L'Arctique : pour un sommet du monde exempt d'armes nucléaires

Jan Prawitz

Les zones exemptes d'armes nucléaires représentent une possibilité importante pour progresser vers un monde sans armes nucléaires, mais elles sont généralement reléguées au second plan par le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Les zones créées jusqu'à présent représentent environ la moitié des surfaces terrestres de la planète, et notamment 99 % de toutes les terres situées au sud de l'équateur et 74 % de l'ensemble des territoires autres que ceux des États dotés d'armes nucléaires (EDAN)[1]. Les zones exemptes d'armes nucléaires regroupent aujourd'hui 119 États et 18 autres territoires, et représentent 1,9 milliard d'habitants. À l'heure actuelle, plusieurs autres zones exemptes d'armes nucléaires sont étudiées, en particulier une qui couvrirait l'Arctique circumpolaire. Une telle zone fait l'objet de discussions depuis le milieu des années 60, mais elle semble, depuis quelque temps, plus réaliste sur le plan politique en raison du réchauffement de la planète et de la fonte progressive de la calotte polaire[2].

Par le passé, quasiment personne, à l'exception de quelques explorateurs, ne pouvait aller jusque dans l'Arctique. Depuis les années 50, cette région a vu passer des avions, des sous-marins nucléaires ainsi que des brise-glace.

Avec la progression des températures et la diminution des calottes polaires, le monde s'inquiète et plusieurs mesures sont étudiées. D'après les experts, il pourrait être possible, dans un avenir pas si lointain, de traverser l'océan Arctique en été puis n'importe quand dans l'année, alors qu'il est à l'heure actuelle presque totalement couvert de glace douze mois par an.

Si pour certains, cette perspective est le pire scénario envisageable, d'autres pensent qu'elle ouvrirait des perspectives intéressantes. S'il était possible de traverser l'océan Arctique n'importe quand, de nouvelles possibilités présentant un intérêt économique considérable seraient envisageables. En passant par le détroit de Béring et près du pôle Nord, le trafic maritime entre l'océan Atlantique et l'océan Pacifique pourrait atteindre des niveaux comparables à ceux enregistrés aujourd'hui dans le canal de Suez et le canal de Panama. Des réserves offshore de gaz et de pétrole, peut-être équivalentes à celles du Moyen-Orient, pourraient devenir exploitables alors qu'elles sont pour l'heure inatteignables en raison des conditions climatiques. En outre, de nouvelles zones pourraient être ouvertes à la pêche industrielle.

Personne ne sait toutefois si un tel scénario se réalisera dans 20, 50 ou 100 ans, ni même si ce sera réellement le cas un jour. Il n'en reste pas moins que cette perspective a conduit de nombreux États à prendre des mesures : ils formulent des revendications territoriales, envoient

---

Jan Prawitz est chargé de recherche (honoraire) à l'Institut suédois des affaires internationales (Utrikespolitiska Institutet). Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de cet institut suédois ou de l'Organisation des Nations Unies.

des expéditions de recherche ou déploient une présence militaire, au cas où. Les États riverains de l'océan Arctique[3], l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), entre autres, ont formulé des revendications. Des politiques sont élaborées comme si la glace avait déjà disparu. Sur le plan politique, la course est ouverte.

Si l'on veut un jour pouvoir exploiter l'Arctique s'il devenait plus accessible, une coopération internationale sera indispensable sur de nombreuses questions politiques, économiques et sur différents points de navigation. Il importe de régler pacifiquement les différends et les revendications concurrentes. Il faut éviter la militarisation des présences dans la région et les risques d'affrontements. Par conséquent, des mesures de maîtrise des armements doivent être prises rapidement pour la région : il faut commencer par limiter les armes de destruction massive et créer une zone exempte d'armes nucléaires dans la région.

Il faut aujourd'hui négocier et créer une telle zone dans l'Arctique ; c'est urgent et particulièrement important. L'histoire a montré que la négociation et création de telles zones est généralement un processus de plusieurs années, voire plusieurs décennies. C'est une raison pour engager rapidement le processus visant à créer une zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique.

En 2008, lors d'une rencontre historique à Ilulissate (Groenland), les cinq États riverains sont convenus des principes d'une coopération future pour l'Arctique, basée sur la négociation, la transparence, la protection de l'environnement et le respect des intérêts des communautés locales et des populations autochtones[4]. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer doit être la base juridique pour la coopération, la délimitation territoriale et le règlement des différends et des revendications concurrentes[5]. Sur les cinq États riverains, seulement quatre sont parties à la Convention – à l'exception des États-Unis.

