.

terrorisme international, régional ou national ne concerne pas certains États membres seulement ni même les seuls États-Unis. Les attentats terroristes contre plusieurs États membres de l'Union européenne<sup>27</sup> ont contribué de manière spectaculaire à la prise de conscience de la menace bien plus grave que pourraient constituer les ADM.

La signature, le 2 mars 2006<sup>28</sup> d'un accord privilégié de coopération dans le domaine du nucléaire civil entre les États-Unis et l'Inde constitue un autre événement qui a provoqué un certain émoi. Pour les analystes l'événement se situe entre un revers pour le TNP et son acte de décès<sup>29</sup>. En effet, comme les États-Unis et l'Union européenne étaient les plus ardents défenseurs du TNP, le comportement des États-Unis « qui récompense un État qui a choisi de ne pas signer ce traité... et même qui en affaiblit le pouvoir normatif en diminuant l'incitation à respecter les engagements pris<sup>30</sup> », conduit à douter de l'engagement réel de ce pays envers le TNP. Qui plus est, ce dernier en ressort affaibli à un moment où il traverse déjà une crise de crédibilité et de légitimité. Même s'il consiste en une série d'engagements des deux parties, l'accord entre les États-Unis et l'Inde sur la coopération dans le domaine du nucléaire civil marque un changement fondamental par rapport à trois décennies de politique américaine concernant le commerce des équipements nucléaires et de la technologie appliquée, qui ne souffrait pas d'exception. Cette nouvelle situation pourrait placer l'Union européenne dans le dernier carré des « gardiens » de ce traité.

## **B. Instruments de l'Union européenne pour la lutte contre la prolifération**

Un regain d'intérêt pour l'énergie nucléaire – certains parlent de « renaissance » du nucléaire, même si, la plupart du temps, les déclarations d'intention et ambitions doivent encore être traduites dans les faits – s'accompagnera inévitablement d'une accentuation des risques liés à cette technologie, en particulier des risques de prolifération. Si le fait de posséder la technique nucléaire pour produire de l'électricité n'entraîne pas automatiquement un risque de prolifération, la multiplication des installations nucléaires, des transports de substances nucléaires et des personnes participant à toutes les formes d'activité nucléaire contribuera à augmenter les risques (sécurité, sûreté, double système de normes, double usage et capacités techniques). De nombreux pays à l'intérieur<sup>31</sup> comme à l'extérieur<sup>32</sup>

---

27. L'Espagne, le 11 mars 2004, et le Royaume-Uni, le 7 juillet 2005, notamment.

28. Cet accord a été approuvé par la Chambre des représentants à une très large majorité (par 369 voix contre 68).

29. Le lecteur en trouvera une analyse équilibrée dans J. du Preez, « *Half Full or Half Empty? Realizing the Promise of the Nuclear Non-Proliferation Treaty* », in *Arms Control Association*, décembre 2006, consultable sur le site web <http://www.armscontrol.org/> ; voir aussi Q. Michel, Éléments de réflexion critique sur l'accord de coopération dans le domaine du nucléaire civil entre l'Inde et les États-Unis, dans *Bulletin de droit nucléaire*, n° 80, p. 21.

30. B. Pelopidas, « *Non-Prolifération through International Norms: a European Preference?* », in *Cahiers Européens*, Centre d'Études européennes, n° 02/2006, p. 18.

31. Des pays comme la Bulgarie, la Finlande, la France, la Lituanie, la Pologne, la République slovaque, la Roumanie ou le Royaume-Uni souhaitent se doter d'un parc électronucléaire ou le développer.

32. De nombreux pays du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord, d'Asie, d'Amérique latine et du Golfe ont exprimé, parfois au niveau politique le plus élevé, leur volonté de s'engager sur la voie de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Pour n'en nommer que quelques-uns nous retiendrons l'Algérie, l'Arabie saoudite, l'Argentine, le Chili, l'Égypte, la Jordanie, la Lybie, le Maroc, la Tunisie et le Vietnam. Certains ont déjà pris contact avec l'AIEA et l'Union européenne. Sur les raisons pour lesquelles certains pays désirent s'engager dans cette voie et les relations entre armement et développement, consulter le volume spécial intitulé « *Désarmement et développement* », in *Désarmement*, Éditions des Nations Unies. Vol. IX, n° 1, 1986. Bien que datant des années 80, cet ouvrage comporte des articles qui expliquent le problème et la dialectique de base de manière très concrète.

de l'Union européenne ont déclaré souhaiter s'engager sur la voie de l'énergie nucléaire ou renforcer leurs capacités ; et nombre d'entre eux ont pris des mesures concrètes dans cette direction. À moins qu'il ne se produise un accident susceptible de déclencher une peur panique de tout accident, le marché du nucléaire est voué à la croissance dans les années qui viennent<sup>33</sup>. Cette évolution pourrait avoir des répercussions sur le régime de non-prolifération voire le menacer si l'on omet de prendre les mesures appropriées, en particulier si de nouveaux pays décident de s'engager sur la voie de l'enrichissement et du retraitement. Inévitablement, la surveillance exercée par l'Union européenne et l'AIEA, à travers le système des garanties et les instruments de sûreté et de sécurité, devra être renforcée. Sur l'échelle du nucléaire, il y a en effet de multiples échelons de « prolifération latente<sup>34</sup> » qui vont de l'absence de capacité nucléaire à la détention d'armes nucléaires.

Nous avons montré au chapitre précédent que l'Union européenne a progressivement élaboré des instruments pour se donner les moyens de jouer un plus grand rôle sur la scène internationale dans le domaine de la non-prolifération. Il s'agit d'un dispositif varié qui n'est pas encore organisé en un système cohérent avec des passerelles établies, et les considérations institutionnelles continuent, parfois, de prendre le pas sur l'efficacité. Nous nous proposons dans ce chapitre de passer en revue les principaux instruments utilisables directement ou indirectement pour combattre la prolifération des matières, équipements et technologies nucléaires.

### **1. Communauté européenne de l'énergie atomique**

La Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) a été créée en 1957 pour « établir les conditions du développement de l'énergie nucléaire en Europe en partageant les ressources (fonds, connaissances, matières, experts, etc.), en assurant la protection des populations et en associant d'autres pays et organisations internationales<sup>35</sup> ». Même si, dans le traité, certaines expressions du préambule donnent à penser que la non-prolifération était présente à l'esprit des pères fondateurs d'Euratom<sup>36</sup>, et si certaines dispositions ont à l'évidence des conséquences sur la non-prolifération, le traité Euratom est souvent considéré comme n'ayant pas « d'objectifs spécifiques en matière de non-prolifération<sup>37</sup> ». Le traité visait plutôt à mettre en commun toutes les ressources, réglementer le développement d'une technologie alors nouvelle, établir une zone franche européenne pour le combustible nucléaire et contrôler le cycle du combustible dans les six États fondateurs. Les aspects militaires ne sont apparus que plusieurs années après l'entrée en vigueur du traité, avec les essais nucléaires français effectués à Reggane en 1960. Avec un recul de 50 ans, il apparaît que les analystes avaient compris dès le début que ce traité portait essentiellement sur l'énergie nucléaire et la non-prolifération et qu'il s'agissait en fait d'une entreprise politique<sup>38</sup>. Euratom constituait un exemple supplémentaire de l'approche progressive adoptée pour réunir une Europe divisée dans les mentalités

- 
33. D'autant plus dans la conjoncture internationale actuelle, avec la lutte contre le changement climatique et la flambée des prix du pétrole et du gaz.
  34. H. Müller, « *Nuclear Proliferation: Facing Reality* », Centre for European Policy Studies (CEPS) *Papers*, Bruxelles, n° 14/15, 1984, p. 16. L'auteur identifie 13 échelons sur l'échelle nucléaire.
  35. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, « 50 ans du traité Euratom », COM (2007) 124 final, SEC (2007), 347, adoptée le 20 mars 2007.
  36. L'expression employée dans le préambule est « développement pacifique de l'énergie atomique ».
  37. P. Goldschmidt, « *Proliferation and Non Proliferation in Europe* », in H. Müller (ed.), *A European Non Proliferation policy, prospects and problems*, New York, *Oxford University Press*, 1987, p. 9.
  38. Voir notamment l'un des tout premiers articles sur Euratom de H. J. Hahn, intitulé « *Euratom: the Conception of an International Personality* », in *Harvard Law Review*, Vol. 71, Issue 6, Cambridge (Mass.), 1958, pp. 1001-1056. Plus près de nous, voir D. Fischer, « *History of the International Atomic Energy Agency. The First Forty Years* », publication de l'AIEA, septembre 1997, pp. 435-438.

et meurtrie dans sa chair par deux guerres mondiales en exploitant des solidarités sectorielles. Le traité a montré une « extrême souplesse en tant que cadre juridique commun aux États dotés d'arme nucléaire comme à ceux qui n'en possèdent pas<sup>39</sup> ». Aujourd'hui le traité Euratom a, dans une certaine mesure, perdu de sa capacité de promouvoir l'énergie nucléaire notamment après les accidents de Tchernobyl en 1986 et de Three Mile Island en 1979, qui ont marqué le début d'un fort désamour pour le nucléaire, mais bon nombre de ses dispositions conservent une grande pertinence en termes de non-prolifération.

