

INTERPRÉTATIONS JURIDIQUES ET MOTIVATIONS POLITIQUES DE L'ARTICLE X 2 DU TNP

M. HAMAI ()*

Aux termes de l'article X.2 du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (T.N.P) :

“Vingt -cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité, une conférence sera convoquée en vue de décider si le traité demeurera en vigueur pour une durée indéfinie, ou sera prorogé pour une ou plusieurs périodes supplémentaires d'une durée déterminées. Cette décision sera prise à la majorité des parties au traité”.

La mise en oeuvre de cette disposition essentielle du traité a donné lieu à des interprétations divergentes à propos du cadre juridique dans lequel devaient s'inscrire la tenue, l'ordre du jour et l'objectif de la conférence.

Pourtant, s'il existait une conférence internationale dont la tenue était programmée depuis une très longue période, c'est bien la conférence prévue au paragraphe 2 de l'article X du TNP précité. On savait, en effet, depuis le 5 Mars 1970, date d'entrée en vigueur du TNP, que la conférence prévue à l'article X.2 de celui-ci, se tiendrait en 1995, conformément aux dispositions de cet article.

Outre la date de sa tenue, l'ordre du jour de la conférence semblait également bien déterminé puisque, aux termes de cette même disposition, la conférence serait convoquée pour décider d'une question exclusive et clairement identifiée, à savoir la prorogation de la durée de validité du Traité. A cet égard, une triple option s'offrait à la conférence : proroger la durée de validité du TNP, soit :

(*) Enseignant associé à l'ENA.

- pour une durée indéfinie soit;
- pour une période supplémentaire d'une durée déterminée , soit;
- pour plusieurs périodes supplémentaires d'une durée déterminée.

Il convient de noter d'emblée, que l'hypothèse d'une non reconduction du Traité n'est pas explicitement prévue, laissant ainsi supposer que la conférence ne peut décider que de la durée de la prorogation, le principe même de la reconduction de la validité du Traité étant automatiquement acquis. De surcroît, une lecture littérale de l'article X.2 devrait limiter l'ordre du jour de la conférence exclusivement à cette question de la détermination par les Etats Parties des modalités de prorogation du Traité .

Forts de cette interprétation littérale, certains Etats Parties au TNP ont développé une analyse juridique visant à imposer comme conclusion inéluctable, et la seule juridiquement valable, une prorogation indéfinie du Traité ¹.

En substance, les deux autres options prévues au paragraphe 2 de l'article X du Traité ne pourraient être mises en oeuvre concrètement qu'à la suite d'un amendement formel du TNP, au motif que le Traité n'a prévu qu'une seule conférence de prorogation . Or, la reconduction du Traité pour une ou plusieurs période(s) déterminée impliquerait nécessairement la convocation d'au moins une deuxième conférence de prorogation. Le Traité n'ayant pas expressément prévu ce cas de figure d'une deuxième conférence de prorogation, qui serait rendue nécessaire par la mise en oeuvre des options 2 et 3 ouvertes à l'article X.2, ces options ne seraient pas conformes au traité. Seule la prorogation indéfinie serait conforme aux dispositions de l'article X.2.

En définitive, la reconduction pour une durée déterminée, que ce soit pour une ou plusieurs périodes supplémentaires, ne pourrait être mise en oeuvre qu'à la suite d'un amendement formel du Traité pour y inclure la référence expresse à une ou plusieurs conférence(s) supplémentaire(s) de prorogation.

¹ - Voir dans ce sens le document de l'Union Européenne (document NTP/ CONF. 1995 / PC. III/14).

Cette thèse, présentée formellement par l'Union Européenne et soutenue par tous les autres pays membres de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), visait à imposer à la conférence une interprétation restrictive de l'article X.2, aux termes de laquelle la conférence n'aurait le choix, en définitive, qu'entre soit la prorogation indéfinie du Traité, soit son amendement, soit enfin, l'extinction de ce Traité. Cette triple option qui se substituerait ainsi, de fait, à celle expressément prévue à l'article X.2 présente en outre, l'inconvénient majeur d'offrir en réalité de fausses alternatives dont le caractère inopérant n'échappait nullement aux auteurs de cette thèse. En effet, l'option qui consisterait à amender le Traité pour y prévoir une ou plusieurs conférences supplémentaires de prorogation ne pourrait se concrétiser que conformément aux modalités d'amendement du TNP, telles que prévues en son article VIII. Cette disposition exigeant pour l'adoption de tout amendement la majorité des voix des Etats Parties dont celles de tous les Etats dotés d'armes nucléaires qui se verraient ainsi conférer, individuellement, un droit de veto dans une matière (la prorogation du Traité) où ce droit ne leur est pas reconnu, il était évident dès le départ que tout amendement du Traité visant à empêcher sa prorogation indéfinie n'avait aucune chance d'aboutir, compte tenu de l'opposition prévisible d'au moins une majorité des Etats nucléaires.