La géographie politique

Il existe plusieurs définitions de la géographie de l'Arctique ; elles varient en fonction des buts recherchés. Le Conseil de l'Arctique[6] produit différentes cartes de l'Arctique délimitant plusieurs zones administratives et indiquant où vivent les populations autochtones. Concernant la négociation de la maîtrise des armements et la création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique – une question qui concerne des États souverains –, le groupe restreint d'États concernés comprendrait, comme le Conseil, les États ayant un territoire au nord du cercle polaire arctique. Les huit qui peuvent être considérés comme le groupe restreint d'États concernés par l'Arctique sont les cinq États riverains plus la Finlande, l'Islande et la Suède.

La géographie politique de l'Arctique est dominée par une grande zone centrale de haute mer et les zones économiques exclusives des États riverains. Une part importante de la périphérie de la zone est composée d'îles et de territoires continentaux appartenant aux États riverains.

Certaines limites en mer furent convenues dans le passé, mais plusieurs sont contestées et d'autres n'ont pas encore été définies[7].

Parmi les États riverains, tous sont membres de l'OTAN à l'exception de la Fédération de Russie. Seul le Danemark est membre de l'Union européenne[8], mais tous participent à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Le territoire politique de l'OSCE couvre ses 56 États participants, à savoir les États européens, les pays de l'ex-Union soviétique, le Canada et les États-Unis – autrement dit de « Vancouver à Vladivostok » – et englobe l'ensemble du bassin arctique.

L'expérience des zones exemptes d'armes nucléaires

L'on peut s'inspirer de nombreuses expériences pour concevoir de nouvelles zones exemptes d'armes nucléaires ou envisager de nouveaux projets créant de telles zones. Il existe aujourd'hui cinq zones exemptes d'armes nucléaires ; elles couvrent (par ordre chronologique de leur création) l'Amérique latine et les Caraïbes, le Pacifique Sud, l'Asie du Sud-Est, l'Afrique et l'Asie centrale[9]. Il existe d'autres traités et accords couvrant d'autres zones et des États en particulier, comme l'Antarctique, la Mongolie et l'ex-République démocratique allemande (RDA). Des discussions au sein de la Commission du désarmement de l'ONU aboutirent à l'adoption, le 30 avril 1999, d'une série de recommandations pour la création de telles zones. Elles furent ensuite approuvées à l'unanimité par l'Assemblée générale[10].

La zone de l'Arctique comprend des éléments pour lesquels il n'existe aucun précédent. Sur les huit États qui devraient négocier la création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique, deux sont des EDAN, cinq sont membres de l'OTAN – une alliance dotée de l'arme nucléaire – et l'océan couvre une grande partie de la zone concernée.

De nombreux traités portant sur des zones démilitarisées ou de maîtrise des armements furent conclus il y a longtemps – pour nombre d'entre eux avant même l'invention de la bombe atomique. Parmi ces zones, citons le régime de démilitarisation de l'archipel norvégien du Spitzberg (aujourd'hui appelé Svalbard). Ces zones devraient aujourd'hui être également considérées comme des zones exemptes d'armes nucléaires. Le Traité de 1920 concernant le Spitzberg[11] reconnaissait la souveraineté de la Norvège sur le Spitzberg, qui ne relevait jusqu'alors d'aucune juridiction nationale. Le Traité prévoyait néanmoins que tous ses États parties auraient les mêmes droits, sous réserve de l'observation des lois et règlements norvégiens, pour la pêche, la chasse, les activités minières, commerciales et autres activités économiques.

La situation juridique actuelle

Certains accords et traités internationaux sont pertinents pour la création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique. Citons, pour commencer, le TNP. Cet instrument, entré

en vigueur en 1970, définit la Fédération de Russie et les États-Unis comme des EDAN et les six autres États du groupe restreint concerné par l'Arctique comme des États non dotés d'armes nucléaires (ENDAN). Autre point important, les garanties de sécurité prévues par la résolution 984 du Conseil de sécurité[12] ainsi que les garanties de sécurité négatives données aux ENDAN par les cinq EDAN.

Presque tous les États font partie du régime du TNP ; c'est un point essentiel pour justifier des discussions sur de nouvelles zones exemptes d'armes nucléaires. D'ailleurs, aux termes de l'article VII du TNP : « Aucune clause du présent Traité ne porte atteinte au droit d'un groupe quelconque d'États de conclure des traités régionaux de façon à assurer l'absence totale d'armes nucléaires sur leurs territoires respectifs ». Ce fut répété en 1995 lors de la Conférence d'examen et de prorogation du TNP et lors des conférences d'examen en 2000 et 2010.