D'une manière générale, l'objectif politique fondamental du Traité Euratom était de prévenir la prolifération – essentiellement de la part de l'Allemagne – que l'on soupçonnait toujours, de se doter d'une capacité nucléaire secrètement. En particulier, les « avis » de la Commission sur les nouveaux investissements dans le secteur (chapitre IV) et le régime de propriété en ce qui concerne les matières nucléaires (chapitre VI) étaient conçus de telle sorte que certains États membres (en particulier, la France qui était déjà une puissance nucléaire) puissent surveiller de près les activités de l'Allemagne sur le front nucléaire notamment. Le chapitre sur le contrôle de sécurité n'était rien d'autre qu'un instrument logique pour vérifier l'exactitude des données et informations communiquées et un outil important de prévention de la prolifération.

Maintenant que le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Traité CECA) est venu à expiration, le Traité Euratom est la seule *lex specialis* qui subsiste au niveau du droit primaire. Lorsque ses dispositions s'opposent à celles de la *lex generalis*, à savoir le traité instituant la Communauté européenne, c'est ce dernier qui prévaut. Le Traité Euratom possède sa propre langue, ses propres techniques, procédures et concepts (qui ont inspiré certaines évolutions du traité instituant l'Union européenne), mais également sa propre philosophie. En un sens, il s'apparente davantage aux statuts de l'AIEA qu'à son « compagnon », le Traité de Rome, ainsi qu'au Traité CECA. Cela peut sembler logique du point de vue fonctionnel et sectoriel mais résulte également de considérations politiques dans la mesure où les États-Unis ont fortement pesé sur les premières étapes de la rédaction des statuts de l'AIEA et du Traité Euratom.

Sur le plan international, la Communauté Euratom est, aux termes du Chapitre 10 du Traité (Relations extérieures), habilitée à conclure des accords ou des conventions avec des États tiers, des organisations internationales ou des ressortissants d'un État tiers. Elle l'a fait avec ses principaux fournisseurs (le Canada, l'Australie, les États-Unis et, plus récemment, le Kazakhstan) et avec des clients (comme le Japon). Toutefois, l'existence d'un accord officiel n'est pas une obligation légale, comme le montrent les relations commerciales avec la Russie<sup>40</sup>. L'Union européenne est un leader mondial en technologie nucléaire et elle maîtrise l'ensemble des opérations du cycle du combustible nucléaire, en particulier l'enrichissement, ce qui explique que ses relations internationales aient d'importantes conséquences sur la non-prolifération. En concluant de tels accords, l'Union veille à ce qu'il soit tenu compte des divers aspects de la non-prolifération (contrôles de sécurité, protocoles additionnels, respect des directives du Groupe des fournisseurs nucléaires, adhésion aux conventions de l'AIEA, etc.). Il conviendrait, de même, de conclure des accords bilatéraux avec tous les pays qui souhaitent s'engager sur la voie de l'énergie nucléaire avec l'aide de l'Union européenne, une démarche qui viendrait en complément du respect par ces pays de leurs obligations en vertu du TNP et des conventions de l'AIEA.

---

39. J. Grunwald, « *Euratom Treaty History and the Way Forward* », allocution au « Congrès Nuclear Inter Jura », octobre 2007.

40. La Russie n'est pas partie à l'Organisation mondiale du commerce et n'a pas non plus signé la Charte européenne de l'énergie. Les relations commerciales entre la Russie et l'Union européenne gagneraient à être au moins encadrées par un nouvel accord de partenariat et de coopération (APC), en discussion depuis un certain temps.

## 1.1 Contrôles de sécurité

Les contrôles de sécurité nucléaire sont exposés au Titre II, Chapitre VII (articles 77 à 85), du Traité Euratom, qui institue un système de contrôle des matières nucléaires comparativement novateur à cette date et attribue à la Commission européenne des pouvoirs étendus de réglementation et de sanction (inégalés au niveau international). Cette dernière s'est en fait vu confier la mission et la responsabilité exclusive de s'assurer que les matières fissiles ne sont pas détournées des usages auxquels leurs utilisateurs, quels qu'ils soient, ont officiellement déclaré les destiner. À cette époque, le système de contrôle de la toute récente Communauté européenne « correspondait aux exigences États-Unis en matière de relations bilatérales, mais confiait à Euratom la responsabilité directe de respecter les exigences de sécurité<sup>41</sup> ». Le système de contrôle de sécurité de l'Union européenne est un système supranational avec transfert de souveraineté des États membres à la Commission<sup>42</sup>, qui est chargée des contrôles de conformité et de finalité. Globalement, puisque la description des dispositions du contrôle de sécurité s'en tient au strict minimum, ce qui est souvent le cas des instruments du droit primaire, ces contrôles recouvrent « trois fonctions : la comptabilité, le confinement et la surveillance et l'inspection<sup>43</sup> ». Toutefois, dans le système de l'Union européenne, les dispositions relatives aux contrôles de sécurité nucléaire ont, en plus, un objectif qui est de garantir que la Communauté se conforme à ses obligations internationales concernant la fourniture et l'usage des matières nucléaires. C'est pourquoi les contrôles de sécurité prennent notamment la forme d'inspections<sup>44</sup> et de la tenue d'une comptabilité des matières nucléaires. Les contrôles sont le fer de lance de la lutte contre la prolifération dans la mesure où ils ont pour objet d'assurer que les matières nucléaires ne soient pas détournées de leurs usages déclarés au profit d'activités non pacifiques, comme le trafic illicite ou la fabrication d'un dispositif explosif nucléaire. Ils sont donc un pilier du concept plus général et de l'objectif de la sécurité nucléaire, qui recouvre également la protection physique.

En 2007, la Commission a revu son approche des contrôles de sécurité afin de souligner que l'exploitant nucléaire est responsable au premier chef du contrôle des matières à l'intérieur de son installation. Elle souhaite désormais intervenir en tant qu'organe de surveillance, exerçant un contrôle approprié et, engageant directement les actions en justice nécessaires. L'exercice de cette responsabilité première de l'exploitant sera évalué par une vérification indépendante des flux et des stocks de matières nucléaires et des caractéristiques de l'installation ainsi que par des audits des systèmes de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires de l'exploitant. Les services de la Commission s'assureront que les exploitants nucléaires possèdent un système crédible et efficace de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires et qu'ils utilisent des données fondées sur des mesures conformes aux normes européennes les plus récentes. Ce système doit être en mesure de

---

41. B. Patel et P. Chare, « *Fifty years of safeguards under the Euratom treaty – a regulatory view* », in *ESARDA Bulletin*, n° 36, 2007, p. 4.

42. Voir R. Carchon, « *La non-prolifération d'armes nucléaires et les contrôles internationaux* », mis à jour par K. van der Meer, au Centre d'étude de l'énergie nucléaire (CEN.SK), Boeretang, 2006, p. 28.

43. C. Stoiber, A. Baer, N. Pelzer, W. Tonhauser (2003), « *Handbook on Nuclear Law* », IAEA, p. 121.

44. Les inspecteurs nucléaires de l'Union européenne, un service d'environ 180 personnes, disposent de pouvoirs étendus pour l'exécution des contrôles nucléaires. Ils doivent pouvoir avoir accès à tout moment aux matières nucléaires présentes dans toutes les installations nucléaires civiles. La Commission peut imposer des sanctions aux personnes et aux entreprises qui ne respecteraient pas leurs obligations au titre du régime de contrôle. Ces sanctions peuvent aller jusqu'au retrait des matières nucléaires des installations. Ce système « supranational » d'Euratom est le premier du genre. On s'en est inspiré pour établir des systèmes comparables dans d'autres domaines de la législation de l'Union européenne, notamment la concurrence.

renseigner avec précision et en temps utile sur l'emplacement et la quantité des matières nucléaires placées sous le contrôle de l'exploitant et donc de détecter de manière fiable et sans délai les pertes réelles ou apparentes. En imposant la responsabilité à l'exploitant, ce système peut créer une nouvelle ligne de défense contre la prolifération.

