

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE TRAITÉ D'INTERDICTION DES ARMES NUCLÉAIRES

UN INSTRUMENT AMBITIEUX A L'AVENIR INCERTAIN

PAR

ABDELWAHAB BIAD (*)

Le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) adopté le 7 juillet 2017 par 122 pays participants à une conférence des Nations Unies (1) convoquée à cet effet enjoint aux Etats de ne pas développer, tester, produire, fabriquer, acquérir, posséder, stocker et utiliser ou menacer d'utilisation ces armes. Il constitue le premier traité multilatéral de désarmement total concernant la dernière catégorie d'armes de destruction massive qui n'ait pas encore fait l'objet d'une interdiction, depuis le Traité sur les armes bactériologiques (1972) et la Convention sur les armes chimiques (1993).

Le Traité a été ouvert à la signature au siège des Nations Unies à New York le 20 septembre 2017 pour une durée indéterminée, permettant le même jour à 50 Etats, dont le premier fut le Brésil, d'apposer leurs signatures au bas du document, tandis que trois autres le ratifièrent immédiatement (Guyana, Thaïlande et Vatican) (2).

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU), António Guterres, a salué une « *étape historique* » vers l'objectif universel d'« *un monde sans armes nucléaires* », en précisant toutefois que « *la route serait difficile* » pour arriver à leur élimination. « *Le monde attend ce moment depuis 70 ans* », se réjouissait l'Ambassadeur de l'Equateur aux Nations Unies (3). « *Nous avons frappé un coup de plus sur l'enclume de l'Histoire, en accomplissant la prophétie d'Isaïe, apologiste de la paix* », déclarait quant à lui le représentant du Vatican aux Nations Unies (4). « *Honnêtement, je n'avais jamais pensé que je vivrais suffisamment longtemps pour connaître*

(*) Maître de conférences à l'Université de Normandie (Rouen, France).

(1) C'est à la demande de ce pays que l'adoption du traité fit l'objet d'un vote car il était initialement prévu d'être adopté par consensus. Le représentant du Chili a estimé que « *nous aurions voulu que ce traité ne soit pas mis aux voix mais cela ne mine en rien sa portée juridique* » et il a cité comme précédent la Déclaration universelle des droits de l'homme qui avait été adoptée par vote à l'Assemblée générale, lors d'une intervention à la Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017.

(2) Alicia SANDERS-ZAKRE, « *Fifty states sign nuclear weapons ban* », *Arms Control Today*, oct. 2017.

(3) Assemblée générale (AGNU), Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017.

(4) *Ibidem*. Le pape François fut en première ligne, déclarant à la tribune de l'Assemblée générale, le 25 septembre 2015, qu'il était temps de « *s'engager pour un monde sans armes nucléaires* ». Le Vatican a dépêché des représentants aux sessions de négociation du traité. Dans un message à la conférence d'adoption du TIAN mars 2017), le Pape estimait que la seule voie possible est un engagement pour « *un monde sans armes nucléaires* », un engagement qui représente « *un défi et un impératif moral et humanitaire* ».

ce moment », s'émouvait la lauréate du prix Nobel de la Paix 2017, Setsuko Thurlow, une « *hibakusha* » – survivante de la bombe d'Hiroshima – invitée d'honneur de la Conférence au titre de la société civile (5).

Une pure coïncidence a voulu que ce traité intervienne dans un contexte de grave tension entre Washington et Pyongyang, sur fond de menaces de frappes nucléaires proférées à la tribune de l'ONU par Donald Trump et la réplique promise par Kim Jong-Un. Une crise qui suscita l'inquiétude de la Communauté internationale consciente qu'un échange nucléaire entre les deux protagonistes ne serait pas circonscrit à leurs territoires respectifs mais affecterait de nombreux pays, avec des effets catastrophiques au plan humanitaire à l'échelle de la planète.

Cette tension internationale semble être au contraire un argument pour les opposants au traité. Ainsi, dans une déclaration commune, les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni ont énoncé leurs griefs à l'encontre du TIAN : « *une interdiction prétendue des armes nucléaires qui ne tient pas compte des problèmes de sécurité qui continuent de rendre la dissuasion nucléaire nécessaire ne peut entraîner l'élimination d'aucune arme nucléaire et ne renforcera la sécurité d'aucun Etat, ni ne contribuera à la paix et la sécurité internationales* » (6). Cette position est partagée, à quelques nuances près, par les neuf Etats possédant l'arme nucléaire, ce qui crée ainsi une alliance *de facto* entre des puissances parfois rivales, lesquelles se retrouvent ainsi dans la défense du privilège de détenir la « bombe ».

Avec l'adoption d'un traité à l'objectif ambitieux – bannir l'arme nucléaire –, c'est la rupture au sein de la Communauté internationale entre « pro » et « anti », entre « réalistes » et « idéalistes » qui semble consommée. Aucune arme n'a suscité autant la polarisation entre Etats et à l'intérieur des Etats, comme l'illustre l'implication croissante des sociétés civiles dans l'entreprise du désarmement.

Le TIAN est le fruit d'un processus de négociation mené par une « coalition de volontaires » (Etats et organisations non gouvernementales) visant à délégitimer l'arme nucléaire sur des fondements éthiques et moraux, en s'inspirant des précédents qui ont conduit à la stigmatisation et à l'interdiction des armes bactériologiques et chimiques. Cependant, l'objectif ambitieux, affiché par l'instrument, d'être le cadre du désarmement nucléaire tranche avec des éléments de faiblesse donnant le sentiment d'une construction fragile mais perfectible. Négocié « à l'arraché » contre la volonté des puissances concernées, avec l'espoir de créer un nouveau rapport de force, le TIAN voit sa mise en œuvre compromise par l'opposition de ces puissances à son effectivité.

(5) *Ibidem*.

(6) Cf. la Déclaration de presse des représentants permanents des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France auprès des Nations Unies à la suite à l'adoption d'un traité d'interdiction des armes nucléaires, New York, 7 juil. 2017, disponible à l'adresse Internet onu.delegfrance.org/Adoption-d-un-traite-d-interdiction-des-armes-nucleaires.

UN TRAITÉ INSCRIT
DANS LA DÉLÉGITIMATION DE L'ARME NUCLÉAIRE

Le TIAN est le fruit d'une stratégie de rupture par rapport aux négociations multilatérales sur le désarmement visant à délégitimer l'arme nucléaire. Pour ses partisans, il s'agit d'établir une nouvelle norme internationale renforçant l'*opinio juris* contre les armes nucléaires en s'inspirant des précédents des armes chimiques et bactériologiques, des mines antipersonnel et des bombes à sous-munitions, qui ont vu naître une pratique de non-emploi, y compris par les Etats non parties aux instruments pertinents. Cette norme aurait à terme un effet direct sur les Etats qui en deviendront parties, mais influencerait aussi la pratique des autres Etats qui n'en seraient pas parties. C'est cette logique qui est à la base de l'« agenda humanitaire ». Fruit d'une forte mobilisation au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, le TIAN a été adopté à l'issue d'une négociation qui fut parmi les plus brèves de l'histoire des accords de désarmement.