Le TNP n'interdit pas aux cinq EDAN de stationner ni de déployer des armes nucléaires en mer ou sur les territoires des États parties au TNP. Il a néanmoins été admis au sein de l'alliance de l'OTAN qu'en « temps de paix » aucune arme nucléaire ne peut être stationnée au Danemark, au Groenland, en Islande ou en Norvège.

Le Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau (ou Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires) est également pertinent car tous les États du groupe restreint concerné par l'Arctique sont parties à cet instrument. La Chine et la France sont les deux EDAN à ne pas être parties à ce traité. Quant au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), qui interdit à tout jamais toute explosion nucléaire expérimentale, y compris celles réalisées à des fins pacifiques, il est encore plus important[13]. Ce traité n'est pas encore en vigueur. Tous les États du groupe restreint concerné par l'Arctique – sauf les États-Unis – ont ratifié le Traité. La Fédération de Russie, la France et le Royaume-Uni sont les trois EDAN qui sont parties au TICE ; la Chine et les États-Unis ont, pour leur part, signé le Traité. L'ancien site russe d'essai nucléaire dans l'Arctique, à Novaya Zemlya, est définitivement fermé.

Le Traité sur le fond des mers de 1971 est particulièrement pertinent pour l'Arctique[14] ; il interdit aux États parties de placer des armes nucléaires sur le fond des mers et des océans au-delà de la limite de la zone de douze milles au large des côtes et ce, quelle que puisse être une future délimitation du plateau continental de l'Arctique. En 1989, lors de la troisième Conférence d'examen des parties au Traité, une déclaration fut adoptée stipulant que les dispositions du Traité seraient étendues à la totalité des eaux. Tous les États du groupe restreint et tous les EDAN, à l'exception de la France, sont parties au Traité.

Une convention importante a été ouverte à la signature récemment, en 2005 ; il s'agit de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire[15]. Les dispositions de cette convention couvrent les dispositifs explosifs nucléaires et les « bombes sales ».

Mesures et objectifs généraux d'une zone exempte d'armes nucléaires

L'intérêt de créer une zone exempte d'armes nucléaires est d'éliminer pour cette zone le risque d'une guerre de destruction massive. Pour y parvenir, il faut que les États de la zone, les EDAN et d'autres États acceptent de coopérer. La négociation d'un tel régime est bien évidemment un processus complexe. Plein d'autres objectifs peuvent être poursuivis dans des cas précis.

Il existe quatre grandes mesures qui revêtent une importance cruciale pour réaliser les objectifs d'une zone exempte d'armes nucléaires :

- l'interdiction pour les États de la zone de posséder des armes nucléaires ;
- l'interdiction pour tout État de stationner des armes nucléaires dans la zone ;
- l'interdiction d'utiliser ou menacer d'utiliser des armes nucléaires dans la zone ;
- la vérification du respect des dispositions du traité.

L'interdiction de posséder

L'interdiction de posséder des armes nucléaires doit s'appliquer à tous les États de la zone. Sa formulation pourrait être facilitée en reprenant les termes de l'article II du TNP concernant les ENDAN[16]. Si une zone comprend un EDAN, un régime spécial doit être défini. C'est aussi le cas si une partie seulement du territoire d'un EDAN fait partie d'une zone exempte d'armes nucléaires – ce qui pourrait bien être le cas si une telle zone était créée dans l'Arctique. Cela s'est déjà produit à plusieurs reprises comme l'illustrent les cinq cas suivants.

Premier cas de figure : une partie importante du territoire d'un État est dénucléarisée, alors que le reste ne l'est pas. Citons le cas du territoire de l'ex-RDA qui ne compte plus aujourd'hui d'armes nucléaires mais fait partie d'une Allemagne unifiée, un État membre de l'OTAN avec des bases aériennes nucléaires dans l'ouest de son territoire.

Deuxième cas de figure : un territoire dépendant d'un État fait partie d'une zone exempte d'armes nucléaires alors que l'État n'en fait pas partie. Les protocoles des traités sur les zones exemptes d'armes nucléaires en Amérique latine, dans le Pacifique Sud et en Afrique concernent cette catégorie.

