



Principes et contraintes des régimes de contrôle de transferts des biens nucléaires

Pr. Quentin MICHEL
qmichel@ulg.ac.be



Contenu de la présentation

- Fondement et origine des régimes de contrôle des transferts des biens nucléaires
- Principes organisant les régimes internationaux de contrôle du commerce nucléaire

Sources potentielles d'informations

- Site de la DG Trade :

http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/dualuse/index_en.htm

- Site du Conseil

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=408&lang=en>

- Site de l'UEE

Commentaire du règlement et de l'action commune article par article et d'autres informations générales sur les régimes de contrôles à l'exportation

<http://www.droit.ulg.ac.be/uee/>

I. Fondements et origine

Du contrôle au décontrôle et
vice-versa

Les principes fondamentaux du commerce international

Principe : volonté progressive de **supprimer** les restrictions au commerce internationale

- Suppression des **protectionnismes** régionaux (colonies)
- **Multiplication** des acteurs et perte d'influence des Etats (désenclavement des Etats membres du pacte de Varsovie)
- **Fluidité et liberté** des échanges dans le cadre des règles de l'OMC (GATT(s))

Dérogations strictement organisées et exceptionnelles et basées sur/motivées par

- La détermination de **quotas** (acier, céréales, textiles)
- La protection **sanitaire** (maladie du charbon, grippe aviaire,...)
- La défense de la **sécurité** internationale (régimes d'exceptions et embargos)
- La protection des différences **culturelles**

Toutefois les dérogations au principe peuvent devenir la règle pour certains biens et services

Renversement du système pour le commerce de certains biens et services : armes et biens apparentés (nucléaires)

Renforcement progressif des restrictions aux échanges commerciaux internationaux

- Protocole de Genève sur les armes chimiques
- Projet Manhattan et Loi US Mac Mahon
- COCOM
- NPT, CWC, BWC
- NSG, Groupe Australien, MTCR, Arrangement de Wassenaar

Mais les dérogations doivent être strictement organisées par une « règle formelle ou informelle » :

Deux approches :

1. **Contrôle** des exportations : pas d'exportation sans autorisation préalable

2. Prohibition des échanges: biens « hors commerce » ou « frappés » d'interdiction (TNP, NSG, Groupe australien)

- Armes chimiques, bactériologiques, engins de torture
- Engagement des fournisseurs à l'autocensure
“should restrain themselves” to transfer some
“sensitive technologies”
- Enrichissement et le retraitement des matières nucléaires

Fondements juridique de ces régimes d'exception : l'article XXI du GATT

Organise la « liberté » des échanges et autorise **trois groupes de mesures d'exceptions sécuritaires**:

1. Refus de **divulguer** des informations considérées comme contraire aux « intérêts essentiels de sa sécurité»

2. Actions considérées comme nécessaire pour **protéger** les intérêts essentiels de sécurité concernant
 1. **Le nucléaire (matières)**
 2. Les armes et le matériel de guerre
 3. Les actions en période de conflits armés
3. Les actions présent en application des engagement contractés dans la **charte** des Nations Unies en vue du maintien de la paix

II. Les principes du régime de contrôle du commerce nucléaire international

Organiser l'exception

Origine du régime de contrôle du commerce nucléaire international

Commerce nucléaire est victime du « péché originel »

- Monopole US (1945) : **interdiction complète des échanges**

Mais monopole :

- Inefficace
- Politiquement dommageable
- Commercialement dommageable

- Atoms for Peace (1954): **ouverture des échanges** si matières soumises à un système de **garanties**

Création du COCOM : liste de produits stratégiques

Liste basée sur des produits « designed or especially designed » pour des usages nucléaires

- Le Traité de non-prolifération des armes nucléaires (1968)

Base du régime de non prolifération actuel et de contrôle des échanges commerciaux

Régime de contrôle du commerce nucléaire est un mille-feuille de règles à statuts multiples

Trois niveaux :

- International: TNP, NSG
- Régional: UE
- National et sous-national

Deux types d'actes :

- Règles de droit: TNP, Euratom, Règlement 428/2009
- Engagements politiques: directives du NSG, Action commune 2000/401

Trois principes pour comprendre l'incompréhensible :

1. Assemblage **hétéroclite** construit par couches successives.
2. On **supprime rarement** un instrument on en superpose des nouveaux.
3. Progressif grignotage de l'effectivement **réalisable** au profit du **conceptuel** souhaité.