L'autre alternative, qui envisageait une éventuelle extinction du TNP, n'était pas davantage réalisable. En effet en l'absence dans le TNP des dispositions propres à l'extinction de celui-ci, la matière doit être régie par la Convention de Vienne sur le droit des Traités qui exige à cet effet le consentement de toutes les parties (article 54 b). En outre, la convention précise en son article 55 qu'"un traité multilatéral ne prend pas fin par le seul motif que le nombre des parties tombe au dessous du nombre nécessaire pour son entrée en vigueur".

Dès lors, il apparaît clairement que ces alternatives (amendement ou extinction du TNP) n'ont été évoquées par leurs auteurs que pour imposer comme incontournable, la prorogation indéfinie du TNP, puisque les deux autres options prévues à l'article X.2 étaient, selon cette thèse, non conformes au TNP car ne pouvant se concrétiser qu'à la suite d'un amendement du Traité. De ce fait, le triple choix ouvert à l'article X.2 se trouvait vidé de toute partie réelle par le biais de cette logique spéieuse rendant techniquement inopérant le choix de toute autre option que la reconduction indéfinie du TNP. Cette thèse reposait sur la règle dite du sens ordinaire qui veut que les termes d'un traité soient interprétés selon leur signification littérale, usuelle et naturelle. Appliquée au TNP, cette règle impliquerait que l'article X.2 n'ayant explicitement prévu ni une deuxième conférence de prorogation ni aucun autre mécanisme susceptible d'être

mis en place à l'issue de l'une quelconque des périodes supplémentaires d'une durée déterminée, ces options devraient soit être exclues soit donner lieu à un amendement formel du Traité.

Cette argumentation est juridiquement insoutenable à plus d'un titre, et ce, à la lumière de la Convention de Vienne sur le droit des traités, de la jurisprudence et de la pratique internationale.

S'il est vrai, en effet, que la règle du sens ordinaire est bien établie en doctrine, en droit international positif et en jurisprudence, il est tout aussi vrai que cette règle est loin d'avoir un caractère absolu. Il est notamment unanimement admis que la règle n'est pas pertinente lorsque son application va à l'encontre du contexte général d'un traité. Dans son arrêt du 21 décembre 1962 (affaire du sud-ouest africain), la cour internationale de justice souligne que l'interprétation fondée sur le sens naturel et ordinaire des termes n'est pas "une règle d'interprétation absolue", et "lorsque cette méthode d'interprétation aboutit à un résultat incompatible avec l'esprit, l'objet et le contexte de la clause ou de l'acte où les termes figurent, on ne saurait valablement lui accorder crédit".

Il en est de même lorsque l'application de la règle risque d'aboutir à un résultat absurde d'un point de vue logique, et manifestement c'est à un tel résultat que l'on aboutirait si l'on retenait la thèse européenne dans le sens où les Etats Parties, en concluant le TNP, n'auraient envisagé réellement qu'une seule option : celle de la reconduction indéfinie, la seule qui soit véritablement opérante selon la thèse européenne. Les deux autres options n'auraient dès lors été prévues que pour s'avérer irréalisables en pratique. Le triple choix ouvert à l'article X.2 n'aurait donc qu'une portée théorique sans possibilité de concrétisation effective. Or, il est constant en doctrine comme en jurisprudence de reconnaître un effet utile à toute disposition d'un traité. Il est unanimement admis que lorsque des parties concluent un traité, elles entendent faire en sorte que chaque disposition de ce traité soit pratiquement opérante et concrètement réalisable. La jurisprudence internationale est particulièrement constante et édifiante en la matière.