L'« agenda humanitaire » au cœur de la délégitimation

L'origine du processus se situe après que la Cour internationale de Justice a rendu son avis consultatif du 8 juillet 1996 qui conduisit l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) à adopter chaque année, depuis 1997, une résolution de suivi intitulée « Suite donnée à l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires » (7). Bien que la Cour n'ait pas conclu de manière claire à l'illicéité de l'emploi de ces armes, elle n'en a pas moins considéré qu'un tel emploi « *serait généralement contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés, et spécialement aux principes et règles du droit humanitaire* » (8). Il s'agit ici en particulier du principe selon lequel le droit des parties à un conflit armé de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité, comme l'illustrent le principe de distinction, l'interdiction des attaques menées sans discrimination, les règles relatives à la proportionnalité et aux précautions dans l'attaque, l'interdiction de l'emploi d'armes de nature à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles et les règles relatives à la protection du milieu naturel.

L'argumentaire contre l'arme nucléaire fait ainsi appel à l'éthique et au droit. Il est fondé sur l'inquiétude quant aux « *conséquences catastrophiques sur le plan humanitaire qu'aurait tout recours aux armes nucléaires* », y compris « *le risque d'explosion d'armes nucléaires résultant d'un accident d'une erreur d'appréciation, ou d'un acte intentionnel* », des conséquences qui « *transcendent les frontières nationales, ont des répercussions*

(7) C'est à l'initiative de la Malaisie que fut inscrit ce point, en 1996, à l'ordre du jour de la session annuelle de l'AGNU. Cf. la résolution 51/45 M (10 déc. 1996), puis les suivantes, sous le même intitulé.

(8) Cour internationale de Justice, Recueil 1996, « Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires », Avis consultatif, §105, 2E.

profondes sur la survie de l'humanité, l'environnement, le développement socioéconomique, l'économie mondiale, la sécurité alimentaire et la santé des générations actuelles et futures » (9).

L'agenda sur l'« impact humanitaire » des armes nucléaires a pour objectif de placer le respect du droit international humanitaire au cœur de la revendication de désarmement nucléaire. Il s'est d'abord traduit par une série de réunions intergouvernementales à Oslo (2013), à Nayarit (Mexique) et à Vienne (2014) permettant aux partisans de l'abolition d'étoffer leur argumentaire et d'engranger des soutiens dans la société civile. Ces conférences ont conclu sans surprise que les conséquences humanitaires d'une utilisation d'armes nucléaires seraient extrêmement importantes et inacceptables et qu'il n'existe aucune capacité de réponse humanitaire adaptée et efficace pour faire face à de telles conséquences. Dès 2015, les résolutions sur l'impact humanitaire des armes nucléaires introduites par l'Autriche et sponsorisées par une vingtaine d'Etats non dotés de l'arme nucléaire ou ENDAN (notamment l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Irlande, le Mexique, la Suède, la Suisse et la Nouvelle-Zélande) s'inscrivent dans ce cadre (10). La stratégie suivie, très habile, consiste à mobiliser les opinions publiques et à rassembler le maximum de soutiens d'Etats aux Nations Unies afin d'isoler les puissances détentrices de l'arme nucléaire. Elle s'inspire du processus ayant conduit à l'adoption de la Convention interdisant les mines antipersonnel (1997) et à celle de la Convention sur les armes à sous-munitions (2008), lorsque des pays pionniers, s'appuyant sur un réseau d'organisations non gouvernementales (ONG), parvint à neutraliser l'opposition de grands pays comme les Etats-Unis, la Russie, la Chine ou l'Inde, utilisateurs de ces armes.

Les représentants de la société civile (ONG, Eglises, académies et groupes d'experts) ont exercé une influence sur les positionnements de certains Etats comme les Pays-Bas, qui ont participé à la Conférence d'adoption du TIAN même s'ils se sont abstenus lors du vote de la résolution 71/258 du 23 décembre 2016 décidant sa convocation. C'est le *lobbying* des ONG qui a permis la prise en compte des témoignages des victimes des armes nucléaires et des essais de ces armes au cours du processus de concertation et d'élaboration du TIAN. C'est précisément en reconnaissance de sa contribution « à la prise de conscience des conséquences humanitaires de l'emploi d'armes nucléaires et à l'adoption du traité d'interdiction de ces armes » que le prix Nobel de la Paix 2017 a été décerné à la « Campagne internationale pour abolir les armes nucléaires » (ICAN), une coalition de 468 ONG provenant de 90 pays, prix partagé avec Setsuko Thurlow, une

(9) Préoccupations figurant au Préambule du Traité d'interdiction des armes nucléaires, alinéas 3 et 4.

(10) Cf. la résolution 70/47 (7 déc. 2015) sur les conséquences humanitaires des armes nucléaires, adoptée par 144 voix (dont l'Inde, EDAN), avec 18 voix contre et 22 abstentions, ou encore la résolution 70/48 portant « Engagement humanitaire en faveur de l'interdiction et de l'élimination des armes nucléaires », adoptée par 139 voix, avec 29 voix contre et 17 abstentions. Cf. également, sous le même intitulé, « Conséquences humanitaires », les résolutions 71/46 (5 déc. 2016) et 72/30 (11 déc. 2017).

« *hibakusha* » (11). C'est un signe fort adressé par l'Académie d'Oslo, qui a ainsi donné une légitimité et une visibilité à la société civile militant pour le désarmement nucléaire, rappelant un précédent, le prix Nobel 1997, décerné à la « Campagne internationale contre les mines antipersonnel », une autre coalition d'ONG ayant joué un rôle mobilisateur dans l'adoption du Traité d'Ottawa (12). La société civile a pris une part active au processus de négociations du TIAN en soumettant des documents de travail, une participation saluée par plusieurs délégations et par l'Assemblée générale (13).

L'Assemblée générale des Nations Unies « à la manœuvre »

L'AGNU adopte chaque année entre 20 et 30 résolutions consacrées à la question des armes nucléaires sous tous ses aspects (non-prolifération, essais, non-emploi et garanties de sécurité, dénucléarisation régionale et désarmement). L'Assemblée générale s'approprie l'agenda du désarmement nucléaire en se fondant sur le mandat découlant de l'article 11 de la Charte, qui porte sur ses fonctions et ses pouvoirs de discuter des questions et de faire des recommandations, y compris dans le domaine du désarmement. Elle incarne aussi la représentativité de la communauté des Etats dans son ensemble. Ce choix s'est imposé d'autant plus que l'organe multilatéral approprié, la Conférence du désarmement, est paralysée et que le Conseil de sécurité dominé par le P5 n'a pas manifesté d'intérêt particulier pour le désarmement nucléaire.

Deux agendas différents s'opposent dans le domaine nucléaire. Il y a celui des Etats dotés de l'arme nucléaire (EDAN), qui ont fondé leur doctrine de défense sur sa possession et son éventuel emploi (dissuasion) et, dans cette logique, continuent à perfectionner leurs arsenaux. S'ils acceptent l'objectif du désarmement nucléaire, ce dernier est conçu comme l'étape ultime d'un long processus supposant que soient remplies de nombreuses préconditions qu'ils n'ont pas définies avec précision. En revanche, pour la majorité des autres Etats non dotés (ENDAN), le désarmement nucléaire fait figure d'objectif réalisable parce que les EDAN doivent remplir leur part du contrat inscrit dans l'article VI du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP). Ces deux visions s'opposent régulièrement à l'occasion des conférences des Etats parties au TNP.