Lorsqu'on analyse la contribution européenne à la non-prolifération, il faut se souvenir que les contrôles de l'Union européenne étaient les premiers contrôles complets. Ne nécessitant pas d'instruments supplémentaires, ils recouvrent toutes les matières nucléaires sur le territoire de l'Union, si bien que la majorité des matières nucléaires entrant dans le cycle du combustible nucléaire y sont assujetties. Comme l'Union européenne dispose sur son territoire des plus grandes usines d'enrichissement et de retraitement (Urenco, Areva/Eurodif et GB2), ces installations sont assujetties au système rigoureux des contrôles de sécurité de l'Union européenne, qui permet également des contrôles de l'AIEA conformément aux dispositions de l'accord de coopération AIEA/Euratom<sup>45</sup>. Ainsi, Euratom intervient en premier en tant qu'autorité de contrôle et transmet ses rapports à Vienne. Le seul autre exemple d'installations industrielles d'enrichissement et de retraitement soumises à des contrôles hors Euratom dans un État non doté d'armes nucléaires concerne le Japon où la perte de matières a suscité l'inquiétude en plusieurs occasions.

L'expérience d'Euratom pourrait donc être exploitée pour améliorer d'autres systèmes et pratiques. Il faut cependant, pour ce faire, mettre en place un système qui coiffe le reste et dans lequel puisse s'instaurer une confiance mutuelle dans les systèmes délocalisés, car les systèmes régionaux ne sont rien d'autre qu'une « auto-inspection<sup>46</sup> » assurée par les États qui partagent suffisamment d'intérêts pour s'engager dans une dynamique régionale et qui pourraient ainsi éveiller les soupçons d'autres parties du monde. Il faudrait donc promouvoir le développement d'un réseau de systèmes régionaux<sup>47</sup>, mais uniquement sous le contrôle global de l'AIEA qui devrait être autorisée à vérifier la surveillance assurée aux niveaux régional ou national (Japon) et jouir de tous les moyens possibles pour mener ses inspections. Depuis l'adhésion de tous les États membres de l'Union européenne au TNP et la conclusion de l'accord entre l'AIEA et Euratom, les deux systèmes se sont rapprochés encore<sup>48</sup>. Le système de l'Union européenne, qui a atteint sa maturité, pourrait être « exporté » et employé par d'autres organisations régionales, et certains de ses attributs parmi les mieux acceptés pourraient être repris par l'AIEA si l'on parvenait à surmonter les obstacles politiques. De fait, le système de l'Union européenne diffère toujours, sur un certain nombre de points, du système de garanties institué par l'AIEA :

- 
45. INFCIRC/153. Les relations entre l'AIEA et Euratom s'appuient notamment sur l'accord type INFCIRC/153.
  46. M. J. Wilmshurst, « *The Development of Current Non Proliferation Policies* », dans l'ouvrage collectif « *The International Nuclear Non-Proliferation System. Challenges and Choices* », J. Simpson and A. McGrew ed., Macmillan, 1984, p. 41.
  47. Les traités de Tlatelolco, Rarotonga, Bangkok et Pelindaba sont des exemples de tentatives louables pour résoudre le problème de la prolifération aux niveaux d'une région ou d'un continent. On peut citer aussi des exemples plus modestes, comme l'accord conclu en 1990 par l'Argentine et le Brésil pour créer un corps d'inspecteurs commun chargé d'effectuer des contrôles complets dans les deux pays.
  48. Par exemple, les contrôles d'Euratom n'interdisaient pas expressément les applications militaires parmi les usages non pacifiques des installations et des matières nucléaires, mais vérifiaient simplement que les matières étaient employées conformément à l'usage déclaré par l'utilisateur ou aux conditions d'approvisionnement convenues, ce qui allait dans le sens des intérêts de la France, alors en train de se doter d'un armement nucléaire.

- les contrôles d'Euratom peuvent constituer un système complet sans qu'il soit nécessaire de recourir à des instruments supplémentaires, puisqu'ils découlent directement des dispositions du traité ;
- ces contrôles se fondent sur une obligation inscrite dans un instrument de droit primaire, tandis que le TNP, par exemple, revêt uniquement un caractère contractuel ;
- le dispositif d'Euratom s'applique au minerai d'uranium, du moins en principe, alors que celui de l'AIEA recouvre aussi les matières fissiles transformées ;
- dans certains cas, les inspecteurs nucléaires de l'Union européenne peuvent intervenir dans l'État dont ils sont ressortissants, ce qui n'est pas la pratique de l'AIEA, sauf à de rares exceptions.

Quant à son expérience du système de contrôles de sécurité, l'Union européenne n'a pas à en rougir. Ce système existe depuis 1957, ce qui lui confère une expérience inégalée. Non seulement les contrôles de sécurité fonctionnent au niveau de l'Union européenne, mais ils ont contribué, depuis 1970, à l'établissement d'un système international de contrôle sous les auspices de l'AIEA. L'AIEA a, elle aussi, un palmarès remarquable en matière de garanties, même si certains cas particuliers<sup>49</sup> en ont montré les limites, en l'espèce celles des méthodes employées (comptabilité des matières, emploi et fonctionnement du confinement et surveillance des équipements) et de certaines procédures de contrôle<sup>50</sup>. Mais le système de contrôle nucléaire est de plus en plus mis à l'épreuve et devrait l'être encore davantage si le regain d'intérêt pour l'énergie nucléaire se confirme.

Il est donc plus nécessaire que jamais de renforcer la collaboration entre l'AIEA et les organisations régionales qui sont ou seront chargées des contrôles, en particulier l'Union européenne. Pour favoriser l'entrée en vigueur du système de contrôle renforcé, l'Union européenne et les Etats membres ont signé des protocoles additionnels prévoyant la réalisation d'une plus large gamme de contrôles afin de s'assurer de l'absence de matières non déclarées ou d'installations nucléaires ou non nucléaires susceptibles d'être utilisées pour des activités pouvant contribuer à la prolifération. Dans le cadre de l'accord entre Euratom, les États de l'Union européenne non dotés d'armes nucléaires et l'AIEA<sup>51</sup>, la Commission recueille toutes les informations sur la comptabilité des matières nucléaires auprès des installations situées sur le territoire de l'Union et les remet en bloc à l'AIEA. Il y a toujours place pour des améliorations. Pour ce qui concerne les relations entre l'AIEA et Euratom, il reste des points non résolus tels que la question des inspections inopinées de l'AIEA effectuées selon les règles du Protocole additionnel. Mais s'il reste quelques questions en suspens qu'il faudra surmonter, on s'achemine vers un *modus vivendi* entre ces deux acteurs.

Les relations entre l'AIEA et Euratom se sont nettement améliorées ces derniers temps sur les plans de la coopération et de l'esprit général, et les deux parties reconnaissent aujourd'hui que la période de tension est révolue. La déclaration commune de l'AIEA et d'Euratom sur le renforcement de la coopération entre ces deux organisations, qui a été signée le 7 mai 2008, en est un nouveau signe concret. La répartition du travail et la nécessité d'éviter les doublons devraient permettre d'optimiser l'utilisation qui est faite d'un personnel qualifié peu nombreux, ce qui est d'autant plus nécessaire que

---

49. Irak, Iran, Libye, République démocratique populaire de Corée.

50. Sur ce sujet, lire D. Fischer et P. Szasz, « *Safeguarding the Atom. A Critical Appraisal* », in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Taylor and Francis ed., Londres et Philadelphie, 1985, pp. 47-66.

51. INFCIRC/193.

le nombre d'États membres de l'Union européenne augmente<sup>52</sup>. Lors de ces activités de contrôle, les économies d'échelle deviennent indispensables si l'on veut être à la fois rentable et efficace dans un univers nucléaire susceptible de se développer. L'AIEA elle-même verrait d'un bon œil une plus grande participation de l'Union européenne à la crise iranienne qui pourrait utiliser ses outils techniques à des fins politiques et ainsi contribuer à résoudre la crise actuelle.