Eléments nécessaires à l'élaboration d'un régime international de contrôle à l'exportation des biens nucléaires

- Un système d'autorisation
- Un système de vérification et de contrôle
- Des sanctions

Les instruments le régissant

Un traité international spécifique :

Traité de non prolifération des armes
nucléaires

Des conventions/traités connexes :

Convention internationale pour la répression
des actes de terrorisme nucléaire

Des résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU :

UNSCR1540

UNSCR 1887

Les décisions d'embargos

Quatre régimes internationaux informels :

Nuclear Suppliers Group (INFCIRC254)

Comité Zangger (INFCIRC209)

Wassenaar Arrangement

Missile Technology Control Regime

Des structures de coopération

Proliferation Security Initiative

Un régime européen

Règlement 428/2009 et action commune 2000/401/
PESC

Des régimes nationaux

Loi nationale, EAR US, deemed export

**III. Le contenu des régimes
internationaux de contrôle à
l'exportation**

Les instruments internationaux fondamentaux le régissant

- Les décisions d'embargo du Conseil de sécurité des Nations Unies
- Le Traité de non-prolifération des armes nucléaires
- Les résolutions 1540 et 1887 du CSNU
- Le Comité Zangger (INFCIRC209)
- Le Nuclear Suppliers Group (INFCIRC254)

Les dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies: Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression

Article 39: *Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une **menace** contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.*

Article 41: *Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les **Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures.** Celles-ci peuvent comprendre **l'interruption complète ou partielle des relations économiques** et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.*

Les décisions d'embargos du Conseil de sécurité des Nations Unies

Les Etats actuellement concernés : Libya, Lebanon, Belarus, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Bosnia and Herzegovina, Moldova, Burma Myanmar (Burma), Democratic Republic of Congo, Serbia and Montenegro, Côte d'Ivoire, Sierra Leone, Croatia, Somalia, Haiti, Sudan, Iran, Syria, Iraq, Terrorist groups (foreign terrorist organisations), Ivory Coast, Democratic People's Republic of Korea (North Korea), Uzbekistan, Lebanon, Yugoslavia (Serbia and Montenegro), Liberia, Zimbabwe, Al Qaeda, Usama bin Laden and Taliban

Attention que la **portée d'un embargo** peut varier largement d'une décision à l'autre :

- embargo on arms and related material
- ban on exports of equipment for internal repression
- ban on provision of certain services
- restrictions on admission
- freezing of funds and economic resources of certain persons who constitute a threat to the peace and national reconciliation process in Côte d'Ivoire
- import ban on diamonds

Existent des embargos/
restrictions spécifiques
nationaux:

Country Chart US

Countries	Chemical & Biological Weapons			Nuclear Nonproliferation		National Security		Missile Tech	Regional Stability		Firearms Convention	Crime Control			Anti-Terrorism	
	CB 1	CB 2	CB 3	NP 1	NP 2	NS 1	NS 2	MT 1	RS 1	RS 2	FC 1	CC 1	CC 2	CC 3	AT 1	AT 2
	Afghanistan	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X		X	
Albania ^{2,3}	X	X		X		X	X	X	X							
Algeria	X	X		X		X	X	X	X	X		X		X		
Andorra	X	X		X		X	X	X	X	X		X		X		
Angola	X	X		X		X	X	X	X	X		X		X		
Antigua & Barbuda	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X		X		
Argentina	X					X	X	X	X	X	X	X		X		
Armenia	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X			
Aruba	X	X		X		X	X	X	X	X		X		X		
Australia ³	X					X		X	X							
Austria ^{3,4}	X					X		X	X	X		X		X		
Azerbaijan	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X			
Bahamas, The	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X		X		
Bahrain	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X		X		