Enfin, si la Convention de Vienne sur le droit des traités codifie bien en son article 31.1 la règle du sens ordinaire, elle souligne aussitôt que cette règle s'applique en tenant compte du contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité. Cette disposition, qui codifie la doctrine, la jurisprudence et la pratique constantes, signifie que lorsque le sens d'une disposition n'apparaît pas clairement ou lorsqu'on se trouve en présence d'une

situation non expressément prévue dans un traité, la solution applicable doit être dégagée par voie de raisonnement eu égard au contexte, à l'objet et au but du traité. Aussi l'article X.2 du TNP ne peut-il être raisonnablement interprété qu'en fonction de l'objet et du but du traité qui ne peuvent, à l'évidence, être réduits à la seule question de la prorogation du TNP. Dès lors, la convocation d'une conférence des parties, telle que prévue à l'article X.2, ne peut être assimilée exclusivement à une simple conférence de prorogation. Son objectif est certes de décider de la durée de prorogation du TNP mais elle ne peut atteindre cet objectif en toute conséquence qu'en fonction d'un examen du degré de concrétisation du Traité, notamment du niveau de réalisation des diverses obligations à la charge des différentes parties au Traité. Dans cette optique cohérente et juridiquement valide, la conférence est habilitée à procéder à un examen du Traité sous ses multiples facettes, que ce soit la non-prolifération des armes nucléaires, que ce soit la licéité du transfert et de l'acquisition de l'énergie atomique à des fins pacifiques, ou encore, le désarmement nucléaire général et complet. Ce n'est qu'à l'issue d'un tel examen que la conférence pourrait être en mesure de se prononcer, en toute connaissance de cause, sur l'opportunité de proroger le TNP pour une durée indéfinie, ou une ou plusieurs périodes déterminées.

Si un doute pouvait encore subsister sur les larges prérogatives qui devaient revenir à la conférence, il suffirait de se référer au contexte général servant de cadre à la convocation de la conférence et qui en explicite les motivations et les objectifs. Dans la résolution 47 / 52 du 9 décembre 1992, l'Assemblée générale de l'ONU a pris acte de la décision des parties au TNP de créer un comité préparatoire pour "une conférence chargée d'examiner le fonctionnement du Traité et de se prononcer au sujet de sa prorogation, comme il est stipulé au paragraphe 2 de l'article X et ainsi qu'il est prévu au paragraphe 3 de l'article VIII du Traité". Aussi la conférence était-elle ainsi habilitée à, non seulement examiner le fonctionnement du Traité, mais également y procéder comme prévu au paragraphe 3 de l'article VIII du Traité. Or, ce paragraphe concerne les conférences quinquennales des parties au traité, chargées expressément d'examiner son fonctionnement "en vue de s'assurer que les objectifs du préambule et les dispositions du traité sont en voie de réalisation". Il est ainsi manifestement établi un lien direct et une continuité indiscutable entre les conférences quinquennales d'examen et la conférence de 1995. Il est également ainsi clairement établi un lien entre la question de la prorogation du TNP et son examen quant au fond, y compris le degré d'accomplissement de ses objectifs.

Il est indéniable qu'une interprétation de bonne foi de l'article X.2 du TNP permet objectivement de réfuter l'assimilation de la conférence de 1995 à une simple conférence de prorogation du TNP. Il reste cependant à définir les modalités pratiques susceptibles de conférer signification et portée aux options prévues à l'article X.2 puisque le Traité est silencieux sur ces aspects. Il convient, au préalable, de s'assurer que la conférence de 1995 est bien habilitée à le faire. Outre les arguments développés aux paragraphes ci-dessus, l'on peut noter qu'en vertu du principe du parallélisme des formes les Etats Parties à un traité sont compétents pour décider de l'interprétation qu'il convient de donner à telle ou telle disposition de ce traité. La pratique montre la grande liberté dont jouissent les Etats parties en la matière, l'accord interprétatif pouvant aller jusqu'à modifier les normes convenues dans l'accord initial. Un exemple particulièrement éloquent est fourni par l'accord du 28 juillet 1994, accord dit d'application de la partie XI de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 et qui en réalité apporte des modifications substantielles à certaines dispositions de cette convention sans que la procédure d'amendement prévue dans la convention n'ait été mise en oeuvre. L'on peut également se référer à la réunion ad hoc des Etats parties à cette même convention qui a décidé, le 22 novembre 1994, de reporter de 18 mois l'élection des 21 juges du Tribunal international du droit de la mer, élection qui aurait dû intervenir, aux termes même de la convention, dans les 6 mois suivant l'entrée en vigueur de celle-ci, soit avant le 17 mai 1995.