Les contrôles de sécurité nucléaire de l'Union européenne sont un outil important qui a fait la preuve de son utilité certes, mais ne sont pas pour autant une panacée. Ils constituent un instrument nécessaire mais non suffisant pour éviter le détournement de matières nucléaires, que ce soit en termes relatifs ou absolus. En termes relatifs, les contrôles ne sont qu'un pion à déplacer sur le grand échiquier de la non-prolifération. Toutefois, en termes absolus, il existe la possibilité et, c'est ce qui est plus important, de passer à la vitesse supérieure. De fait, les dispositions du Traité Euratom qui en définissent le fondement juridique peuvent être interprétées de manière à renforcer l'utilité du chapitre VII. En effet, le système de contrôles, bien que s'appliquant essentiellement *a posteriori*, pourrait comporter des mécanismes qui seraient appliqués *a priori* aux cas les plus difficiles.

Enfin, il convient de remarquer que les contrôles de sécurité nucléaire ne doivent pas être confondus avec la protection physique, la sûreté nucléaire ou la radioprotection. Il s'agit de notions distinctes, même s'il existe des zones de recouvrement et des complémentarités<sup>53</sup>.

## 1.2 Protection physique des installations nucléaires

La Convention sur la protection physique des matières nucléaires<sup>54</sup> (CPPNM) est la législation internationale de référence ainsi que le premier traité international à établir des normes de protection physique des matières nucléaires.

Assurer une protection physique des matières nucléaires est nécessaire lors de l'entreposage, de l'utilisation ou du transport des matières nucléaires. En tant que parties à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, les États membres de l'Union européenne appliquent les dispositions de la Convention lorsqu'ils utilisent les recommandations de l'AIEA. Les modalités d'application peuvent varier d'un État membre à l'autre en fonction de leurs structures et organisations internes propres, mais les principes de base doivent être respectés. La Commission et les États membres de l'Union européenne procèdent actuellement à la ratification de la convention révisée. L'adhésion d'Euratom à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires a été approuvée par le Conseil européen le 10 juillet 2007 et par une décision de la Commission du 19 décembre 2007 concernant le dépôt de l'instrument d'adhésion auprès du Directeur général de l'AIEA<sup>55</sup>. Le Conseil coordonnera le dépôt simultané des instruments d'adhésion d'Euratom et de ses États membres à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires modifiée, conformément aux procédures établies à l'article 102 du Traité Euratom.

---

52. S. Thorstensen et K. Chitumbo analysent les relations entre Euratom et l'AIEA dans l'article intitulé « Les garanties dans l'Union européenne : la nouvelle formule de partenariat », *Bulletin de l'AIEA*, Volume 37, n° 1.

53. Voir à ce propos O. Jankowitsch-Prevor parlant des trois S, « *safety, security and safeguards* » (sûreté, sécurité, garanties, en français), in « *New frontiers of nuclear law: is there an emerging international legal regime on nuclear terrorism* », s'adressant au Congrès Nuclear Inter Jura le 3 octobre 2007, p.1.

54. INFCIRC/274/Rev.1, AIEA, Vienne, 1980.

55. Décision du Conseil 2007/513/Euratom du 10 juillet 2007 et Décision de la Commission du 19 décembre 2007 concernant l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires (2008/99/CE, Euratom).

Bon nombre de propositions et d'idées ont été avancées dans le passé pour améliorer la protection physique. L'idée de créer des installations internationales d'entreposage du plutonium n'est pas nouvelle, mais elle a certainement des mérites en termes de non-prolifération. Les statuts de l'AIEA et le traité Euratom comportent tous deux des dispositions qui permettraient aux autorités compétentes respectives de créer ces installations où seraient conservées et contrôlées en commun les matières fissiles. Le problème est davantage politique que technique. Il faudrait adapter le système des contrôles et des garanties, au niveau de l'AIEA du moins.

À ce stade, il convient de souligner l'importance de la sûreté comme instrument de la non-prolifération. Il existe des liens très étroits entre les garanties et la sûreté et entre la sûreté et la sécurité, en général. Dans la plupart des pays qui envisagent l'option nucléaire, le manque de compétence, de main d'œuvre qualifiée ainsi que l'absence d'un cadre juridique pertinent et d'une culture de sûreté suffisante auront pour effet non seulement d'accentuer les risques pour la sûreté et la sécurité mais d'alourdir la tâche des pays qui devront fournir les matières, les équipements et la technologie. Ce qui provoquera à son tour une augmentation des risques pour la sûreté nucléaire<sup>56</sup> et des risques radiologiques. À cet effet, l'Union européenne s'est dotée d'un instrument efficace de coopération nucléaire<sup>57</sup>. Ce nouvel outil prévoit la mise à disposition d'un budget de 525 millions d'euros (de 2007 à 2013) pour améliorer la sûreté, la protection contre les rayonnements ionisants, la gestion des déchets et les contrôles de sécurité dans un espace géographique plus étendu que son prédécesseur, puisque désormais d'importance planétaire.

### 1.3 Contrôle des exportations de matières nucléaires

Très peu d'États peuvent ou pourraient objectivement parvenir à l'autosuffisance nucléaire, en matière de développement et d'utilisation des matières et technologies nucléaires. Cela devrait devenir plus évident à l'avenir si le développement prévu du nucléaire se concrétise effectivement. Par conséquent, les transferts entre fournisseurs de matières et de technologies et leurs acheteurs se développeront nécessairement. Pour ce qui est de la non-prolifération, ces multiplications des échanges exigent le renforcement du système de contrôle et de surveillance des mouvements transfrontières, en d'autres termes une politique qui consiste à dire non<sup>58</sup>. Le TNP comporte des obligations à cet égard (articles I, II et III notamment). Le Traité Euratom et les textes dérivés traitent également de l'importation et de l'exportation des matières nucléaires puisque les contrôles de ces mouvements concernent pratiquement tous les États qu'ils soient exportateurs, importateurs ou pays de transit.

Les contrôles des exportations et des importations opérés sans coordination ont montré leurs limites par le passé. La création du Comité Zangger et du Club de Londres au milieu des années 70 a jeté les bases d'une approche coordonnée qui venait compléter le TNP, dont les dispositions ne pouvaient offrir une garantie totale en la matière.

L'Union européenne joue son rôle en s'assurant que le contrôle des exportations de matières nucléaires de l'Union soit aussi robuste que possible. Le Règlement du Conseil sur le contrôle des exportations de biens et technologies à double usage<sup>59</sup> institue un régime communautaire

---

56. La Convention sur la sûreté nucléaire sera essentielle à cet égard. Voir l'analyse de O. Jankowitsch-Prevor, « La Convention sur la sûreté nucléaire », *op.cit.*, p. 156.

57. Règlement Euratom n° 300/2007 du Conseil du 19 février 2007, JOCE L81 du 22 mars 2007, pp. 1-10. Cet instrument remplace le programme TACIS de sûreté nucléaire qui a distribué pas moins de EUR 1.3 milliard aux Nouveaux États indépendants entre 1991 et 2006.

58. B. Sanders, « Bref historique de la non-prolifération nucléaire », dans le *Bulletin de droit nucléaire*, n° 62, p. 7.

59. Règlement CE n° 1334 du Conseil du 22 juin 2000 instituant un régime communautaire de contrôles des exportations de biens et technologies à double usage, tel que modifié.

juridiquement contraignant de contrôles de biens et technologies à double usage dont l'exportation hors de l'Union sera subordonnée à une autorisation en cours de validité. Ce règlement prévoit même des dérogations au principe normal de la libre circulation des biens sur le territoire de l'Union européenne<sup>60</sup>. L'Union européenne aide également les pays tiers à renforcer les contrôles de leurs exportations. Ces contrôles sont aussi liés aux garanties ; « le droit traitant des garanties et le droit des contrôles des exportations doivent être compatibles l'un avec l'autre et prévoir des arrangements organisationnels cohérents<sup>61</sup> ».

La directive sur les transferts de déchets radioactifs<sup>62</sup> prévoit la notification préalable et l'approbation obligatoire de tous les transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé entre États membres ainsi qu'à l'entrée et à la sortie de l'Union européenne. Elle a été modifiée récemment et sa portée étendue. La directive ainsi modifiée entrera en vigueur le 25 décembre 2008. Par ailleurs, la directive Euratom sur les sources radioactives scellées exige des États membres qu'ils contrôlent les mouvements de sources radioactives scellées de haute activité<sup>63</sup>, cela afin d'éviter des expositions aux rayonnements ionisants résultant de contrôles insuffisants et d'harmoniser les prescriptions au niveau de l'Union européenne. En raison de la nécessité d'obtenir une autorisation préalable pour toute pratique portant sur des sources de haute activité, du suivi, de l'identification et du marquage des sources (des dispositions spéciales sont prévues pour les sources orphelines), cet instrument constitue un important complément, dans le domaine de la prévention, des instruments de non-prolifération.