Existents certains embargos
spécifique à l'UE : Chine,
 USA, Iran

Site web utile: Conseil de
 l'Union européenne : [!\[\]\(1a2e9c86c2a63dd0890db1012b677415_img.jpg\)](#)

Règlement (CE) No 423/2007 du Conseil du 19 avril 2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran

Modifié plusieurs fois (2009)

Principe d'interdiction des biens Annexe I
concerne essentiellement les biens liés à l'enrichissement, au retraitement, aux armes nucléaires et les missiles

Principe d'autorisation d'exportation des biens de l'Annexe II (autres biens nucléaires mais aussi liés aux programmes chimiques, bactériologiques, missiles et militaires conventionnels)

Opérations concernées

- Vendre, fournir, transférer, exporter, directement ou indirectement
- Acquérir, importer, transporter d'Iran
- Investir dans des entreprises qui participent en Iran à ces activités
- Fournir de l'assistance technique, des services de courtage, le financement

Autorisation doit être refusée s'il est établi que l'opération en cause **contribuera à l'une des activités suivantes:**

- a) les activités de l'Iran liées à l'enrichissement, au retraitement ou à l'eau lourde;
- b) la mise au point par l'Iran de vecteurs d'armes nucléaires; ou
- c) l'exercice par l'Iran d'activités liées à d'autres questions que l'AIEA considère comme préoccupantes ou en suspens.

Resolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité de l'ONU

Principes

- Instrument pour **renforcer** les régimes nationaux et internationaux de non prolifération

Notamment via l'engagement des Etats de contrôler le transit, le transbordement, la réexportation, le financement des opérations de transferts

- Focalise sur les acteurs **non étatiques**
(terrorisme)
- Ne définis **pas de listes** de biens à contrôler
- Requier des Etats la soumission de **rapports nationaux**
- Processus **d'évaluation** par un Comité
« 1540 »

Resolution 1887 (2009) du Conseil de sécurité de l'ONU

Principes

- Adoptée pour renforcer la UNSCR 1540
mais champ d'application plus large
Pas limitée aux seuls acteurs non étatiques
- Conseil de sécurité s'octroie la compétence
première d'intervention en matière de
non prolifération

1. *Souligne que toute situation de non-respect des obligations en matière de non-prolifération sera portée à l'attention du Conseil, qui appréciera si cette situation constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales, et souligne la **responsabilité principale du Conseil** pour lutter contre ces menaces;*

Définis deux conditions d'exportation

*Encourage les États à poser, comme **condition aux exportations de matières nucléaires**, que l'État destinataire **accepte que s'il met fin à l'accord de garanties conclu avec l'AIEA ou s'en retire**, ou si le Conseil des gouverneurs de l'AIEA constate son non-respect de l'accord, l'État fournisseur aurait le **droit d'exiger la restitution des matières ou équipements nucléaires fournis**;*

*Prie les États de poser, comme **condition aux exportations de matières nucléaires**, que l'État destinataire accepte qu'au cas où il mettrait fin à l'accord de garanties conclu avec l'AIEA, **les garanties continueraient de s'appliquer** à tous matières et équipements nucléaires fournis avant une telle dénonciation, ainsi que toutes matières nucléaires produites grâce à l'emploi de tels matières ou équipements;*

Traité de non-prolifération nucléaire

Un principe essentiel:

*Les États parties s'engagent à **ne pas fournir** :*

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

TNP ne détermine pas les matières, équipements et technologies nucléaires à soumettre à autorisation de transfert

Création du Comité Zangger et du NSG

- Détermine la liste des biens nucléaires qui requièrent l'application des garanties de l'AIEA aux matières utilisées (trigger list)
- Détermine le régime de garanties applicables (INFCIRC66, 153)

Interprétation de l'article III.2 par le NSG

- **La liste “nucléaire”** ou trigger list
 - Nuclear **material**;
 - Nuclear reactors and **equipment** therefore;
 - **Non-nuclear** material for reactors;
 - Plant and equipment for the **reprocessing, enrichment** and conversion of nuclear material and for fuel fabrication and heavy water production; and
 - **Technology** associated with each of the above items.