Troisième cas de figure : un État fait partie d'une zone exempte d'armes nucléaires alors qu'un territoire très éloigné qu'il contrôle n'en fait pas partie. Par exemple, dans le cas d'une zone exempte d'armes nucléaires couvrant les pays nordiques et l'Europe, la Norvège serait considérée comme faisant partie de la zone alors que l'île Bouvet, un territoire situé dans l'Atlantique Sud et dépendant de la Norvège, n'en ferait pas partie.

Quatrième cas de figure : une partie séparée d'un État est une entité dénucléarisée ou démilitarisée alors que le territoire principal de l'État ne l'est pas. Citons l'archipel du Spitzberg et

l'archipel Aaland, des territoires dépendant respectivement de la Norvège et de la Finlande, alors que ces pays ne font aujourd'hui partie d'aucune zone exempte d'armes nucléaires.

Cinquième cas de figure : situation particulière d'une base militaire se trouvant dans une zone exempte d'armes nucléaires, mais appartenant à un État situé en dehors de la zone, le pays accueillant la base n'étant aucunement responsable de celle-ci. Citons, par exemple, la base navale américaine de Guantanamo Bay à Cuba, alors que ce pays fait partie de la zone exempte d'armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes.

L'interdiction de stationner des armes nucléaires

L'interdiction de stationner des armes nucléaires concerne principalement les territoires des États de la zone – sauf que ces États ne peuvent limiter ni interdire le passage inoffensif (ou le transit) dans leurs eaux territoriales ou archipélagiques de navires d'EDAN ou d'autres États n'appartenant pas à la zone et transportant des armes interdites. Pour appliquer cette interdiction aux zones internationales maritimes et terrestres, des accords juridiques particuliers s'imposent, comme, par exemple, pour l'Antarctique.

L'interdiction d'utiliser

Cette interdiction concerne les États qui contrôlent des armes nucléaires. Cet engagement prend la forme d'un protocole annexé aux traités existants portant création de telles zones. Cette mesure doit être envisagée en ayant à l'esprit la résolution 984 du Conseil de sécurité par laquelle les EDAN s'engagent à « venir immédiatement en aide ou [à] prêter immédiatement un appui, conformément à la Charte, à tout État non doté d'armes nucléaires partie au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires qui serait victime d'un acte d'agression avec emploi d'armes nucléaires ou serait menacé d'une telle agression »[17].

La vérification

Il existe deux types d'activités permettant de s'assurer du respect des engagements pris en vertu d'un traité créant une zone exempte d'armes nucléaires. Le premier type de vérification contrôle que les activités nucléaires à des fins pacifiques ne sont pas détournées pour fabriquer des armes nucléaires. Cette tâche ressemble aux garanties généralisées mises en œuvre par l'Agence internationale de l'énergie atomique et imposées à tout ENDAN par l'article III du TNP. Comme aucune des zones exemptes d'armes nucléaires créées jusqu'à présent ne couvre une part importante d'un EDAN, il n'existe aucun précédent de vérification dans de telles situations, y compris pour la zone de l'Arctique. Il faut donc réfléchir à une telle procédure.

Le deuxième type de vérification porte sur les violations présumées ; cette vérification est généralement effectuée par un organisme administratif créé pour la gestion générale du traité de la zone. Des inspections peuvent être engagées si un État de la zone dépose une plainte de

non-respect. De telles inspections peuvent bénéficier d'une assistance provenant de l'extérieur de la zone.

Citons le cas particulier du Traité sur l'Antarctique qui comporte une disposition intéressante en matière de vérification. Tout État partie au Traité ayant un statut consultatif a le droit de nommer des inspecteurs spéciaux qui peuvent à tout moment avoir accès à toutes les régions, toutes les installations et à toutes les activités de l'Antarctique.

Des dispositions particulières pour la mer

Les États d'une zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique seraient tenus de ne pas posséder, déployer ou exploiter d'armes nucléaires où que ce soit, y compris en mer. En principe, pour être efficace, la dénucléarisation d'une étendue de mer nécessite l'accord de tous les États, ou à tout le moins de tous les EDAN. Par conséquent, les engagements concernant les étendues de mer devraient faire référence au droit de la mer et figurer dans un instrument juridique à part ou un protocole annexé au traité principal instaurant la zone exempte d'armes nucléaires. Les objectifs de ces zones ne seraient pas forcément les mêmes que pour les zones terrestres. Les engagements maritimes concernant la zone s'imposeraient aux États de la zone ainsi qu'aux EDAN et à d'autres États à condition que ceux-ci aient signé des protocoles spéciaux concernant les zones maritimes.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est particulièrement intéressante pour une zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique car elle accorde des droits et responsabilités aux États côtiers dans les limites des zones économiques exclusives, lorsque les conditions climatiques sont particulièrement rigoureuses et que ces zones sont recouvertes par les glaces pendant la majeure partie de l'année[18].