(11) La présidente du Comité Nobel norvégien, Berit Reiss-Andersen, a justifié ce choix du Nobel 2017 parce que l'ICAN a « apporté un changement de perspective dans un domaine où les positions et le débat s'étaient peut-être un peu figés. Le travail sur le désarmement nucléaire est en panne, et nous vivons dans un monde où les menaces d'utilisation d'une arme nucléaire se multiplient. C'est une combinaison inquiétante ».

(12) Ce prix Nobel 2017 vient en écho à ceux décernés à l'Association internationale des physiciens pour la prévention de la guerre nucléaire (1985), au physicien atomiste Joseph Rotblat et au mouvement Pugwash qu'il a fondé (1995), ainsi qu'à l'AIEA et à son directeur, Mohammed El Baradei, pour leurs efforts en vue de prévenir un conflit nucléaire et une diversion vers des fins militaires de l'énergie nucléaire.

(13) Cf. la résolution 71/258 (§3) du 23 décembre 2016 et les déclarations de l'Autriche, du Chili, de la Suède et de la Thaïlande (AGNU, Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017).

Au cours de la VI^e Conférence des Etats parties au TNP (2000), les cinq EDAN s'étaient engagés sans équivoque à parvenir à l'élimination complète de leurs armes nucléaires en acceptant à cet effet un plan en 13 étapes présentées comme un « *ensemble d'efforts progressifs et systématiques* » en vue d'appliquer l'article VI du TNP (14). Lors de la VIII^e Conférence des Etats parties au TNP (2010), un plan d'action définissant les mesures de suivi a pu être adopté. Ces décisions adoptées par consensus n'apportent toutefois rien de nouveau par rapport à l'obligation conventionnelle et ne comportent aucun engagement en termes de calendrier. Le problème est que ces mesures n'ont pas connu un début d'application. C'est lors de la IX^e Conférence d'examen (2015) que l'« agenda humanitaire » fut endossé par une majorité d'Etats participants, même s'il ne put être inscrit dans un document final, document que la réunion n'a pas été en mesure d'adopter.

Face aux désaccords aux conférences d'examen du TNP, à l'impasse de la Conférence du désarmement de Genève qui, depuis deux décennies, ne parvient pas à mener des négociations conformément à un programme de travail et aux difficultés de la Commission du désarmement de l'ONU, qui n'a pas obtenu de résultat concret depuis 1999, la question allait immanquablement revenir à la tribune de l'Assemblée générale et prendre la dimension d'un processus parallèle de négociation. Dans sa résolution 70/33 intitulée « Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire » adoptée le 7 décembre 2015 par 135 voix, l'Assemblée générale a réaffirmé que l'objectif universel visé par les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire restait l'avènement définitif d'« *un monde sans armes nucléaires* » ; elle a souligné que, pour ce faire, « *il importait de s'attaquer de manière exhaustive, inclusive, interactive et constructive aux questions liées aux armes nucléaires* » (§1). Elle a décidé dans la foulée de constituer un « *Groupe de travail* » à cet effet.

Du « Groupe de travail » à la « Conférence d'adoption » : une négociation-éclair

L'Assemblée générale a précisé dans sa résolution 70/33 le mandat du « Groupe de travail à composition non limitée chargé d'étudier sur le fond les mesures juridiques concrètes et efficaces et les dispositions et normes juridiques nécessaires à l'instauration d'un monde exempt à jamais d'armes nucléaires ». Elle prévoit que ce Groupe de travail « examinera également sur le fond les recommandations concernant d'autres mesures qui pourraient contribuer à faire progresser les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire, notamment mais non exclusivement : *a)* des mesures de transparence liées aux risques associés aux armes nucléaires existantes ; *b)* des mesures visant à réduire et à éliminer tout risque

(14) NTP/CONF.2000/28. Sur la IV^e Conférence d'examen du TNP (2000), cf. Abdelwahab BIAD, « Face à la perspective d'un bouclier antimissile : l'architecture de l'*Arms Control* et du désarmement en question », *Annuaire français du Droit international*, 2000, pp. 221-241.

d'utilisation de ces armes par accident, par erreur, sans autorisation ou à dessein ; c) des mesures supplémentaires visant à mieux faire connaître et comprendre la complexité et l'interdépendance des conséquences humanitaires très diverses qui résulteraient d'une explosion nucléaire » (15).

Les travaux du Groupe de travail se sont déroulés à Genève sous la présidence de Thani Thongphakdi (Thaïlande) en 2016 (16). A leur suite a été adopté un rapport final identifiant 21 éléments devant figurer dans le futur traité (17). Ce rapport « *recommande, avec le soutien d'un grand nombre de pays, la convocation en 2017 par l'Assemblée générale d'une conférence ouverte à tous les Etats et à laquelle participeraient et contribueraient les organisations internationales et la société civile, afin de négocier un instrument juridiquement contraignant interdisant l'arme nucléaire de manière à aboutir à leur totale élimination* » (18).

Le processus s'accélère ensuite, tandis que le mandat des négociations évolue vers l'objectif de mettre au point un instrument juridique contraignant à l'initiative de l'Assemblée générale. C'est sur la base d'un projet de résolution à la Première Commission intitulé « Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire » et parrainé par un groupe d'Etats déterminés à faire aboutir ce processus (Autriche, Mexique, Afrique du Sud, Irlande, Brésil et Nigeria) (19) que l'Assemblée adopte la résolution 71/758 (23 décembre 2016) par laquelle elle « *décide d'organiser, en 2017, une conférence des Nations Unies pour la négociation d'un instrument juridiquement contraignant visant à interdire les armes nucléaires en vue de leur élimination complète* » (§8). La résolution obtient le soutien de 133 Etats, tandis que 35 s'y opposent (dont l'Allemagne, l'Australie, le Canada, l'Espagne, les Etats-Unis, la Russie, la France, Israël, le Japon, la Corée du Sud, le Royaume-Uni, la Turquie) et que 13

(15) Résolution 70/33, §§2 et 3.

(16) Le Groupe de travail a tenu au total 30 séances de fond, du 22 au 26 février, du 2 au 4 et du 9 au 13 mai, ainsi que les 5, 16, 17 et 19 août 2016. Il a aussi tenu plusieurs séances informelles. Les travaux ont été organisés autour de tables rondes thématiques. Le rapport final n'a pu être adopté par consensus faute d'accords sur certaines questions et formulations.

(17) « Obligations et interdictions générales », « Définition des armes nucléaires », « Interdictions relatives à l'emploi ou à la menace de l'emploi d'armes nucléaires », « Interdiction de la mise au point et de la production », « Déploiement », « Visite, transit, survol, stationnement et déploiement », « Matières nucléaires », « Financement et fourniture de matières fissiles », « Aide, encouragement et incitation à la réalisation d'activités interdites », « Victimes et environnement », « Déclarations », « Phases d'élimination », « Vérification », « Droits et obligations des particuliers », « Respect des obligations et secrétariat », « Règlement des différends », « Mesures d'application au niveau national », « Protocole facultatif relatif à l'assistance en matière énergétique », « Coopération et assistance pour l'exécution des obligations découlant du traité », « Relation avec d'autres accords internationaux », « Coopération militaire ». Cf. AGNU, Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé de faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire, Document A/71/371, 1^{er} sept. 2016, Annexe II.

(18) AGNU, Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé de faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire, Document A/71/371, 1^{er} sept. 2016.