#### 1.4 Centre commun de recherche de la Commission européenne

Le Centre commun de recherche (CCR) de la Commission européenne a été créé dans le cadre de l'article 8 du Traité Euratom (titre II, chapitre 1) pour renforcer la contribution de l'Union européenne à la non-prolifération, par exemple en analysant les conceptions actuelles de prévention de la prolifération au regard des développements technologiques attendus. On peut véritablement se demander si ces évolutions ne risquent pas de devancer certaines initiatives actuellement en discussion en matière de non-prolifération. Les réacteurs de la prochaine génération, et notamment les systèmes d'énergie nucléaire de quatrième génération seront, selon toute probabilité, plus résistants à la prolifération (par exemple, scellement des cœurs) que les réacteurs actuels. De plus, si les technologies du futur permettent de résoudre partiellement ou en grande partie les problèmes liés au combustible usé, au retraitement et à la sécurité, on aura moins besoin d'initiatives telles que les efforts multilatéraux entrepris pour garantir l'approvisionnement en combustible (par exemple GNEP<sup>64</sup>), les centres multinationaux du cycle du combustible, des consignes plus strictes pour l'exportation et des restrictions volontaires plus fortes de la part des fournisseurs de combustibles nucléaires.

---

60. L'annexe IV du Règlement 1504/2004 du Conseil contient la liste des biens faisant exception.

61. C. Stoiber, A. Baer, N. Pelzer, W. Tonhauser, *Manuel de droit nucléaire*, AIEA, 2003, p. 135.

62. Directive 92/3/Euratom du Conseil, 3 février 1992, relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs entre États membres ainsi qu'à l'entrée et à la sortie de la Communauté.

63. Directive 2003/122/Euratom du Conseil du 22 décembre 2003, relative au contrôle des sources radioactives scellées de haute activité et les sources orphelines.

64. Le Partenariat mondial pour l'énergie nucléaire (GNEP) préconise une stratégie globale qui a notamment pour objectif d'accroître la sécurité énergétique des États-Unis et du monde et de réduire le risque de prolifération nucléaire.

### 1.5 Agence d'approvisionnement d'Euratom

L'Agence d'approvisionnement d'Euratom a été créée en 1960 sur la base du Traité Euratom qui se proposait d'instaurer une politique d'approvisionnement commune à l'Union européenne en attribuant à cette Agence un statut particulier et des pouvoirs propres (et notamment le droit d'option, le droit exclusif de conclure des contrats, la personnalité juridique et l'autonomie financière). Le Titre II du Chapitre VI du Traité Euratom dispose que la Communauté à la charge de veiller à l'approvisionnement régulier et équitable de tous les utilisateurs de l'Union européenne en minerais et combustible nucléaire. La surveillance des approvisionnements est confiée à l'Agence qui doit garantir l'équilibre entre l'offre et la demande dans l'Union européenne. Les activités de l'Agence sont étroitement liées à la question du contrôle nucléaire. L'Agence est un organe indépendant placé sous le contrôle de la Commission.

La principale difficulté que rencontre l'Agence vient de l'écart entre ses prérogatives et objectifs théoriques et son mode de fonctionnement passé. Dès le début, les États membres ont été peu favorables à ce que cette Agence supranationale exerce tous les pouvoirs qu'on lui avait confiés. Un grand nombre de dispositions la concernant n'ont jamais été appliquées ou ont conduit à créer des mécanismes simplifiés pour leur application qui ont eu pour effet de priver l'Agence de son influence potentielle véritable. Le problème s'explique peut être par les conflits d'intérêts susceptibles de résulter de la coexistence d'activités de gestion et de réglementation. Et de fait, « l'accumulation des rôles n'a pas fonctionné correctement, et la propriété exercée par Euratom sur le combustible nucléaire est restée purement théorique<sup>65</sup> ». Toute confusion entre droits de propriété et (auto) contrôles de sécurité risque effectivement de créer des difficultés. Néanmoins, sachant que, « par rapport aux années précédentes, la demande est davantage susceptible d'augmenter<sup>66</sup> » le périmètre d'activité de l'Agence d'approvisionnement devrait assurément s'élargir.

De nos jours, la contribution de l'Agence à la non-prolifération tourne essentiellement autour de la vérification des contrats de fournitures entreprise afin de s'assurer qu'ils sont conclus à des fins pacifiques et qu'ils comportent une clause relative aux contrôles de sécurité, de lancer la procédure d'autorisation d'exportation délivrée par la Commission (pour les matières nucléaires produites sur le territoire de l'Union européenne) et de vérifier la validité de ces contrats lorsque les matières nucléaires sont effectivement importées ou exportées dans ou hors de l'Union européenne. Ce sont là certes des missions importantes pour la non-prolifération, mais l'Agence pourrait jouer un rôle plus important sur la scène de la non-prolifération. Concrètement, si la proposition japonaise de centre multilatéral du cycle du combustible<sup>67</sup>, ou une autre solution du même type, devait voir le jour, exigeant de l'AIEA qu'elle intensifie son activité internationale de contrôle du marché, l'Agence d'approvisionnement pourrait lui apporter son savoir-faire et son expérience selon des modalités à définir. De plus, pour les contrats de fourniture et/ou de restitution du combustible nucléaire, une approche à quatre (importateurs, exportateurs, AIEA, Euratom/Agence d'approvisionnement) apporterait un regain d'efficacité.

---

65. H. Müller, « *Short-term steps on the multilateral fuel cycle arrangements: screening through the proposals* », document présenté à la Conférence générale de l'AIEA le 25 septembre 2006, p. 3.

66. Rapport annuel 2006 de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom, Publication des Communautés européennes, 2007, p. 11.

67. Proposition présentée en 2006 (INFCIRC/683), préconisant que les États fournisseurs informent périodiquement l'AIEA de leurs capacités de production dans la partie amont du cycle du combustible, c'est-à-dire l'enrichissement, la conversion et la fabrication du combustible.

## 2. *La Stratégie de l'Union européenne concernant les armes de destruction massive*

Dans le contexte plus général de sa Stratégie européenne de sécurité, le Conseil européen a adopté, le 12 décembre 2003 au Sommet de Thessalonique, une Stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive (dénommée ci-après la « Stratégie<sup>68</sup> »). Il convient de noter que cette Stratégie a été adoptée au niveau de la plus haute instance de l'Union européenne, le Conseil, qui réunit les chefs d'État et de gouvernement. Par conséquent, bien qu'elle ne soit pas juridiquement contraignante, cette Stratégie représente un engagement politique au plus haut niveau. L'Union européenne a ainsi fait officiellement son entrée dans un domaine qui aurait été auparavant considéré comme la chasse gardée de l'OTAN, et ce geste a donc une très grande portée sur le plan des relations transatlantiques.

Cette Stratégie est liée à la lutte contre le terrorisme engagée après les attentats du 11 septembre et aux diverses obligations internationales résultant de la signature des différents instruments. Il s'agit d'un document pragmatique que vient compléter un plan d'action concret destiné à améliorer une situation face à laquelle l'Union était mal équipée. Il met l'accent sur le fait que la politique en matière de non-prolifération, de désarmement et de contrôle des armes peut contribuer de manière déterminante à la lutte mondiale contre le terrorisme en réduisant le risque que des acteurs autres que des États aient accès aux ADM, à des matières radioactives et à tous les moyens d'en obtenir. En dehors de ses engagements internationaux, l'Union européenne a des raisons qui lui sont propres de prêter davantage d'attention politique à la non-prolifération. En fait, au-delà de sa volonté réaffirmée de jouer un rôle sur la scène mondiale (voir *supra*), elle a pris conscience que le terrorisme et la menace des ADM concernent également l'Europe<sup>69</sup>.