Le Traité sur l'Antarctique (art. VI) et le Traité de Rarotonga (art. 2) stipulent qu'aucune disposition du Traité n'affecte de quelque façon que ce soit les droits des États en ce qui concerne la liberté des mers à l'intérieur de la zone. Le Traité de Tlatelolco – conclu avant l'adoption du TNP et de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer – inclut dans la zone d'application des zones importantes de l'océan Atlantique et de l'océan Pacifique, mais les EDAN parties au Protocole II ont fait des déclarations concernant l'interprétation du Traité dans lesquelles ils indiquent qu'ils ne sont pas liés par cet instrument en ce qui concerne la liberté des mers dans cette zone. La liberté des mers et l'immunité des navires en mer posent de sérieuses difficultés à la vérification du respect des engagements concernant les régions maritimes d'une zone exempte d'armes nucléaires, à moins de figurer dans un accord international distinct.

Élaboration et négociation d'un traité

Le cadre

Instaurer une zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique serait certainement un processus diplomatique long et complexe. Cela étant dit, la région est unique et il est difficile d'établir des parallèles avec d'autres zones exemptes d'armes nucléaires. En raison du changement climatique et de la possibilité que cette région stérile devienne une région intéressante, il est urgent d'adopter des réglementations internationales sur un certain nombre de questions comme la sécurité régionale, la coopération économique, l'exploitation des ressources minérales, la pêche, la navigation, la protection de l'environnement, ainsi que les droits et la participation des populations autochtones. Il va falloir négocier des traités internationaux sur tous ces sujets. Pour éviter les risques de contradiction, une coordination sera indispensable pour tout nouvel accord – y compris celui portant création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique. Dans le cadre d'un tel traité, les principaux ENDAN concernés, les EDAN, d'autres États nucléaires et les autres États auront tous des obligations diverses.

L'OSCE serait la mieux placée pour traiter des questions diplomatiques dans la région de l'Arctique, car ses membres représentent une grande diversité internationale et cette organisation sait se concentrer sur les questions régionales. L'Organisation fut créée au départ pour coordonner des accords portant sur la sécurité, la coopération économique, la protection de l'environnement et les droits de l'homme. Si elle veut assumer de nouvelles responsabilités sur les questions de l'Arctique, l'OSCE devra élargir son mandat à l'ensemble de la région Arctique, aux questions maritimes et aux armes de destruction massive.

La question qui vient immédiatement à l'esprit est de savoir s'il serait possible de rédiger un traité pour une zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique en copiant simplement le Traité sur l'Antarctique. Les différences politiques et géographiques entre les deux régions rendent impossible une procédure aussi simple. L'Antarctique est un continent quasiment inhabité qui n'est soumis à aucune juridiction nationale. La région de l'Arctique est essentiellement un océan entouré de terres inhabitées assujetties à des souverainetés nationales.

Les États parties

Pour entamer des négociations sur une zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique, il faudrait définir la portée géographique de la zone envisagée et décider des États qui en feraient partie. L'idéal serait que l'un des États prenne la direction des discussions, comme ce fut le cas pour les négociations des traités antérieurs portant création de zones exemptes d'armes nucléaires[19].

Un traité sur l'Arctique pourrait couvrir la zone située au nord du cercle polaire arctique. C'est une solution simple, mais elle ne se justifie pas vraiment sur le plan politique. La zone

couperait en deux le territoire des États ayant un territoire au nord du cercle polaire arctique : une partie se trouverait dans la zone exempte d'armes nucléaires, celle située au nord du cercle polaire arctique, et l'autre, celle située au sud de ce cercle, serait en dehors de la zone. Une telle situation serait difficile à gérer. Cela dit, sur les huit États membres du Conseil de l'Arctique, six sont des ENDAN ; pour faciliter la mise en œuvre du traité, ils pourraient inscrire la totalité de leur territoire dans la zone exempte d'armes nucléaires. Si l'ensemble du territoire du Canada était inclus dans la zone, il semblerait logique d'inclure aussi les îles Saint-Pierre et Miquelon, deux collectivités d'outre-mer françaises situées à proximité des provinces atlantiques du Canada. Le Danemark, en raison de la distance qui le sépare du Groenland, pourrait rester en dehors de la zone. D'un point de vue politique, il serait hautement souhaitable que les EDAN présents dans le cercle polaire arctique participent à la zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique. Cela dit, leurs territoires étant principalement situés au sud du cercle polaire, il serait inopportun d'inclure la totalité de leurs territoires dans une telle zone.