Adoption d'une **deuxième** liste de biens à contrôler (1991)

Équipements, matières et technologies « à **double usage** » : Utilisation nucléaire et non nucléaire pouvant contribuer de manière significative au **cycle** du combustible nucléaire ou à l'élaboration d'une **arme** nucléaire

La liste double usage des biens “non spécifiquement nucléaires” :

- Industrial equipment
- Materials
 - Uranium isotope separation equipment and components
- Heavy water production plant related equipment
- Test and measurement equipment for the development of nuclear explosive devices
- Components for nuclear explosive devices

Introduction d'une clause catch-all

- Pose le principe mais n'en définit pas le niveau : *si les biens sont ou pourraient être utilisés*
- Souhait de notification pour éviter les risques *d'undercut* .

5. Suppliers should ensure that **their national legislation** requires an authorisation for the transfer of items not listed in the Annex if the items in question are or may be intended, in their entirety or in part, for use in connection with a “nuclear explosive activity.”

Suppliers will implement such an authorisation requirement in accordance with their domestic licensing practices.

*Suppliers are encouraged to **share information** on “catch all” denials.*

Systeme d'autorisation imposé par le NSG

Principe: Tout transfert de biens énumérés dans les listes doit être soumis à **autorisation** mais attention au principe de catch-all.

Deux régimes distincts : Trigger list et liste double usage

Exceptions:

- A priori de **refus** pour le transfert de biens « **sensibles** »
- Encourager la participation à une installation internationale pour **l'enrichissement** et le **retraitement** plutôt qu'un transfert d'installations ou de technologies

Critères d'autorisation pour la liste nucléaire : le principe de non-prolifération

Autorités nationales n'autoriseront le transfert que si celui-ci ne risque **pas** de contribuer

- A la prolifération des armes nucléaires
- A l'élaboration de tout autre engin nucléaire explosif
- A un acte de terrorisme nucléaire

Privilégie une approche **subjective** de l'analyse de la demande d'exportation

Critères d'autorisation pour la liste double usage

Liste de critères que les autorités nationales doivent prendre en considération pour autoriser ou non le transfert:

1. L'État destinataire a-t-il ratifié le TNP, Tlatelolco ?
2. L'État destinataire a-t-il un accord de garanties avec l'IAEA si oui lequel ?
3. L'État destinataire a-t-il une politique de non-prolifération adéquate ?
4. L'État destinataire a-t-il été engagé dans des activités clandestines ou illégales
5. Y a-t-il un risque de détournement vers des actes de terrorisme nucléaire ?
6. Le transfert est-il approprié à l'usage final déclaré ?
7. Y a-t-il une utilisation possible dans un programme d'enrichissement ?
8. ...

Conditions d'autorisation pour la liste nucléaire

Obligation d'exiger que l'État destinataire soit soumis aux **garanties généralisées (CSA)** de l'IAEA

- Protocole additionnel (INFCIRC/540) pas encore une condition mais bien un critère

Deux exceptions aux CSA:

1. Clause de sûreté
2. Grand Father Clause (accord conclu avant avril 1992 ou avant adhésion)

Engagement formel de l'Etat destinataire a

- Requérir des conditions similaires en cas de retransfert des biens ou de biens **dérivés** du transfert initial (**principe de contamination**);
- Accepter la **restitution** des biens transférés ou la mise en place de garanties spécifiques si les garanties AIEA ne **peuvent plus s'appliquer**;
- Requérir le **consentement préalable** de l'Etat fournisseur en cas de transfert ou retransfert si le nouvel **Etat destinataire n'exige pas CSA** comme condition de fourniture;
- Requérir le **consentement préalable** de l'Etat fournisseur pour tout transfert ou retransfert lié à l'enrichissement, le retraitement et la production d'eau lourde ou pour toute production de combustible enrichi à plus de 20%

Conditions d'autorisation pour la liste double usage

- Déclaration du destinataire finale spécifiant l'**usage** et la **localisation** du transfert;
- Engagement formel à ne **pas utiliser les biens** transférés pour élaborer une arme nucléaire ou un dans cycle du combustible nucléaire non soumis aux garanties;
- Engagement formel à requérir l'accord du fournisseur pour tout transfert vers un Etat qui n'adhère pas aux guidelines NSG.