(19) Projet de résolution A/C.1/71/L.41, « Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire ».

ont opté pour l'abstention (dont la Chine, la Finlande, l'Inde, le Pakistan, les Pays-Bas, la Suisse) (20).

Deux sessions de négociation sont organisées sous la présidence d'Elayne Whyte Gomez (Costa Rica) au siège de l'ONU, à New York, permettant d'élaborer quatre versions du projet de traité. Lors de la première session des négociations en mars 2017, plus de 130 pays ont participé à la conférence et ont exposé des propositions initiales concernant le contenu des objectifs d'un traité potentiel, les interdictions de fond, et les détails concernant la mise en œuvre. Le 15 mai 2017, la présidente de la Conférence de négociation a publié un projet de texte de traité basé sur les discussions qui se sont déroulées en mars d'abord au sein de la 1^{re} Commission de l'Assemblée générale. Au cours de la seconde session des négociations (du 15 juin au 7 juillet 2017), le projet de texte a subi certaines modifications avant son adoption.

Les neuf puissances nucléaires ont brillé par leur absence pendant tout le processus, ignorant l'appel de l'Assemblée générale en faveur d'une large participation. Cette absence découle en toute logique de leur profond désaccord exprimé dans une déclaration commune des cinq membres permanents (P5) du Conseil de sécurité à l'égard d'un processus diplomatique visant un traité de désarmement nucléaire considéré comme une initiative méconnaissant le contexte stratégique global et menaçant le consensus autour du TNP (21). Cette opposition commune des puissances nucléaires a pour conséquence que le traité est finalement négocié sans leur participation, au motif que la question du désarmement nucléaire relève de la responsabilité de tous les pays car une guerre nucléaire affecterait toute la planète sans distinction de frontières. Les négociateurs du TIAN en tirent un droit et un devoir de tous les États de mettre en œuvre le désarmement nucléaire (22). Cette absence des principales puissances concernées, aussi paradoxale soit-elle, expliquerait en grande partie les lacunes de certaines dispositions du traité, indépendamment du problème crucial de son effectivité.

(20) AGNU, 71^e session, point 98 de l'ordre du jour, Document A/RES/71/258. Pour le détail des votes, cf. 68^e séance plénière, A/71/PV 68.

(21) Joint Statement from the Nuclear-Weapon States at the 2016 Washington, D.C. P5 Conference, 15 sept. 2016, §5.

(22) « *Le désarmement nucléaire est une tâche globale et une responsabilité collective. Comme Etat membre engagé dans le Traité de non-prolifération nucléaire, l'Autriche veut réaliser sa part pour atteindre les objectifs de ce traité* », comme l'a rappelé le ministre autrichien des Affaires étrangères, Kurz Sebastian, « *Paradigm shift in nuclear disarmament is overdue* », 13 fév. 2014. Le représentant du Costa Rica, Juan Carlos Mendoza-Garcia, abonde dans le même sens en estimant que « *le désarmement nucléaire incombe à tous les Etats et non aux seuls Etats dotés* », AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

UN TRAITÉ DONNANT UN SENTIMENT D'INACHEVÉ

Dans la résolution 71/758 (23 décembre 2016), l'Assemblée générale a fixé le cap : il s'agit de « *négoier un instrument juridiquement contraignant visant à interdire les armes nucléaires* » et, selon les recommandations de la Haute Représentante pour les affaires de désarmement, d'aboutir à un texte final à la fois « *solide sur le plan juridique, exact sur le plan technique et sage sur le plan politique* ». Qu'en est-il exactement ? Le produit final ne correspond pas fidèlement à l'objectif affiché. L'instrument est plutôt sommaire avec 21 articles. Il est essentiellement conçu comme un instrument pour mettre en œuvre le désarmement nucléaire, même si, à l'analyse, il révèle des insuffisances dans certaines de ses dispositions les plus importantes, en donnant un sentiment de « flou artistique » sur le lien avec le TNP.

Un instrument conçu comme cadre pour réaliser le désarmement nucléaire

Sur la forme, plusieurs formules correspondant à l'objectif fixé par l'AGNU d'« *un instrument juridiquement contraignant visant à interdire les armes nucléaires* » furent proposées : un accord-cadre qui comprendrait un ensemble d'instruments prévoyant la mise en œuvre progressive du désarmement nucléaire ; un protocole additionnel au TNP, qui pourrait être négocié comme un instrument distinct ; un accord général suivi d'accords subsidiaires ou de protocoles qui conduiraient progressivement à l'instauration d'un monde exempt d'armes nucléaires (23). C'est finalement cette dernière formule qui fut retenue.

Sur le fond, une certaine ambiguïté existait dès le début des négociations sur l'objectif de l'instrument. S'agissait-il d'interdire mais aussi de détruire les armes nucléaires ? Le mandat de la Conférence allait plutôt dans le sens d'un traité visant seulement à interdire les armes nucléaires. Au cours des négociations, le choix d'un instrument global sur l'interdiction et la destruction s'est imposé, en dépit du caractère complexe dans la mise en œuvre de cette double exigence. Cela s'est traduit par l'article 4 intitulé « Vers l'élimination complète des armes nucléaires ».

Le préambule s'ouvre par l'inquiétude à propos « des conséquences humanitaires catastrophiques qui résulteraient de toute utilisation d'armes nucléaire », ainsi que sur « la nécessité de faire tous les efforts pour s'assurer que les armes nucléaires ne soient jamais utilisées en aucune circonstance ». Ce préambule a été enrichi, passant de 14 à 24 alinéas, pour préciser les bases juridiques qui sous-tendent le futur traité (les principes des Nations Unies et du droit international humanitaire, le droit inaliénable

(23) Rapport du Groupe de travail, *op. cit.*, §33-§42. Cf. aussi l'étude de l'ILPI-UNIDIR, « A prohibition on nuclear weapons – A guide to the issues », 2016, notamment les chapitres 3 et 4 sur les différentes approches.

à l'énergie nucléaire, l'importance de la pleine participation des femmes au désarmement nucléaire et celle de l'éducation au désarmement).

L'article 1 décrit les obligations principales en vertu desquelles « chaque Etat partie s'engage à ne jamais, en aucune circonstance : a) mettre au point, mettre à l'essai, produire, fabriquer, acquérir de quelque autre manière, posséder ou stocker des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires ; b) transférer à qui que ce soit, ni directement ni indirectement, des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires, ou le contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs ; c) accepter, ni directement ni indirectement, le transfert d'armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires ou du contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs ; d) employer ni menacer d'employer des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires ; e) aider, encourager ou inciter quiconque, de quelque manière que ce soit, à se livrer à une activité interdite à un Etat partie par le présent Traité ; f) demander ou recevoir de l'aide de quiconque, de quelque manière que ce soit, pour se livrer à une activité interdite à un Etat partie par le présent Traité ; g) autoriser l'implantation, l'installation ou le déploiement d'armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires sur son territoire ou en tout lieu placé sous sa juridiction ou son contrôle ». Il s'agit d'interdictions qui couvrent un large spectre d'actions, sur le modèle des conventions sur les armes bactériologiques (articles 1 à 3) et sur les armes chimiques (article 1^{er}).