Dans le groupe restreint, les ENDAN concernés sont tous parties au TNP ; leurs engagements de non-possession d'armes nucléaires pourraient se fonder sur l'article II de ce traité, à la condition qu'ils restent parties au TNP pendant toute la durée du traité créant une zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique. En outre, ils seraient obligés d'interdire la présence de toute arme nucléaire sur leurs territoires. Les EDAN sont également parties au TNP et sont tenus, de par l'article premier, de ne pas transférer d'armes nucléaires ni le contrôle de telles armes à qui que ce soit[20].

Dans le groupe restreint des États concernés, les quatre ENDAN faisant partie de l'OTAN – le Canada, le Danemark, l'Islande et la Norvège – devraient s'assurer que les obligations que leur impose leur appartenance à cette zone ne sont pas contraires à celles qui leur incombent en vertu de leur appartenance à l'OTAN. Ils devraient montrer clairement qu'ils n'accepteraient en aucune circonstance de contrôler d'armes nucléaires ni n'accepteraient la présence de telles armes sur leurs territoires. Ils devraient aussi permettre une transparence suffisante de la structure du commandement nucléaire de l'OTAN pour qu'il soit possible de vérifier qu'ils respectent leurs engagements. Ces quatre États devraient négocier avec l'OTAN pour être dispensés de certaines obligations que leur impose l'Alliance concernant les armes nucléaires ou, dans l'idéal, conclure un arrangement avec l'Alliance pour qu'elle tienne compte de la zone dans son concept stratégique.

L'appartenance à une zone exempte d'armes nucléaires a toujours été considérée comme incompatible avec l'appartenance à l'OTAN. Lors du sommet de l'OTAN en 2010, de nouvelles directives ont toutefois été adoptées[21]. Le concept stratégique adopté au sommet « engage l'OTAN sur l'objectif qui consiste à créer les conditions pour un monde sans armes nucléaires – mais il reconfirme que, tant qu'il y aura des armes nucléaires dans le monde, l'OTAN restera une alliance nucléaire »[22]. L'OTAN précise qu'elle continuera à défendre la maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération. En outre, la déclaration du sommet appelait à un « véritable partenariat stratégique

entre l'OTAN et la Russie »[23]. Ce pourrait être l'occasion de revenir sur les positions adoptées jusqu'à présent à l'égard des zones exemptes d'armes nucléaires. En particulier, si l'OTAN préférait une coopération à un compromis avec la Fédération de Russie, une zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique pourrait être un élément solide pour un régime de sécurité pour l'Arctique et un élément d'équilibre stratégique des pouvoirs dans l'hémisphère Nord.

Les obligations de la Fédération de Russie et des États-Unis seraient plus difficiles à définir. Un engagement général de non-possession n'aurait aucun sens. Il serait néanmoins tout à fait souhaitable d'appliquer à la région une obligation importante de non-présence. Les détails d'une telle mesure dépendraient toutefois fortement de l'issue des négociations bilatérales en cours sur la maîtrise des armements nucléaires. Le fait que la Fédération de Russie dispose d'un nombre important d'armes nucléaires stratégiques stationnées à bord de sous-marins au nord du cercle polaire arctique, dans la péninsule de Kola, est un problème. À supposer que les deux États soutiennent l'idée d'une zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique, un accord bilatéral pourrait être envisagé pour définir leurs engagements à l'égard de la zone ; cet accord pourrait, par exemple, exiger une absence totale d'armes nucléaires substratégiques au nord du cercle polaire arctique tout en autorisant la présence et le transit d'armes nucléaires stratégiques en mer ainsi que dans la partie de leur territoire située dans la zone. Leurs armes à moyenne portée ont déjà été éliminées en vertu du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire[24] et il leur est interdit de lancer des armes stratégiques depuis quelque lieu situé à l'intérieur de la zone. La plupart de leurs armes substratégiques ont déjà été placées dans des installations de stockage centralisées suite aux initiatives nucléaires présidentielles de 1991[25]. Il serait souhaitable qu'un tel accord bilatéral prévoie une vérification mutuelle, ainsi qu'une transparence suffisante pour informer les autres États de la zone.

