

# Le Traité de Rarotonga: une approche régionale de la non-prolifération

*La zone dénucléarisée du Pacifique Sud fait une place aux garanties de l'AIEA*

par P. Papadimitropoulos

La première approche régionale de la non-prolifération est bien antérieure à l'initiative d'instaurer un régime international de non-prolifération: il s'agit en effet du Traité de l'Antarctique, qui date de juin 1961 et qui démilitarise cette terre immense, mais inhabitée. L'enjeu n'était pas bien grand et l'on parvint donc facilement à se mettre d'accord. En vertu de ce traité, toute activité militaire y est interdite, y compris les essais d'armes nucléaires.

L'exemple le plus parlant d'une approche régionale de la non-prolifération reste néanmoins le Traité de Tlatelolco (1967), qui interdit l'essai, l'emploi, la fabrication, la production ou l'acquisition, ainsi que la réception, le stockage, l'installation, le déploiement et toute modalité de possession de l'arme nucléaire. Il suffirait que trois pays de plus décident d'adhérer au Traité pour que l'Amérique latine devienne l'une des plus importantes régions du monde où règne l'interdiction, par voie de convention, de toutes les utilisations militaires de l'énergie nucléaire. Tous les Etats dotés d'armes nucléaires sont convenus de respecter le statut de la zone et de s'abstenir de recourir à l'emploi ou à la menace de l'emploi d'armes nucléaires contre les pays de la zone (l'assurance de sécurité dite négative).

Le Traité de Tlatelolco a inspiré divers projets de zones dénucléarisées dans d'importantes régions du monde, tels l'Afrique, l'Asie du Sud, les Balkans, l'Europe centrale, la Méditerranée, le Moyen-Orient, le Pacifique Sud et les pays nordiques.

En 1975, un groupe *ad hoc* d'experts a fait une étude très complète de la question des zones dénucléarisées, qui a été soumise à la trentième session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Une mise à jour de cette première étude a été entreprise ultérieurement; elle n'est pas encore achevée.

Les traités évoqués tiennent compte de la nécessité d'un contrôle et les inspections sur place ont été jugées l'un des meilleurs moyens d'atteindre l'objectif et de faire respecter les engagements souscrits.

Ces dernières années, l'Assemblée générale des Nations Unies avait à son ordre du jour divers points

concernant quatre zones particulières: le respect intégral de la zone dénucléarisée de l'Amérique latine et la création de zones analogues en Afrique, en Asie du Sud et au Moyen-Orient.

L'objectif général d'une approche régionale de la non-prolifération est de promouvoir la détente dans la région considérée et de prendre, dans ladite région, les mesures propres à créer un climat de confiance, notamment le non-déploiement d'armes nucléaires et l'engagement, de la part des Etats dotés d'armes nucléaires, de ne pas utiliser ces armes contre les pays de la région. Ces engagements n'entament en rien le droit souverain des Etats de la région d'exploiter l'énergie et les techniques nucléaires à des fins pacifiques.

Cette approche peut avoir un attrait tout particulier dans une région connaissant des tensions politiques, mais elle reste plus facile à concrétiser dans une région où il existe des liens politiques et économiques solides.

### Le Traité de Rarotonga

Aucun des projets examinés par l'Assemblée générale des Nations Unies n'a dépassé le stade de l'adoption d'une résolution. Seule la zone dénucléarisée de la région du Pacifique Sud est en train de devenir réalité. Dans un communiqué du 3 juillet 1975, les chefs de gouvernement des Etats indépendants et autonomes, alors membres du Forum du Pacifique Sud (l'Australie, les îles Cook, Fidji, Nauru, Niue, la Nouvelle-Zélande, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Tonga et le Samoa-Occidental), ont souligné qu'il importait de maintenir la région du Pacifique Sud à l'abri de la contamination radioactive et de tout conflit nucléaire, préconisant à cette fin la création d'une zone dénucléarisée dans la région.

En août 1975, Fidji et la Nouvelle-Zélande ont adressé une lettre au Secrétaire général de l'ONU, lui demandant de bien vouloir inscrire à l'ordre du jour de la trentième session de l'Assemblée générale la question de l'établissement d'une zone dénucléarisée dans le Pacifique Sud. Ainsi, les pays de la région estimaient, solidairement, que la création d'une zone dénucléarisée renforcerait leur sécurité et limiterait les risques pour la santé et l'environnement de leurs populations.