Au nombre des questions qui ont suscité le plus de discussions figurent en bonne places celles relatives à l'interdiction de l'« *emploi* » et de la « *menace* » d'emploi. L'alinéa (d) de l'article 1^{er} et l'alinéa 2 du préambule doivent être lus en combinaison et couvrent ainsi « *toute utilisation* » de l'arme nucléaire, ce qui inclut différentes situations telles que le conflit armé, l'acte terroriste ou tout emploi accidentel et non intentionnel. Le terme « *en aucune circonstance* » dans le préambule vise à écarter toute exception pouvant être invoquée pour exclure l'illicéité, telle la légitime défense dans le cadre des doctrines de dissuasion. A la demande de plusieurs délégations (Afrique du Sud, Brésil, Cuba, Egypte, Iran et Pérou), la question de la « *menace* » d'emploi fut ajoutée au titre des interdictions de l'article 1^{er}. Toutefois, en dépit des souhaits de l'Iran, le préambule ne se réfère pas à l'utilisation de l'arme nucléaire comme un « *crime contre l'humanité* », comme cela avait déjà figuré dans la résolution 1 653 (1961) de l'AGNU (24).

Les articles 2 à 5 sur les déclarations, les garanties, l'élimination totale des armes nucléaires et les mesures additionnelles sont ceux qui susciterent le plus de débats, en raison de leur caractère politiquement sensible et des

(24) AGNU, 16^e session, « Déclaration sur l'interdiction de l'emploi des armes nucléaires et thermonucléaires », A/RES/1653 (XVI), 24 nov. 1961, par 1 (b) et (d). La résolution fut adoptée par 55 voix, avec 20 voix contre et 26 abstentions.

questions techniques abordées. L'article 2 (« Déclaration ») dispose que l'Etat partie déclare, au plus tard 30 jours après l'entrée en vigueur du traité, s'il possède, détient ou contrôle ou accueille sur son territoire des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires. Il constitue une disposition majeure, s'adressant non seulement aux EDAN (alinéas *a*) et *b*), mais aussi aux ENDAN, sur le territoire duquel sont stationnées des armes nucléaires (alinéa *c*). Les discussions avaient notamment porté sur le statut des armes nucléaires stationnées sur le territoire d'ENDAN et sur la référence implicite aux ENDAN n'ayant pas signé d'accords de garanties globales avec l'Agence internationale à l'énergie atomique (AIEA).

L'article 3 sur les « *garanties* » fut l'objet d'une négociation complexe autour de l'obligation de négocier un accord de garanties généralisées avec l'AIEA (25) « *dans un délai de 180 jours après l'entrée en vigueur du présent Traité à l'égard de l'Etat partie concerné* ». A l'initiative de l'Autriche, la version finale ajoute un paragraphe 2 à l'article appelant les ENDAN ne l'ayant pas encore fait à conclure un tel accord.

L'article 4 sur l'élimination des armes nucléaires, qui prescrit à chaque Etat partie « *propriétaire d'armes nucléaires* » ou qui « *en possède ou en contrôle* » de négocier les modalités de leur destruction avec « *l'autorité internationale compétente* » (paragraphe 1 à 3) est celui qui a subi le plus de modifications. La version finale, tout en incluant un « *processus d'adhésion et de destruction* », offre désormais l'option à une puissance nucléaire d'adhérer au traité et de s'engager parallèlement dans un processus « *juridiquement contraignant et assorti d'échéances précises en vue de l'abandon vérifié et irréversible de son programme d'armement nucléaire* » (paragraphe 2). Il est précisé que l'Etat concerné dispose d'un délai de 60 jours après l'entrée en vigueur du traité à son égard pour présenter son plan de démantèlement à une « *autorité internationale compétente* ». Cet article s'adresse aussi à l'Etat partie disposant d'armes nucléaires « *sur son territoire ou en tout lieu placé sous sa juridiction ou son contrôle dont un autre Etat est propriétaire ou détenteur ou qu'il contrôle* » : il prévoit qu'un tel Etat « *veille au retrait rapide de ces armes dans les meilleurs délais, mais au plus tard à la date fixée à la première réunion des Etats parties* » (paragraphe 4). En permettant l'adhésion au traité des puissances nucléaires, l'article 4 peut s'avérer en contradiction avec l'interdiction de l'article 1^{er} alinéa *a*). Cependant, il y a un précédent, avec la Convention sur les armes chimiques qui interdit ces armes tout en prévoyant leur élimination par les Etats parties qui les possèdent déjà.

L'article 5 concerne les mesures supplémentaires d'application nationale et son paragraphe 2 est tout à fait conforme aux autres obligations assumées par les Etats au titre de la lutte contre le trafic de matières nucléaires par

(25) AIEA, Document [INFCIRC/153 (corrigé)].

des acteurs non étatiques, conformément à la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité (26).

L'article 6 se réfère à « *l'assistance aux victimes* » des essais et de l'utilisation des armes nucléaires, en matière de soins, de soutiens psychologiques, de réhabilitation et même d'insertion économique et sociale. L'article 6 reste toutefois assez vague sur les modalités de mise en œuvre de cette assistance (paragraphe 1), ainsi que sur les moyens pour réhabiliter un environnement contaminé (paragraphe 2). Cet article est complété par la disposition de l'article 7 sur la coopération internationale en faveur des victimes et la restauration de l'environnement, dont le paragraphe 3 souligne la responsabilité de tout « *Etat Partie qui a utilisé ou mis à l'essai des armes nucléaires ou tout autre dispositif explosif nucléaire de fournir une assistance suffisante aux Etats Parties touchés aux fins d'assistance aux victimes et de remise en état de l'environnement* » (27). Toutefois, à côté de ces « articles phares », coexistent d'autres dispositions qui révèlent des insuffisances notables.

Les lacunes des dispositions techniques

Les Etats avaient, pour la majorité d'entre eux, appuyé initialement le projet d'un instrument global qui établirait des modalités pratiques pour la réalisation d'un désarmement nucléaire irréversible, vérifiable et assorti de délais. Cependant, force est de constater que l'idée d'un programme d'élimination complète des armes nucléaires, assorti d'un calendrier précis dont la mise en œuvre repose sur un système de vérification, fut rapidement abandonnée faute d'accord et surtout de participation des Etats dotés et concernés. Le Traité ne prévoit par conséquent pas de phases de mise en œuvre des obligations prévues. C'est une faiblesse majeure de l'instrument pouvant affecter sa crédibilité. D'autres questions ne purent faire l'objet d'un consensus et restèrent sur la table, notamment à propos de la levée d'alerte des armes nucléaires (28), de la mise en place d'un Secrétariat du traité, de la modernisation des arsenaux (mentionnée sommairement à l'alinéa 14 du Préambule), du transit des armes nucléaires ou encore de la création d'un mécanisme de vérification spécifique.

(26) Cf. Serge SUR, « La résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques », *Revue générale de droit international public*, n°4, 2004, pp. 855-882.

(27) « *Cette disposition est particulièrement importante pour nous, qui avons fait l'objet de 67 essais entre 1946 et 1958* » et qui avons porté « *un fardeau plus lourd qu'aucun autre* », a déclaré la représentante des îles Marshall. Cf. AGNU, Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017. Ce pays avait déposé le 24 avril 2014 une requête à la Cour internationale de Justice contre les neuf puissances nucléaires en vue de leur rappeler leurs « Obligations relatives à des négociations concernant la cessation de la course aux armes nucléaires et le désarmement nucléaire », mais la Cour a déclaré son incompétence sur le fond. Cf. le site Internet www.icj-cij.org.