Une zone exempte d'armes nucléaires pour l'océan Arctique

La question se pose de savoir comment gérer une zone exempte d'armes nucléaires couvrant l'océan Arctique. L'obligation première dans le cadre de ce traité serait la non-présence d'armes nucléaires qui, en fin de compte, s'appliquerait – sans exception – au transit de telles armes dans l'ensemble de l'espace océanique, du fond des mers jusqu'à l'espace aérien situé au-dessus.

D'après la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, tout État a le droit de passer dans ces étendues de mer et de les utiliser. Par conséquent, tous les États devraient être invités à souscrire à un régime spécial pour l'Arctique les engageant à respecter l'obligation de non-présence nucléaire. Bien sûr, l'adhésion des EDAN à cette mesure serait indispensable pour que l'océan Arctique devienne une zone exempte d'armes nucléaires.

La négociation d'un tel régime est difficile, les restrictions liées à la maîtrise des armements se heurtant au principe séculaire de liberté de la mer. Cette négociation impliquerait aussi

la participation de nombreux États. Elle pourrait se dérouler lors d'une conférence mondiale spéciale réunissant tous les États ayant accès aux étendues de mer concernées. Concrètement, le processus pourrait être le même que pour les protocoles de garantie signés par les EDAN. Le régime de la zone océanique devrait également inclure une base juridique pour la vérification en mer et lever les règles d'immunité prévues par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

Conclusion

Les dispositions d'une zone exempte d'armes nucléaires pour l'Arctique pourraient s'inscrire dans un traité-cadre avec des protocoles additionnels. Le traité devrait stipuler le but et les objectifs généraux du régime de la zone, sa portée géographique et les principales parties concernées et faire référence au droit international en rapport avec l'Arctique. Il devrait également comporter des dispositions générales concernant l'adhésion au régime de la zone et prévoir, entre autres, les procédures de vérification et de plainte ainsi que les dispositions portant sur l'entrée en vigueur, la durée et le retrait.

Le premier protocole, qui devrait être signé par les six principaux ENDAN concernés, préciserait leurs obligations ainsi que la nécessité d'obtenir l'aval de l'OTAN pour quatre États membres de l'Organisation. Le deuxième protocole, qui devrait être signé par la Fédération de Russie et les États-Unis, indiquerait les obligations qu'ils auraient acceptées et qui auraient été approuvées par les six principaux ENDAN. Le troisième protocole serait signé par les cinq EDAN et les engagerait à respecter l'intégrité de la zone et à ne pas utiliser ni menacer d'utiliser d'armes nucléaires contre l'ensemble de la zone et ne pas lancer de telles armes depuis quelque lieu situé à l'intérieur de la zone pour viser des cibles situées en dehors de la zone. Ce protocole devrait faire référence à la résolution du Conseil de sécurité en matière de garanties de sécurité[26]. Le quatrième protocole, qui devrait être signé par la France, inclurait les îles Saint-Pierre et Miquelon dans la zone. Enfin, le cinquième protocole (sur les questions maritimes) serait signé par les États du groupe restreint, les autres EDAN et d'autres États et imposerait l'absence d'armes nucléaires dans les zones de l'océan Arctique situées au-delà des juridictions nationales. Ce protocole devrait également faire référence aux mesures de confiance pertinentes de l'OSCE.

Notes

1. Les cinq EDAN sont la Chine, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France et le Royaume-Uni.
2. Cet article est basé sur un autre papier intitulé « A Nuclear-Weapon-Free Arctic: Arms Control 'on the Rocks' » que J. Prawitz a présenté à Copenhague lors de la conférence sur une zone exempte d'armes nucléaires dans l'Arctique, 10-11 août 2009.
3. Les cinq États riverains de l'océan Arctique sont le Canada, le Danemark (Groenland), les États-Unis (Alaska), la Fédération de Russie et la Norvège.
4. Pour plus d'informations, voir le Ministère danois des affaires étrangères, *The Ilulissat Declaration: Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland 27-29 May 2008*, 2008.