---

M. Papadimitropoulos est chef de section à la Division des relations extérieures de l'AIEA.

A partir de l'initiative de Fidji et de la Nouvelle-Zélande, l'Assemblée générale adopta, le 11 décembre 1975, la résolution 3477/(XXX) sur l'établissement d'une zone dénucléarisée dans le Pacifique Sud, invita les pays intéressés à procéder à des consultations sur les moyens d'atteindre cet objectif et exprima le souhait que tous les Etats, et notamment ceux dotés d'armes nucléaires, coopèrent pleinement à la réalisation du projet.

De longues négociations se sont engagées entre les pays du Forum, mais aussi avec d'autres pays. Un certain nombre de délégations se sont dites hostiles aux essais nucléaires dans le Pacifique et aux propositions de stockage ou d'immersion de déchets nucléaires dans cet océan.

En août 1983, à la session du Forum du Pacifique Sud, le Gouvernement de l'Australie a formulé, pour la première fois, la notion de zone dénucléarisée dans le Pacifique Sud. Dans son communiqué publié à la fin de la réunion, le Forum se félicitait de l'initiative de l'Australie, notait que les grandes lignes de ce nouveau concept avaient emporté tous les suffrages, et décidait d'examiner la proposition plus en détail à la session de 1984. A cette session, les chefs de gouvernement sont convenus de l'opportunité de créer la zone aussi rapidement que possible et ont mis au point une série de principes directeurs, approuvés par la réunion. A cette occasion, le Forum a également constitué un groupe de travail chargé d'examiner les questions de fond, juridiques et autres, qu'entraînerait la création de la zone dénucléarisée, en vue de rédiger un projet de traité, que le Forum examinerait à sa prochaine session.

Lors de cette session, réunie en août 1985 à Rarotonga (îles Cook), les chefs d'Etat des 13 Etats indépendants et autonomes de la région du Pacifique du Sud-Ouest ont enfin adopté le Traité rédigé par le groupe de travail et l'ont ouvert à la signature.

En août 1986, le Forum a rappelé que le Traité représentait un important complément du régime de contrôle des armements et de désarmement en vigueur, et contribuerait dans une large mesure à la sécurité, à la protection de l'environnement et à la stabilité de la région. Lors de cette réunion, le Forum a aussi mis la dernière main aux protocoles du Traité, qui ont ensuite été ouverts à la signature des cinq Etats dotés d'armes nucléaires, pour que ceux-ci s'engagent à ne pas recourir ou menacer de recourir aux armes nucléaires contre les Etats parties au Traité et à ne pas procéder à des essais nucléaires dans la région du Pacifique Sud.

Le Traité de Rarotonga est maintenant ratifié par neuf Etats; il est entré en vigueur le 11 décembre 1986. En février 1988, les Etats suivants l'avaient signé et ratifié: l'Australie, les îles Cook, Fidji, Kiribati, Nauru, Niue, la Nouvelle-Zélande, le Samoa-Occidental et Tuvalu. Les Iles Salomon et la Papouasie-Nouvelle-Guinée l'ont signé, mais ne l'ont pas encore ratifié.

Des neuf parties au Traité, deux (l'Australie et la Nouvelle-Zélande) sont Membres de l'AIEA, et sept (l'Australie, Fidji, Kiribati, Nauru, la Nouvelle-Zélande, le Samoa-Occidental et Tuvalu) ont adhéré au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et, à l'exception de Kiribati, ont conclu avec l'Agence des accords de garanties dans le cadre du TNP.

Les deux Etats signataires n'ayant pas encore ratifié (les Iles Salomon et la Papouasie-Nouvelle-Guinée) ne sont pas Membres de l'Agence, mais ils ont adhéré au TNP et conclu avec celle-ci des accords de garanties pertinents.

### **Les objectifs du Traité de Rarotonga**

Le Traité établit une vaste zone, la deuxième du genre dans une région habitée du monde, la première étant celle que couvre le Traité de Tlatelolco en Amérique latine. La zone s'étend de la côte occidentale de l'Australie, à l'ouest, aux confins de la zone du Traité de Tlatelolco, à l'est, et de l'équateur au nord jusqu'à 60° de latitude sud, là où, en vertu du Traité de l'Antarctique, commence la zone complètement démilitarisée qui couvre tout le continent. Le Traité de Rarotonga engage les parties à:

- ne pas acquérir d'armes nucléaires et ne pas aider d'autres pays à en acquérir;
- ne pas autoriser le dépôt d'armes nucléaires sur leur territoire;
- interdire les essais nucléaires sur leur territoire et ne pas aider les autres pays à procéder à de tels essais;
- appliquer des mesures strictes de non-prolifération à toutes les exportations de matières nucléaires afin qu'elles servent exclusivement à des fins pacifiques et qu'elles ne soient pas employées comme explosifs;
- ne pas procéder à l'immersion de déchets radioactifs dans les mers de la région;
- ne pas assister l'immersion de déchets radioactifs, et œuvrer en vue de la conclusion d'une convention régionale qui interdit l'immersion de déchets radioactifs dans la région.