(28) Cf. Rapport du Groupe de travail, « De-alerting », document soumis par le Chili, la Malaisie, le Nigeria, la Nouvelle-Zélande, la Suède et la Suisse (« The de-alerting group »), A/AC.286/WP.18. Cette question est considérée par la Suisse comme « une importante et urgente mesure intermédiaire de désarmement nucléaire à prendre ». Cf. AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

Cela étant, l'une des lacunes la plus évidente réside dans l'absence de définition de l'« arme nucléaire » visée par l'interdiction. Ce n'est pas faute d'imagination. Le groupe de travail avait formulé une proposition de « *définition de l'arme nucléaire* » comme signifiant : « *tout dispositif capable de libérer de l'énergie nucléaire de manière non contrôlée qui possède un ensemble de caractéristiques permettant son emploi à des fins belliqueuses. Un engin qui pourrait être utilisé pour le transport ou la propulsion du dispositif n'est pas couvert par la présente définition s'il peut être séparé de ce dernier ou s'il n'en constitue pas un élément indivisible* » (29). Aucun accord n'a pu se dégager pour inclure cette définition dans le Traité compte tenu des divergences à propos de la distinction entre « *arme* » et « *dispositif explosif* » (30). Il y a des précédents en cela puisque ni le Traité de non-prolifération (TNP), ni le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) ne définissent l'arme nucléaire. Cependant, il existe des définitions juridiques de l'arme nucléaires dans le Traité de Tlatelolco (1967) (31), ainsi que dans le Traité de Bruxelles modifié et son Protocole n°3 (1955) (32).

De plus, le traité n'apporte pas de solution satisfaisante à la question de la vérification, en dépit des débats qu'elle a suscitée dans le groupe de travail et dans les sessions de négociation. Pour les opposants au traité (les puissances nucléaires), l'absence de mécanisme de vérification est la preuve que l'instrument n'est pas dans une logique d'effectivité. Le Groupe de travail avait proposé la « *création d'un organisme international chargé d'assurer la vérification et le respect des obligations, comprenant une conférence des Etats parties, un conseil exécutif et un secrétariat technique, ou l'attribution à l'AIEA d'un rôle actif dans la vérification du désarmement nucléaire* ». Il proposait dans cette perspective la « *mise en place de dispositifs de vérification, y compris des inspections de routine et des inspections par mise en demeure, de même que des mesures pour l'utilisation de capteurs sur les lieux, photographies par satellite, prélèvement d'échantillons de radionucléides et autres systèmes de télédétection, échange*

(29) Cf. Rapport du groupe de travail, *op. cit.*, élément n°2.

(30) La Suède a déposé le 10 mai 2017 un *working paper* sur la « Définition nucléaire » (A/CONF.229/2017/WP.5).

(31) L'article 5 du Traité de Tlatelolco définit l'arme nucléaire comme « *tout dispositif susceptible de libérer de l'énergie nucléaire de manière non contrôlée et qui possède un ensemble de caractéristiques propres à l'emploi à des fins belliqueuses. L'engin pouvant servir au transport ou à la propulsion du dispositif n'est pas compris dans cette définition, s'il peut être séparé du dispositif et ne fait pas partie intégrante de celui-ci* ».

(32) Le Traité de Bruxelles modifié et son Protocole n°3, annexe II, relatif au Contrôle des armements stipule que « *l'arme atomique est définie comme tout arme que contient ou est conçue pour contenir ou utiliser un combustible nucléaire ou des isotopes radioactifs et qui, par explosion ou autre transformation nucléaire non contrôlée ou par radioactivité du combustible nucléaire ou des isotopes radioactifs, est capable de destruction massive, dommages généralisés ou empoisonnements massifs. Est, en outre, considéré comme arme atomique, toute pièce, tout dispositif, toute partie constituante ou toute substance, spécialement conçu ou essentiel pour une arme définie [précédemment] au paragraphe (a).* »

d'informations avec d'autres organismes et communication de renseignements par des particuliers » (33).

En l'absence d'accord sur un mécanisme de vérification propre au traité, la vérification est abordée de manière pragmatique, en renvoyant les parties à en négocier les modalités avec « *l'autorité internationale compétente* », en pratique l'AIEA (34). La Suisse a fait des propositions en ce sens dans le cadre de l'initiative en vue d'un « *Partenariat international pour la vérification du désarmement nucléaire* » (35). A ce stade, il serait difficile de négocier des dispositions détaillées et techniquement crédibles qui permettent de vérifier la destruction des armes nucléaires sans la participation des Etats dotés.

D'autres questions sensibles relatives aux visites, transits et survols d'aéronefs ou de navires transportant des armes nucléaires n'ont pas fait l'objet de dispositions dans le traité, faute d'accord sur la formule proposée par le Groupe de travail, qui prévoyait l'« *interdiction d'autoriser des armes nucléaires sur le territoire national, y compris d'autoriser la présence de navires transportant des armes nucléaires dans les ports et les mers territoriales, d'autoriser des aéronefs porteurs d'armes nucléaires à entrer dans l'espace aérien national, d'autoriser le passage, le stationnement ou le déploiement d'armes nucléaires sur le territoire national* » (36). Plusieurs délégations ont regretté que l'article premier n'interdise pas explicitement le transit des armes nucléaires (37). Cette absence peut s'expliquer par le caractère complexe de la mise en œuvre et de la vérification d'une telle interdiction. Cette question s'est posée dans le cadre des instruments instituant des zones exemptes d'armes nucléaires et n'avait pas pu trouver de solutions satisfaisantes. Le constat est qu'il s'avère compliqué de vérifier le respect d'une disposition interdisant le transit à travers le territoire d'un Etat partie si ce dernier n'est pas informé de l'existence d'armes nucléaires traversant son territoire par voie maritime ou aérienne. En outre, la doctrine de dissuasion repose sur le secret et la dissimulation (sous-marins nucléaires).

Le débat fut tout aussi animé à propos de la « clause de retrait », classique et conforme à la Convention de Vienne sur le droit des traités. L'article 17 précise qu'un Etat Partie « *a le droit de se retirer du présent Traité s'il décide que des événements extraordinaires en rapport avec l'objet du Traité ont compromis ses intérêts suprêmes* » (§2). Cette décision devra être notifiée au dépositaire avec « *un exposé des événements extraordinaires dont l'Etat en question considère qu'ils ont compromis ses intérêts suprêmes* ». Le délai

(33) Rapport du Groupe de travail, *op. cit.*, Annexe II », « *Eléments proposés pour des mesures juridiques efficaces* », qui pourraient être inclus dans un instrument juridique international, Elément n°13.

(34) Cf. l'article 4§3.

(35) Assemblée générale, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

(36) Rapport du Groupe de travail, *op. cit.*, Annexe II, Elément n°6.

(37) Assemblée générale, Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017, Déclarations des représentants cubain et péruvien.

auquel le retrait prend effet après notification était initialement de trois mois dans les premières versions du texte, en s'inspirant du TNP, avant d'être rallongé à 12 mois (§3) à la demande de plusieurs délégations (Brésil et Mexique), les conditions de retrait se trouvant ainsi durcies. L'article envisage le cas où l'Etat qui se retire est engagé dans un conflit : dans cette circonstance, il « *reste lié par les obligations résultant du présent Traité et de tout protocole additionnel jusqu'à ce qu'il ne soit plus partie à aucun conflit armé* ». En dehors du délai de retrait et de la référence au conflit armé, la clause de retrait de l'article 17 du TIAN est assez similaire à celle du TNP (38).