5. La Convention, qui fut ouverte à la signature le 10 décembre 1982, est entrée en vigueur le 16 novembre 1994. Aujourd'hui, 160 États ainsi que l'Union européenne sont parties à la Convention.
6. Le Conseil de l'Arctique fut créé le 19 septembre 1996. Les huit États membres du Conseil sont le Canada, le Danemark (Groenland), les États-Unis (Alaska), la Fédération de Russie, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède.
7. Pour plus d'informations, voir International Boundaries Research Unit, *Maritime Jurisdiction and Boundaries in the Arctic Region*, Université de Durham, 2011.
8. Le Groenland adhéra, avec le Danemark, à la Communauté économique européenne en 1973, mais s'en retira en 1985. En juillet 2009, l'Islande a présenté une demande pour devenir membre de l'Union européenne.
9. Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes (Traité de Tlatelolco), 1967 ; Traité sur la zone dénucléarisée du Pacifique Sud (Traité de Rarotonga), 1985 ; Traité sur la zone exempte d'armes nucléaires de l'Asie du Sud-Est (Traité de Bangkok), 1995 ; Traité sur une zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (Traité de Pelindaba), 1996 ; Traité sur une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale (Traité de Semipalatinsk), 2006.
10. Voir Annexe I, *Création de zones exemptes d'armes nucléaires sur la base d'arrangements librement conclus entre les États de la région intéressée*, in Assemblée générale, *Rapport de la Commission du désarmement*, document des Nations Unies A/54/42, 6 mai 1999.
11. Le Traité concernant le Spitzberg, ouvert à la signature le 9 février 1920, est en vigueur depuis le 14 août 1925. Pour une analyse juridique du Traité concernant le Spitzberg, voir G. Ulfstein, *The Svalbard Treaty: From Terra Nullis to Norwegian Sovereignty*, 1995.
12. Conseil de sécurité, *Résolution 984 (1985)*, document des Nations Unies S/RES/984 (1995), 11 avril 1995.
13. Le TICE, qui fut ouvert à la signature le 24 septembre 1996, n'est toujours pas entré en vigueur. À ce jour, il a été signé par 181 États et ratifié par 153. Voir aussi Assemblée générale, *Traité d'interdiction complète des essais nucléaires*, document des Nations Unies A/RES/50/245, 17 septembre 1996.
14. Le Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol (résolution 2660 (XXV) de l'Assemblée générale), qui fut ouvert à la signature le 11 février 1971, est entré en vigueur le 18 mai 1972. Le Traité compte 96 États parties, dont quatre EDAN (à l'exception de la France), et 20 autres États signataires.
15. Le texte de la Convention figure dans Assemblée générale, *Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire*, document des Nations Unies A/RES/59/290, 15 avril 2005.
16. Aux termes de l'article II, « Tout État non doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à n'accepter de qui que ce soit, ni directement ni indirectement, le transfert d'armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires ou du contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs ; à ne fabriquer ni acquérir de quelque autre manière des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs ; et à ne rechercher ni recevoir une aide quelconque pour la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs ».
17. Conseil de sécurité, *Résolution 984*, document des Nations Unies S/RES/984 (1995), 11 avril 1995, p. 2.
18. Pour plus d'informations, voir la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 234, Zones recouvertes par les glaces.
19. Le Mexique joua un rôle de premier plan dans les négociations du Traité de Tlatelolco, l'Australie dans celles du Traité de Rarotonga et l'Afrique du Sud dans les négociations du Traité de Pelindaba.
20. Aux termes de l'article premier, « Tout État doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à ne transférer à qui que ce soit, ni directement ni indirectement, des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs, ou le contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs ; et à n'aider, n'encourager ni inciter d'aucune façon un Etat non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à fabriquer ou acquérir de quelque autre manière des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs, ou le contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs ».

21. OTAN, Réunion au sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays de l'OTAN, Lisbonne, 19-20 novembre 2010.
22. OTAN, *Engagement actif, défense moderne*, Concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord adopté par les chefs d'État et de gouvernement à Lisbonne, 2010, p. 1.
23. OTAN, *Déclaration du Sommet de Lisbonne*, communiqué de presse PR/CP(2010)0155, 20 novembre 2010, p. 7.
24. Le Traité entre les États-Unis d'Amérique et l'Union des Républiques socialistes soviétiques sur l'élimination de leurs missiles à portée intermédiaire et à plus courte portée, plus connu sous le nom de Traité FNI, fut signé le 8 décembre 1987. Il est entré en vigueur le 1er juin 1988.
25. Ces initiatives furent déclarées en 1991 par le Président des États-Unis George Bush et le Président soviétique Mikhaïl Gorbatchev, puis confirmées en 1992 par le Président russe Boris Eltsine.
26. Conseil de sécurité, *Résolution 984*, document des Nations Unies S/RES/984 (1995), 11 avril 1995.