Le multilatéralisme est la pierre angulaire de la Stratégie, ce qui confirme une fois de plus l'engagement de l'Union européenne en faveur d'un système de traité international assurant une base juridique et normative à tous les efforts en matière de non-prolifération. L'Union européenne continue de jouer un rôle très actif<sup>70</sup> dans des enceintes multilatérales œuvrant en faveur de la non-prolifération et du désarmement, comme le démontrent ses positions sur le TNP, les accords de garantie de l'AIEA et leurs protocoles additionnels, la Convention sur l'interdiction des armes chimiques et la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques ou à toxines et sur leur destruction. La Stratégie contient également d'autres principes directeurs, comme l'intégration de la non-prolifération à toutes les politiques et accords<sup>71</sup>, le soutien aux institutions multilatérales, l'engagement de coopérer avec des partenaires ayant les mêmes conceptions et la prise de conscience qu'il faut intensifier l'effort. Toutefois, l'appartenance à un système multilatéral ne présente en soi qu'un intérêt limité. Ce qui est nécessaire, c'est un système multilatéral qui soit

---

68. La Stratégie reprend également les conclusions du Conseil européen du 10 décembre 2001 sur les implications de la menace terroriste sur la politique de l'Union européenne en matière de non-prolifération, de désarmement et de maîtrise des armements.

69. Hormis les événements du 11 septembre 2001, plusieurs États membres de l'Union européenne ont été victimes d'attentats terroristes ces dernières années (Royaume-Uni, Espagne, France).

70. Pour une récapitulation récente et actualisée, lire le dernier « Rapport semestriel sur l'état d'avancement des travaux concernant la mise en œuvre de la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive », Conseil de l'Union européenne, 2007/II, 11 décembre 2007, n° 16411/07.

71. Le Conseil européen du 17 novembre 2003 a décidé d'inclure des dispositions relatives aux ADM dans tous les futurs accords conclus avec des pays tiers. Il est exigé un respect total des obligations multilatérales, et les démarches en vue d'une adhésion future à d'autres instruments multilatéraux sont encouragées. Des clauses intitulées « *Armes de destruction massive* » figurent déjà dans les accords conclus entre l'Union européenne et l'Albanie, le Tadjikistan, la Syrie, les pays ACP et les pays du Golfe, et des négociations se poursuivent avec plusieurs autres pays.

efficace et atteint ses objectifs. À l'avenir, l'Union européenne a donc l'intention d'en faire davantage, notamment de veiller au respect des dispositions prévues<sup>72</sup>.

Dans le cadre du nouvel « instrument de stabilité<sup>73</sup> », institué en 2007, l'Union européenne disposera de ressources pour poursuivre et intensifier ses efforts en vue de renforcer la sécurité face aux menaces de prolifération nucléaire. Cela permettra à la Commission d'aller plus loin que la coopération actuelle avec des pays faisant partie de la sphère d'influence de l'ex-Union soviétique dans le cadre du partenariat mondial du G8. Dans des domaines comme le contrôle des exportations et le trafic illicite de matières nucléaires et radiologiques, la Commission sera en mesure de soutenir au niveau mondial la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive. L'instrument de stabilité prévoit de débloquer plus de EUR 260 millions entre 2007 et 2013 pour la réduction des risques dus aux ADM, y compris nucléaires. Cela permettra, entre autres, d'améliorer la sécurité aux frontières dans les régions présentant des risques de prolifération et de renforcer les contrôles des exportations.

C'est par le moyen et dans le cadre de cette Stratégie que l'Union européenne pourra travailler aux côtés de ses partenaires sur la faisabilité, la mise au point et, à terme, la promotion politique d'autres initiatives destinées à limiter le risque de détournement de matières nucléaires, à faciliter la mise en œuvre des contrôles de sécurité et à limiter les besoins de transports internationaux de matières nucléaires. De l'avis de beaucoup, le moment est venu d'assurer ses approvisionnements en combustible nucléaire<sup>74</sup>, même s'il n'y a pas encore consensus et si de nombreux points restent à éclaircir. L'Union européenne possède un système et un régime juridique qui lui sont propres pour ce qui concerne les approvisionnements en combustible en application des articles 52 à 76 du Traité Euratom que viennent compléter les dispositions sur les contrôles de sécurité (articles 77 à 85). La Communauté a de fait la propriété de toutes les matières fissiles spéciales produites ou importées sur le territoire de l'Union européenne. L'AIEA a récemment proposé un nouveau cadre possible pour l'utilisation de l'énergie nucléaire : options pour l'assurance de l'approvisionnement en combustible nucléaire<sup>75</sup>, ce qui montre que cette idée, du moins, a mûri. Cette question figurera assurément en très bonne place sur le programme de travail pour les mois et les années à venir. L'Union européenne doit être présente.

Il existe toutefois d'autres initiatives et propositions pour réduire les risques de prolifération qui, plutôt que de s'exclure, se complètent. On trouvera ci-après une liste des idées parmi les plus débattues pour éviter une dispersion inutile des technologies et installations d'enrichissement et, plus généralement, favoriser la non-prolifération :

- créer un centre international d'enrichissement sous contrôle international<sup>76</sup> ;

---

72. Concernant la mise en œuvre par l'Union européenne de la Stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive, voir Conseil de l'Union européenne, rapport 10527/06 du 14 juin 2006.

73. Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité, JOCE L 327 du 4 novembre 2006, pp. 1-11.

74. R. Stratford « Nouveau cadre pour l'utilisation de l'énergie nucléaire au 21<sup>e</sup> siècle : assurances en matière d'approvisionnement et de non-prolifération », conférence tenue à l'occasion de l'événement spécial organisé en marge de la 50<sup>e</sup> session de la Conférence générale de 2006, du 19 au 21 septembre 2006, p. 1.

75. Rapport du Directeur général de l'AIEA, GOV/INF/2007/11 du 13 juin 2007.

76. Cette proposition a été formulée pour la première fois par J. Solana, Haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et la sécurité commune, au début décembre 2007 ; voir *Le Monde* du 5 décembre 2007.

- créer un réseau de centres régionaux<sup>77</sup> et, en particulier, « européeniser » le cycle du combustible nucléaire dans tous les États membres ;
- entreposer le plutonium sous contrôle international (de l'AIEA et/ou d'un groupe d'États) ;
- créer des projets internationaux de cycle du combustible et réunir sur le même site des installations qui seraient placées sous le contrôle d'une autorité internationale quelle que soit la forme qu'elle puisse revêtir ;
- parvenir à un accord sur l'arrêt de la production de matières nucléaires à des fins militaires, sous contrôle international, à savoir le Traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles (déjà évoqué à la Conférence d'examen et de prorogation de 1995 des parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires) ;
- améliorer les contrôles aux frontières du respect des dispositions de droit sur la non-prolifération ;
- renforcer la sécurité et la gestion aux frontières ;
- soutenir les activités engagées dans le cadre de l'Initiative de sécurité contre la prolifération (ISP)<sup>78</sup>.

L'Union européenne occupant une position de leader dans les activités d'enrichissement et de retraitement, à savoir les activités les plus délicates du point de vue de la prolifération, elle peut tout naturellement contribuer de manière décisive aux efforts et à la coopération internationale dans ce domaine. Concrètement, pour favoriser les avancées sur ce terrain, il faudrait que l'Union européenne adopte « une approche fonctionnelle ... (et que) les États réfléchissent au moyen d'établir une boîte à outils utilisable par l'ensemble des pays de l'Union européenne<sup>79</sup> ». Différents outils de multilatéralisation peuvent quoiqu'il en soit coexister. L'Union européenne pourrait sans difficulté créer un centre d'enrichissement régional qui bénéficierait du cadre général d'Euratom. Il existe des précédents, par exemple, le centre d'enrichissement russo-kazakhe. L'Union européenne est déjà très active en Russie, en particulier dans le domaine de la sûreté, par l'intermédiaire de son programme TACIS, un atout considérable pour la lutte contre la prolifération dans une région du monde particulièrement sensible.

Enfin, le développement de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, c'est-à-dire le troisième pilier du « temple » de l'Union européenne, lui offre un cadre mieux adapté à l'instauration d'une saine collaboration entre les États et permettra par conséquent de mener des actions coordonnées et efficaces contre les trafiquants de matières nucléaires.

### **3. Comment maximiser le rôle et l'influence politique de l'Union européenne**

En plus de ses instruments juridiques et politiques, l'Union européenne a d'autres possibilités d'exercer une influence et de promouvoir la non-prolifération dans des enceintes importantes.