Concurrent ou complémentaire du TNP ?

Pour les EDAN, le nouveau traité aura pour effet d'affaiblir le TNP en créant une structure parallèle, avec un régime de vérification insuffisant. D'où leur détermination à défendre le TNP : « *nous réitérons nos engagements au titre du TNP et réaffirmons notre détermination à préserver et à continuer de promouvoir son autorité, son universalité et son efficacité* » (39).

Au cours des négociations, la question du lien entre le TIAN et le TNP a été âprement discutée, certaines délégations souhaitant des dispositions fortes en ce sens (40), d'autres préférant une mention dans le nouveau traité des acquis en matière de non-prolifération et de désarmement. Suite aux recommandations du Groupe de travail soulignant « *l'importance du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et des engagements qui y sont énoncés* » et rappelant que l'instrument juridique à négocier devait « *compléter et renforcer le régime du désarmement nucléaire et de la non-prolifération, y compris les trois piliers du Traité* » (41), les rédacteurs du TIAN ont inséré une disposition dans le préambule (alinéa 18) se référant à « *la mise en œuvre intégrale et effective* » du TNP comme « *pièce angulaire du régime international de non-prolifération nucléaire et fondement essentiel pour la poursuite du désarmement nucléaire* » (42). L'article 18 sur les « *relations avec d'autres accords* » a suivi le même modèle que ceux des instruments sur les armes (notamment le Traité sur le commerce des armes), en stipulant que « *la mise en œuvre du présent Traité est sans préjudice des obligations souscrites par les Etats Parties au titre d'accords internationaux actuels auxquels ils sont parties, pour autant que ces obligations soient compatibles avec le présent Traité* ».

(38) L'article X du TNP mentionne que « *des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du présent Traité, ont compromis les intérêts suprêmes de son pays [...] Ladite notification devra contenir un exposé des événements extraordinaires que l'Etat en question considère comme ayant compromis ses intérêts suprêmes* ».

(39) Cf. la Déclaration de presse des représentants permanents des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France auprès des Nations Unies, 7 juil. 2017, *op. cit.*

(40) Le représentant des Pays-Bas souhaitait inscrire dans le nouveau traité une disposition présentant l'adhésion au TNP comme obligatoire. Cf. AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

(41) Rapport du Groupe de travail, *op. cit.*, Conclusions et recommandations, §66.

(42) Le préambule se réfère aux acquis constitués par le TICE et les traités régissant les zones exemptes d'armes nucléaires en tant que « *contributions [...] au renforcement du régime de non-prolifération nucléaire et à la réalisation de l'objectif du désarmement nucléaire* ».

Certaines délégations participantes à la négociation ont regretté que le nouvel instrument ne fasse pas suffisamment le lien avec le TNP et contribue ainsi à l'affaiblir (43). Cet argument est rejeté par la majorité des ENDAN, qui souligne que non seulement le TIAN est complémentaire du TNP, mais qu'il contribuera à le renforcer étant donné qu'une interdiction de l'arme nucléaire en tant que norme juridique est une voie complémentaire permettant la mise en œuvre du désarmement nucléaire.

Le schisme fut consommé au cours des négociations à propos de la notion de « *vide juridique* » (« *legal gap* »). Pour les tenants de l'« agenda humanitaire », le TIAN permettra de combler le « *vide juridique* » concernant l'absence d'interdiction générale du développement, de la possession et de l'utilisation des armes nucléaires telle qu'elle est établie dans des régimes d'interdiction d'armes comparables (44). Ce « *vide juridique* » ne peut être rempli par le TNP, qui a révélé son insuffisance et son inefficacité dans la mise en œuvre du désarmement nucléaire et qui, de surcroît, n'a pas empêché quatre autres États de se doter de l'arme nucléaire (Israël, Inde, Pakistan et Corée du Nord) en plus des cinq EDAN reconnus. L'argumentaire du « *vide juridique* » est contesté par les tenants de l'« approche progressive », un groupe de 24 pays qui invoque une base juridique suffisante pour négocier le désarmement nucléaire, base résidant précisément dans le TNP et d'autres instruments et cadres pertinents relatifs aux armes nucléaires (45). A ce propos, le Groupe de travail avait noté que le texte du TNP ne prévoyait pas de directives concrètes pour mettre en œuvre les mesures à prendre en application de l'article VI (46).

Si le TIAN vient en application de l'obligation de l'article VI du TNP, son entrée en vigueur ne rendrait-elle pas obsolète ce dernier, voire le TICE et les instruments instituant les zones exemptes d'armes nucléaires (Afrique, Amérique latine, Asie centrale, Asie du Sud-Est et Pacifique Sud) ? Dans les circonstances actuelles, rien ne permet d'envisager avec certitude les conséquences du TIAN sur le régime international de non-prolifération incarné par le TNP. Cela dépendra de l'entrée en vigueur du nouveau traité, qui semble compromise par l'attitude hostile des États détenteurs de l'arme nucléaire.

(43) La représentante des Pays-Bas a estimé que le nouvel instrument « *aurait dû compléter le TNP* », mais qu'il se présente plutôt comme « supérieur » à ce dernier ; quant à la représentante de la Suisse, elle a considéré qu'il « *aurait dû être plus ferme dans son engagement en faveur du TNP* ». Cf. AGNU, Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017.

(44) Cf. « The 'legal gap': recommendations to the Open-ended Working Group on taking forward nuclear disarmament negotiations », document déposé par 126 États, 4 mai 2016 (A/AC.286/WP.36) ; « The legal gap, the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and different approaches on taking forward nuclear disarmament negotiations », soumis par l'Autriche, 22 fév. 2016 (A/AC.286/WP36).

(45) Cf. « A progressive approach to a world free of nuclear weapons! revisiting the building blocks paradigm », document soumis par l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Croatie, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République de Corée, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Turquie, A/AC.286/WP.9/Rev.2.

(46) Cf. Rapport du Groupe de travail, *op. cit.*, §24.

L'OPPOSITION DES PUISSANCES NUCLÉAIRES,
OBSTACLE A SON EFFECTIVITÉ

Le large soutien d'une majorité significative d'Etats au TIAN est hypothéqué par l'opposition sans surprise des Etats possédant l'arme nucléaire. Comment peut-il en être autrement dès lors que l'instrument en vertu duquel ils devront renoncer à leur statut de puissance fut négocié et adopté en leur absence ? Une absence choisie et assumée jusqu'au bout du processus. Cette opposition sans concession des Etats possédants s'est traduite ainsi par une politique de la « chaise vide » tout au long du processus de négociations et par le rejet du traité une fois adopté, mais aussi par la mobilisation des ENDAN alliés sous « parapluie nucléaire » contre l'instrument, cela alimentant l'incertitude quant à son effectivité.

La politique de la « chaise vide » et le « front du refus » des possédants

L'essentiel des obligations du TIAN pèse bien évidemment sur les « *Etats possédants* », lesquels doivent, en vertu de l'article premier, renoncer à mettre au point, tester, produire, fabriquer, acquérir, posséder, stocker, employer ou menacer d'employer des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs et, au titre de l'article 4, procéder à « *l'élimination complète des armes nucléaires* » en leur possession. L'instrument donne la possibilité aux Etats possédant des armes nucléaires d'en être partie une fois leurs armes démantelées ou bien avant, en proposant des mesures efficaces de désarmement nucléaire à « *l'autorité internationale compétente* » ou à la conférence d'examen suivante (47).