Comme on peut ainsi aisément le constater, le droit et la pratique offraient suffisamment de précédents probants pour inspirer à la Conférence des formules juridiques adaptées à la complexité et à la diversité des interprétations juridiques et des motivations politiques qui les fondent, exprimées avant et pendant la conférence. En substance, les divergences fondamentales opposaient les partisans d'une reconduction indéfinie du Traité, qui de surcroît, devait être inconditionnelle aux partisans d'une reconduction à durée déterminée, doublée d'un examen préalable du degré de réalisation des objectifs du TNP. Pour les pays non alignés, le TNP dont le but n'est pas seulement d'éviter la prolifération horizontale mais également verticale "présente des insuffisances fondamentales qui sont devenues une pomme de discorde entre les Etats dotés d'armes nucléaires et les Etats non dotés d'armes nucléaires" ².

2 - Document NPT / Conf. 1995 / 14

Afin de surmonter ces divergences, les PNA proposaient que la conférence soit l'occasion d'engagements fermes visant à la réalisation de progrès dans l'exécution des objectifs du Traité, et notamment, le désarmement nucléaire, l'établissement de zones exemptes d'armes nucléaires, l'interdiction complète des essais nucléaires, l'octroi des garanties de sécurité aux Etats non dotés d'armes nucléaires, l'interdiction de la production des matières fissibles et l'accès à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.

Ainsi, si pour les uns, la conférence devait se limiter à l'adoption d'une décision de prorogation indéfinie et inconditionnelle du Traité, pour les autres, la conférence ne devait aborder la question de la prorogation, qui pouvait être indéfinie ou de durée déterminée, qu'à l'issue d'un examen du degré de réalisation des objectifs du TNP.

Cette divergence fondamentale d'approche a été gérée et prise en charge durant la Conférence par le biais d'une procédure originale à plus d'un titre. D'une part, la Conférence a fonctionné quasiment jusqu'au dernier jour sans règlement intérieur adopté en raison des divergences persistantes sur son article 28.3 relatif à la procédure de prise de décision sur la prorogation.

D'autre part, la Conférence s'est scindée, de fait, quasiment en deux conférences parallèles. La première formelle et structurée dans le cadre des 3 grandes commissions, s'est déroulée comme une conférence quinquennale d'examen telle que prévue à l'article VIII du TNP. La deuxième informelle s'est déroulée dans le cadre des consultations officielles du Président de la Conférence autour duquel étaient regroupés les représentants des délégations les plus actives (notamment les Etats dotés d'armes nucléaires et les pays non alignés les plus représentatifs comme l'Algérie, l'Egypte, l'Indonésie, la Malaisie, le Nigeria et le Venezuela). C'est dans le cadre de ces consultations quotidiennes et souvent nocturnes très intenses qu'ont été négociés et conclus les termes du compromis général qui a permis à la conférence d'achever ses travaux.

Les résultats de la conférence attestent eux aussi de l'originalité de la conférence dans le sens où la décision la plus médiatisée et la plus attendue, celle concernant la prorogation du Traité doit être soumise à une grille de lecture multiple faisant appel à d'autres considérations, traduites dans d'autres décisions, mais convergeant toutes vers une forme d'équilibre général, reflétant le rapport des forces établi à l'occasion de cette conférence.

De fait, la décision de prorogation indéfinie du TNP, arrêtée sans vote formel, mais à la suite d'une simple constatation de l'existence de la majorité requise à l'article X.2, n'est pas une décision isolée. Elle doit être intégrée et comprise à la lumière de ce qui a été appelé un "package deal" dont les trois éléments constitutifs sont interdépendants.

En effet, le texte même de la décision de prorogation indéfinie du Traité souligne deux autres décisions arrêtées par la Conférence relatives respectivement au renforcement du processus d'examen du Traité à l'avenir et aux principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaires.

En outre, ces trois décisions sont complétées par un quatrième texte relatif à l'établissement d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen Orient.

En définitive, la conférence des Parties au Traité sur la non prolifération des armes nucléaires qui s'est tenue à New York du 17 avril au 12 mai 1995 peut être considérée comme un exercice de diplomatie multilatérale significatif, traduisant fidèlement l'émergence d'une nouvelle configuration internationale, à l'issue de la fin de la guerre froide. Les contradictions et divergences d'ordre juridique et politique apparues dans ce cadre ont été gérées et réglées, non sans tension, en vertu du rapport de forces né de la fin de la bipolarisation Est /Ouest de la planète.