---

77. Plusieurs pays ont déjà fait des propositions dans ce sens, notamment la Russie et l'Arabie Saoudite.

78. L'Union européenne a fait des déclarations favorables aux activités de l'ISP.

79. M. Finaud et I. Anthony, « *The role of the European Union in international Non-Proliferation and disarmament assistance* », Occasional papers series, Centre de politique de sécurité, Genève, n° 50, avril 2006, p. 20.

### 3.1 *Conseil de sécurité des Nations Unies*

À travers la France et le Royaume-Uni, l'Union européenne possède deux membres permanents au Conseil de sécurité des Nations Unies. Ces deux pays possèdent l'arme nucléaire, avec toutes les conséquences qui en découlent sur les plans stratégique et politique et en matière de dissuasion. Sur des questions de cette importance, des résolutions juridiquement contraignantes ont été prises sur la base des dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, et devrait continuer de l'être, même si le texte de la Charte ne constitue pas à proprement parler une base juridique ou politique immédiate sur laquelle faire reposer la lutte contre la prolifération nucléaire<sup>80</sup>. Mais ces résolutions doivent être appliquées, et c'est ce qui importe le plus. En l'absence d'instrument efficace pour faire respecter ces résolutions (en général les sanctions réussissent rarement à contraindre le pays sanctionné à respecter ses obligations à court terme), une subtile association de plusieurs éléments, dont le poids politique et le système de la carotte et du bâton, pourrait mener au succès. En raison de sa présence au Conseil de sécurité des Nations Unies, l'Union européenne, à travers ses membres permanents et non-permanents et les réseaux et liens qu'elle a établis de cette manière avec certains pays, a la possibilité de jouer un rôle plus important dans ce contexte car elle peut offrir aussi des compensations financières ainsi qu'un accès aux technologies. Par l'intermédiaire de la Commission notamment, l'Union européenne est en effet un pourvoyeur d'aide majeur aux efforts internationaux de non-prolifération.

Il serait donc assez facile d'établir une identité stratégique et diplomatique européenne sur la question de la non-prolifération puisqu'il existe une convergence de vues sur les points fondamentaux.

L'Union européenne est également tenue par la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il lui faut, par conséquent, trouver des moyens de résoudre les problèmes évoqués dans cette résolution, au niveau des États membres comme à celui de l'Union. Elle a entrepris des actions communes en particulier de sensibilisation et de création de capacités, dans la région Asie-Pacifique, en Afrique, en Amérique latine et aux Caraïbes<sup>81</sup>. La Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive qui met l'accent sur la nécessité de renforcer le rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies, est considérée comme un progrès, mais certains auteurs doutent encore qu'il s'agisse véritablement d'une politique claire<sup>82</sup>. La création d'un poste de représentant personnel du Haut représentant de l'Union européenne pour la PESC constitue une tentative de créer une synergie.

### 3.2 *Conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération*

Il existe manifestement pour l'Union européenne une occasion favorable d'insuffler une volonté politique, voire d'imposer une vision audacieuse, lors des préparatifs de la prochaine conférence d'examen du TNP en 2010. L'Union européenne possède la légitimité et la crédibilité nécessaires, notamment parce qu'il s'agit d'un domaine où les États-Unis se sont compromis en signant un accord

---

80. Certains auteurs préconisent de longue date une plus forte implication du Conseil de sécurité dans la non-prolifération, voir M.-H. Labbe, « La prolifération nucléaire en 50 questions », éditions Jacques Bertoin, 1992, p. 204.

81. Voir l'action commune 2006/419/PESC du Conseil du 12 juin 2006 « à l'appui de la mise en œuvre de la résolution 1540(2004) du Conseil de sécurité des Nations Unies et dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive ».

82. C. Portela, « *The Role of the European Union in Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction. The Way to Thessaloniki and Beyond* », *PRIF Report*, n° 65, Peace Research Institute Frankfurt, 2003, p. 27 ; voir également B. Pelopidas, *op.cit.*, p. 3, note 6.

avec l'Inde. La dernière conférence<sup>83</sup> est considérée par beaucoup comme un échec. Il faudrait donc casser cette dynamique négative, qu'est venue renforcer l'actualité internationale avec les questions de l'Iran et de l'Inde, pour éviter de mettre davantage en péril le Traité.

L'Union européenne devrait peser à la fois de tout le poids de ses institutions et de celui de ses États membres et faire jouer sa propre expérience d'intermédiaire, au niveau intérieur, pour atteindre une série d'objectifs. Si elle veut donner un nouvel élan au traité et provoquer si possible une avancée décisive, nous recommandons dans cet article une sorte de « *New Deal* » qui consisterait à :

- réaffirmer son soutien au TNP, faire valoir qu'il a permis d'importantes avancées et joué un rôle positif, malgré les récents revers et le contexte international<sup>84</sup> ;
- s'engager dans des démarches diplomatiques avec tous les acteurs visant à développer un climat de confiance. Elle pourrait, pour ce faire, lancer des initiatives en matière de désarmement nucléaire et de prolifération verticale afin de ramener à de meilleures dispositions les États qui continuent de souligner le déséquilibre qui existe dans le Traité entre ceux qui ne possèdent pas d'armes nucléaires et ceux qui en possèdent ;
- confirmer et renforcer l'*acquis* et les objectifs essentiels du TNP ;
- proposer des objectifs ambitieux mais réalistes ;
- appeler à une adhésion universelle au TNP, en entreprenant des démarches bilatérales auprès d'Israël, de l'Inde et du Pakistan (et le cas échéant, d'autres pays comme la Corée du Nord) ;
- s'engager davantage et proposer ses bons offices diplomatiques dans l'affaire iranienne ;
- réaffirmer son soutien au principe récemment acquis de la validité illimitée du TNP ;
- attirer l'attention sur les insuffisances du TNP afin de proposer des initiatives pour y remédier.

Tous ces éléments sont actuellement à l'étude au niveau de l'Union européenne où l'on a pleinement conscience de l'importance d'assurer une prestation de valeur à la prochaine conférence d'examen du Traité.

### 3.3 Groupes spécialisés

La participation de l'Union européenne au Club de Londres et au Comité Zangger, deux accords volontaires interétatiques, lui apporte les moyens d'exercer une influence et une surveillance des contrôles des exportations. La Commission européenne a le statut d'observateur permanent auprès de ces deux organismes. Elle est également membre du Régime de contrôle de la technologie des missiles ainsi que de l'Arrangement de Wassenaar pour ce qui concerne les aspects de la lutte contre la prolifération qui concernent les armements en général, deux organismes où elle fait partie de la délégation de la présidence de l'Union européenne. Elle est membre à part entière du Groupe de

---

83. Tenue du 2 au 27 mai 2005 au siège des Nations Unies, à New York.

84. On lira avec intérêt des études indiquant que la plupart des analystes pensaient, voilà plusieurs dizaines d'années, que le nombre de pays détenant ou susceptibles de détenir l'arme nucléaire serait bien plus élevé que le nombre réel de pays qui la possèdent aujourd'hui. Voir notamment S. Courteix, « *Exportations nucléaires et non-prolifération* », in *Economica*, Paris, 1978, p. 2.

l'Australie<sup>85</sup> et participe à la délégation de la présidence de l'Union européenne auprès du Régime de contrôle de la technologie des missiles.

Le G8 est également une tribune importante où la question de la non-prolifération peut être évoquée au plus haut niveau, comme le montrent des initiatives telles que le Partenariat mondial du G8 contre la dissémination des armes de destruction massive et des matières connexes. L'Union européenne a participé activement à la révision à mi-parcours du Partenariat mondial auquel elle continue d'apporter une contribution financière substantielle. Elle s'est engagée<sup>86</sup> à verser notamment la somme de EUR 1 milliard au titre de l'assistance à l'ex-Union soviétique. À la date actuelle, près de EUR 800 millions ont été engagés et plus de EUR 400 millions dépensés, ce qui devrait permettre d'allier efficacité et bénéfices politiques supérieurs.

## Conclusions

Une Union européenne composée de 27 États membres partageant les mêmes points de vue, principes et engagements fondamentaux sur la non-prolifération constitue une solide base pour l'adoption de positions et la mise en œuvre d'actions coordonnées ou, ce qui est mieux, communes. Tous les États membres de l'Union européenne ont, de fait, adhéré au TNP et au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) et ils ont signé avec l'AIEA des accords de garantie supplémentaires. Il s'agit donc d'un fort mouvement en faveur d'une gouvernance multilatérale de questions importantes qui ne concernent pas seulement l'Europe mais le monde entier. L'Union européenne est consciente que seules une évaluation partagée et une action coordonnée permettront de relever les défis planétaires.