Ces deux dernières dispositions sont particulières au Traité de Rarotonga et le distinguent d'autres traités régionaux, multinationaux ou internationaux. Le Traité stipule en outre que:

- le droit international, en matière de liberté des mers, doit être respecté;
- les parties demeurent libres de leurs décisions en ce qui concerne les questions telles que l'accès, à leurs ports ou aéroports, de navires ou d'aéronefs d'autres pays;
- le respect des obligations incombant aux parties en vertu du Traité sera vérifiable au titre de garanties internationales.

### **Les protocoles du Traité**

Le Traité est accompagné de trois protocoles:

*Le Protocole 1* stipule que les Etats extérieurs à la zone mais administrant des territoires qui y sont situés (les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni) devront appliquer les dispositions du Traité à ces territoires.

*Le Protocole 2* stipule que les cinq Etats dotés d'armes nucléaires (la Chine, les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'URSS) ne devront ni utiliser ni menacer d'utiliser des armes nucléaires contre les parties au Traité.

*Le Protocole 3* stipule que les cinq Etats dotés d'armes nucléaires devront s'abstenir de procéder à des essais nucléaires dans la zone.

Les protocoles 1 et 2 ont été signés par deux de ces Etats: la Chine et l'URSS. Cette dernière les a également

ratifiés par décret en date du 29 janvier 1988. Les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni n'ont, à l'heure actuelle, manifesté aucune intention de signer les protocoles.

La France a fait savoir que la question des essais nucléaires constituait une atteinte à ses droits dans un territoire considéré comme faisant partie intégrante de la République française. Elle souligne toutefois son désir de poursuivre les consultations par des échanges de vues réguliers sur les questions de sécurité.

Le Royaume-Uni a fait savoir qu'après avoir bien considéré ses intérêts en matière de sécurité dans la région il a conclu qu'il ne serait pas dans son intérêt d'adhérer aux protocoles. Il a toutefois fait remarquer que sa pratique n'était pas pour autant incompatible avec lesdits protocoles.

Quant aux Etats-Unis, ils ont eux aussi fait savoir que, bien que leurs activités dans la région ne soient pas incompatibles avec les protocoles, leurs intérêts et responsabilités en matière de sécurité dans le monde ne leur permettent pas, dans les circonstances actuelles, de signer les protocoles. Les propositions de ce genre pourraient en effet nuire à la politique de dissuasion, et la multiplication de zones semblables pourrait limiter, à l'avenir, les possibilités des Etats-Unis de respecter leurs engagements mondiaux en matière de sécurité.

#### **Vérification et garanties**

On admet généralement qu'un système de vérification et de contrôle doit faire partie intégrante de tout régime de non-prolifération, international ou régional. Or,

l'AIEA a désormais une grande expérience de l'application de ses garanties aux activités nucléaires pacifiques.

Ses opérations dans ce domaine datent de 1962 et n'ont cessé de se développer depuis, vu les fonctions que lui confient son Statut et les accords conclus dans le cadre du Traité de Tlatelolco et du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. L'expérience ainsi acquise par l'Agence peut être directement appliquée au cas des traités régionaux.

C'est pourquoi les auteurs du Traité de Rarotonga ont envisagé de confier à l'Agence des fonctions en matière de garanties (Articles 4 et 8 et Annexe 2 du Traité). Les parties au Traité sont convenues que l'accord de garanties à conclure avec l'Agence devrait être semblable, quant à sa portée et à ses effets, à un accord de garanties du type TNP, fondé sur le document INFCIRC/153 (Corr.). A l'occasion de la rédaction du Traité de Rarotonga, on a bien compris tout l'intérêt du TNP et des principes énoncés dans le document des garanties qui lui est associé. Ainsi, tout projet d'accord de garanties qu'appellera le Traité de Rarotonga devra être négocié conformément aux dispositions du document INFCIRC/153 (Corr.) et soumis au Conseil des gouverneurs pour approbation, selon l'usage habituel. Rappelons à ce propos que les activités nucléaires en cours dans les pays de la région qui ont adhéré au Traité relèvent d'ores et déjà d'accords de garanties conclus dans le cadre du TNP. Les fonctions que le Traité de Rarotonga confie à l'Agence ont été examinées et approuvées par le Conseil des gouverneurs en septembre 1987.