Vérifications et sanctions

- Pas établies par les Guidelines du NSG, juste un mécanisme de consultation entre États pour certains refus
- Uniquement indirect via l'IAEA

IV. L'Exception indienne

L'exception qui infirme la règle
(INFCIRC/734(corrected))

Les engagements contractés par l'Inde

- Etablir une **séparation** effective entre les installations civiles et militaires
- Conclure un accord de **garanties** avec l'AIEA pour le contrôle des installations civiles (INFCIRC/731)
- S'engager à ratifier et mettre en œuvre le **protocole additionnel**
- Restreindre les transferts des technologies liées au **retraitement** et à l'**enrichissement** à l'égard des Etats non dotés de celles-ci

- Mettre en place un **régime national** de contrôle effectif des exportations nucléaires et apparentés et l'aligner sur les guidelines du NSG
- Maintenir son **moratorium** sur les essais nucléaires
- Soutenir le projet de Convention sur l'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires (**FMCT**)
- Tendre vers le désarmement nucléaire.

En échange les Etats membres du NSG **autoriseront** les transferts vers l'Inde

- Des biens et technologies de la liste nucléaire
- Des biens et technologies de la liste double usage

Notification entre Etats membres du NSG des **transferts** à destination de l'Inde lors de la conférence plénière du NSG

Notification sur base volontaire des **accords bilatéraux** nationaux des Etats membres du NSG avec l'Inde

US, France, Russie, Canada, Kazakhstan, Namibie, Mongolie

Exception compatible avec la résolution 1887 UNSCR ?

2. *Invite les États parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires à s'**acquitter** pleinement de toutes leurs obligations et à honorer leurs engagements au titre du Traité;*
4. *Exhorte tous les États qui ne sont pas parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires à y adhérer en tant qu'États non dotés d'armes nucléaires de manière à assurer l'**universalité** de cet instrument dans les meilleurs délais, et, en attendant qu'ils y adhèrent, à en respecter les dispositions;*

V. L'Evolution potentielle des régimes de contrôle

Vers l'abandon du contrôle par liste

1. Extension de la portée des clauses « catch-all »

Concerne des biens **non listés** par les régimes de contrôle des exportations (trigger list et liste double usage)

Trois niveaux potentiels :

- Exportateur est **informé** par ses autorités nationales que
- Exportateur **sait** que ...
- Exportateur à des **motifs de soupçonner** que...
... le transfert envisagé peut contribuer à une arme de destruction massive, nécessité de demander une autorisation d'exportation

2. Extension à d'autres types de transferts

- Intangibles : transfert de technologies contrôlées via des moyens virtuels tels que l'internet, l'intranet, le fax, le téléphone
- Assistance technique : envoi d'experts et formation dans le pays de destination ou dans le pays fournisseur

3. Nouveaux critères et conditions de fournitures

- Protocole additionnel (INFCIRC540)
- Respect des obligations imposées par la UNSCR/1540
- Introduction de nouveaux critères à caractère plus **subjectif** : régime national de non-prolifération efficace, politique nationale de lutte contre le terrorisme, correspondance par rapport à un besoin économique, énergétique réel
- Suspension collégiale des transferts en cas de non respect des obligations contractées

4. Report progressif de la responsabilité sur les opérateurs industriels

- Dans la **mise en œuvre des procédures de contrôle** des risques de détournements des biens vers un usage illicite

Catch-all (2 et 3)

- Restriction de l'accès aux **procédures simplifiées** telles les licences globales et générales aux opérateurs titulaire d'un *Internal Compliance Program*

Évolution progressive du volontaire au contraignant

- Renforcement des **procédures douanières** et simplification pour les titulaires d'un *Authorized Economic Operator*