L'Union européenne a fait la preuve de son engagement sur la voie de la non-prolifération. Rares sont ceux aujourd'hui qui pourraient raisonnablement accuser un État membre d'Euratom de présenter un réel risque pour la prolifération. Ce qu'il lui faut désormais ce sont les réels moteurs du changement : la volonté politique, le renforcement de la coordination et la création d'un cadre unique pour traiter cette question. L'Union européenne ne peut persister dans une voie qui s'apparente trop souvent au « dilemme du prisonnier », dans laquelle chaque partie doit prendre position sans savoir ce que dira l'autre et qui, la plupart du temps, produira des conséquences loin d'être optimales. Ce cadre pourrait être organisé selon les modèles qui ont fait leurs preuves des cercles concentriques ou de la géométrie variable au cas où certains États membres souhaiteraient aller plus loin et plus vite que d'autres. Mais il faut assurément dépasser la structure actuelle disparate et adopter une attitude orientée vers les résultats pour éliminer les goulots d'étranglement. L'Union européenne doit assurément abandonner la politique d'alignement sur le plus petit dénominateur commun.

Les traités constitutifs de l'Union européenne, les instruments de droit dérivé et initiatives politiques qui en relèvent établissent effectivement les fondations d'une politique européenne unique en matière de non-prolifération à condition qu'il existe une volonté politique de transcender les rivalités institutionnelles. Pour cela, il faut que l'interprétation utilitaire et téléologique des instruments et besoins imprègne la volonté politique de l'Union. Les bases existent, notamment le Traité Euratom et la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive. L'Union européenne s'efforce d'enrichir son régime juridique et politique : la Communication de la Commission au Conseil européen et au Parlement européen intitulée « Une politique de l'énergie pour

---

85. Le groupe de l'Australie est une enceinte non officielle réunissant des pays qui s'efforcent d'éviter, grâce à l'harmonisation du contrôle des exportations, que ces dernières ne contribuent à la mise au point d'armes chimiques ou biologiques. La coordination des mesures nationales de contrôle des exportations aide les membres du groupe à respecter leurs obligations au titre de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques et de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction.

86. En 2002, à Kananaskis (Canada), Sommet du G8.

l'Europe<sup>87</sup> », qui a été adoptée en janvier 2007 en tant qu'élément essentiel de la création d'une politique énergétique européenne, mentionne la non-prolifération parmi les objectifs à poursuivre prioritairement pour la mise en place d'une politique énergétique externe efficace. L'Union européenne a également lancé un plan d'action évolutif<sup>88</sup>, elle travaille sur les communications de la Commission concernant la sûreté nucléaire et la contribution d'Euratom à la non-prolifération qui devraient être adoptées dans les mois qui viennent. Il s'agit là de premières étapes importantes, qui ne représentent toutefois pas le saut qualitatif nécessaire. Pour y parvenir, en revanche, il faudra notamment créer davantage de synergie entre les différents niveaux institutionnels de l'Union européenne et entre les différents comités appartenant aux mêmes institutions.

L'équation politique et stratégique actuelle est simple : des alliances et des coopérations stratégiques nouvelles voient le jour aux niveaux régional et planétaire dans un monde multipolaire où sont aujourd'hui contestées certaines politiques et idéologies jugées dominantes par certains. Il se peut qu'une coalition soit en train de se former contre l'Occident<sup>89</sup>. En même temps, de nombreux pays émergents manifestent la volonté de s'engager sur la voie nucléaire, dont certains qui ne présentent pas nécessairement toutes les garanties de sécurité. Ces facteurs conduiront inévitablement à une accentuation des risques de prolifération et à la création d'un monde où l'instabilité n'aura jamais été aussi présente, même dans les périodes les plus sombres de la guerre froide. On aurait tort de considérer l'affaire iranienne comme un cas isolé ; elle pourrait au contraire préfigurer une situation qui risque de se développer à plus grande échelle. Par conséquent, il faudra trouver des solutions pour éviter la prolifération – prenant essentiellement la forme de centres gérés et contrôlés aux niveaux régional ou international pour ce qui concerne les parties les plus sensibles du cycle du combustible – ou accepter que la boîte de Pandore s'ouvre d'ici peu sans qu'il soit possible, si ce n'est à très long terme, de la refermer.

Une approche internationale est la seule possibilité pour toutes les parties d'établir la confiance et le consensus et d'éviter les critiques de pays développés soucieux de préserver « l'équilibre déséquilibré » actuel. Il sera difficile, même si c'est souhaitable, de limiter les possibilités pour les pays en développement d'accéder à l'énergie nucléaire. La prolifération justifie d'exiger des contrôles stricts, non d'empêcher ces pays de bénéficier de cette source d'énergie. Choisir la démarche inverse ne ferait qu'aiguiser les accusations de discrimination dirigées contre le secteur nucléaire. Le TNP est depuis longtemps critiqué pour cette discrimination, si bien que la voie difficile, certes, mais néanmoins essentielle, vers la paix exige une certaine retenue des États dotés d'armes nucléaires et de réels efforts dans le domaine de la prolifération verticale, à titre de premier pas vers un désarmement total. Toutes les mesures prises contre la prolifération devront s'accompagner d'une « déprolifération ». L'Union européenne détient à la fois l'influence politique et les moyens financiers d'exploiter de la manière la plus efficace la politique de la carotte et du bâton, le cas échéant, en subordonnant une assistance économique et des transferts technologiques au respect par l'État bénéficiaire de strictes conditions de non-prolifération. De même, la convergence entre Euratom et AIEA, qui partagent tous deux une expérience et un savoir-faire irremplaçables, sera nécessaire plus que jamais.

Dans cette situation, il n'est plus d'actualité de continuer comme avant pour faire traîner les choses. L'Union européenne est restée sur le bas-côté de la route trop longtemps. La Conférence des Parties chargées d'examiner le Traité sur la prolifération des armes nucléaires en 2010 pourrait être

---

87 COM(2007) 1 final, 10 janvier 2007.

88 Rapport de l'Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense, Union de l'Europe occidentale, 52<sup>e</sup> session, 21 juin 2006, document A/1938, p. 23.

89. Regroupant, par exemple, des pays tels que le Venezuela, l'Iran, Cuba, la République populaire démocratique de Corée.

l'une des plus importantes depuis l'entrée en vigueur de ce traité. Un échec, à un moment où le TNP connaît une sérieuse crise de crédibilité, risque de plonger le monde dans des eaux terriblement troubles.

Par-delà l'analyse effectuée dans cet article et quelles que soient la validité et la viabilité des idées qui ont été présentées, on retiendra au moins une idée fondamentale : la nécessité d'un « *New Deal* » pour la non-prolifération nucléaire. Si l'Union européenne souhaite jouer un rôle et avoir un *effet utile*, il lui faut utiliser tous les instruments en sa possession, aussi bien techniques que politiques, mais avec cohérence et non de manière dispersée. Elle ne peut plus opérer de ségrégation entre les instruments à sa disposition pour favoriser la non-prolifération. Si elle est partielle, son approche ne donnera pas de résultats optimaux, et les bénéfiques politiques seront piètres. Le chapitre II de la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive le reconnaît pour la première fois officiellement même s'il sous-évalue les capacités du Traité Euratom. Rechercher, voire proposer, un cadre global unique pour traiter d'une question qui intéresse l'avenir de l'humanité peut sembler idéaliste, mais il ne faut pas se laisser arrêter par un scepticisme à court terme : la non-prolifération ne peut se permettre d'être éternellement retenue dans des efforts sisyphéens.

Entre les besoins urgents et les décisions courageuses, il existe une étape importante appelée volonté politique. Pour atteindre la paix mondiale, pouvons-nous raisonnablement espérer voir une « *politique commune de l'Union européenne en matière de non-prolifération* » ou un « *programme de sécurité nucléaire intégré de l'Union européenne*<sup>90</sup> » qui contribuerait à construire une culture de la sécurité nucléaire acceptée par tous dans un avenir proche ?

---

90 M. Bremer Maerli, V. Fedchenko et I. Anthony, « *Nuclear Security: Reinforcing EU Cooperative Threat Reduction Programmes* », in Stockholm International Peace Research Programme, document de référence n° 2 pour la Conférence « *Strengthening European action on WM Non-Proliferation and Disarmament: how can community instruments contribute?* », Bruxelles, décembre 2005, p. 1.