C'est un véritable défi, qui paraît irréaliste compte tenu de la part que représente le nucléaire dans les doctrines de défense des Etats concernés. Divisés sur les autres questions internationales (conflits régionaux), les puissances nucléaires ont constitué tacitement un « *front du refus* » du traité. Ce refus traduit bien la crainte de délégitimation et de stigmatisation de l'arme nucléaire. Il met également les EDAN devant leur propre ambiguïté, laquelle consiste à souligner l'importance de l'arme nucléaire pour leur sécurité tout en dissuadant les autres Etats de la posséder.

Avant même l'adoption du TIAN, se sont exprimés trois membres permanents occidentaux du Conseil de sécurité (P3) : ils se disent « *consternés par le fait que le débat sur le désarmement ait pris une telle direction* » car « *négocier une prohibition internationale des armes nucléaires ne rapprochera aucunement de l'objectif d'un monde exempt d'armes nucléaires* » et « *n'améliora pas en soi la sécurité internationale* ». Le P3 exprime sa disponibilité en vue « *d'œuvrer en faveur d'une approche*

(47) Cf. l'article 4, alinéas 1 et 2.

progressive étape par étape » (48). Les positions des Etats-Unis (49), de la France (50) et du Royaume-Uni (51) mettent généralement l'accent sur les deux arguments suivants à l'encontre du TIAN : il affaiblirait moralement la dissuasion au moment où l'environnement sécuritaire est particulièrement imprévisible et il fragiliserait les régimes en vigueur de non-prolifération et de désarmement, en rendant plus difficile le consensus dans les cadres existants du TNP et de la Conférence du désarmement.

Les membres du P3, à l'instar de la Russie, ont pratiqué la politique de la « chaise vide » aux différentes étapes du processus de négociation du TIAN (les trois conférences sur l'impact humanitaire des armes nucléaires (52), le Groupe de travail à composition non limitée et les sessions de négociations à la Conférence d'adoption). La Russie défend une position proche de celles des pays du P3, ainsi que l'illustre son opposition à la résolution 71/258 et à l'ensemble du processus ; elle estime les armes nucléaires « *absolument légitimes* » et fustige le fait que « [la] *priorité accordée à l'interdiction des armes nucléaires serait un pur acte de propagande* » pouvant avoir des « *répercussions mortelles et destructrices qui porteraient atteinte au TNP si cette résolution était adoptée* » (53).

La Chine se démarque des autres EDAN, moins sur le fond que sur la forme. C'est le seul membre permanent du Conseil de sécurité à s'abstenir lors du vote de la résolution 71/258, en déclarant que « *les armes nucléaires devraient être totalement interdites et détruites afin de construire un monde sans armes nucléaires* ». Pour justifier son absence à la négociation du TIAN, Pékin a souligné sa préférence pour une approche progressive dans le cadre de la Conférence du désarmement : « *le désarmement nucléaire doit être poursuivi selon un processus dit d'étape par étape, sur la base du respect des principes du maintien de la stabilité stratégique mondiale et d'une sécurité sans entrave pour tous* » (54).

Les obligations du TIAN n'ont aucune conséquence sur la distinction juridique faite habituellement entre le statut d'« *Etat doté d'armes*

(48) Explication de vote de l'ambassadeur Alice Guitton au nom des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France, suite à l'adoption du projet de résolution A/C.1/71/L.41, « Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire », 27 oct. 2016, disponible sur le site de la Mission permanente de la France auprès de la Conférence du désarmement, à l'adresse cd-geneve.delegfrance.org/71eme-AGNU-Explications-de-vote-segment-armes-nucleaires-27-octobre-2016 (consulté le 14 janvier 2018).

(49) Cf. en particulier la déclaration de Robert A. Wood (Etats-Unis), AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

(50) Cf. la déclaration de la porte-parole du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères suite à l'adoption d'un traité d'interdiction des armes nucléaires, New York, 7 juil. 2017, disponible sur le site Internet du Quai d'Orsay à l'adresse onu.delegfrance.org/Adoption-d-un-traité-d-interdiction-des-armes-nucleaires. Cf. également les déclarations de l'ambassadeur Alice Guitton, 3 et 27 oct. 2016, et du Représentant permanent adjoint Louis Riquet, AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

(51) Cf. la déclaration de Matthew Rowland (Royaume-Uni), AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

(52) Les Etats-Unis et le Royaume-Uni avaient en revanche dépêché leurs délégations à la conférence humanitaire de Vienne (2014).

(53) AGNU, Transcription officielle de la déclaration de la Russie, débat général, 4 oct. 2016.

(54) Déclaration du président Xi, Conférence du désarmement, Genève, 18 janv. 2017.

nucléaires » découlant du TNP et les « *autres Etats possédants* ». Manifestement, Israël, l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord ne soutiennent pas le TIAN mais font preuve d'une certaine discrétion, tout en observant les positions des cinq EDAN. L'Inde et le Pakistan s'étaient abstenus lors du vote de la résolution 71/258 et avaient participé à une première session informelle de négociation du TIAN (16 février 2017) avant de s'absenter par la suite. L'Inde, à l'instar de la Chine et de la Russie, a précisé que la Conférence du désarmement est, compte tenu de son mandat, le seul cadre pour discuter du désarmement nucléaire. Toutefois, New Delhi continue de privilégier le projet d'une convention sur l'interdiction de l'emploi des armes nucléaires, « *étape vers un désarmement effectif* » (55). Le Pakistan, attentif aux positions de l'Inde, lie le renforcement de la sécurité et la négociation globale sur la réduction simultanée des armes classiques et de destruction massive (56).

La Corée du Nord et Israël ont évidemment fait référence aux tensions dans leurs régions respectives pour justifier leur posture sécuritaire, en évitant soigneusement d'aborder les questions de fond du désarmement nucléaire. Pyongyang a trouvé dans le contexte de crise de ses rapports avec Washington l'occasion de fustiger « *l'hyperpuissance* » et de justifier son statut nucléaire par « *la nécessité de renforcer ces capacités de légitime défense avec une force nucléaire en raison de l'attitude agressive des Etats-Unis* » (57). Quant à Israël, c'est le seul des neuf Etats possédant l'arme nucléaire à rester muet sur le fond, en n'expliquant pas son absence au processus de négociation du TIAN, ni d'ailleurs ses votes successifs d'opposition à l'instrument (58). Est-ce la manifestation de sa politique d'« *opacité nucléaire* » ? (59).

L'OTAN entre condamnation et inquiétude : quels impacts sur les alliances ?

Sur les 38 Etats ayant voté contre l'adoption du TIAN, 30 sont des ENDAN alliés de Washington : 27 des 28 membres de l'Alliance atlantique, auxquels s'ajoutent l'Australie, la Corée du Sud et le Japon, qui bénéficient du « *parapluie nucléaire* » découlant des traités de défense avec les Etats-Unis. Ces alliés ont constitué le groupe dit de l'« *approche progressive* » formé en vue de contrer l'« *agenda humanitaire* » lors du processus du TIAN. Dans ce groupe, les Pays-Bas se distinguent en tant que seul membre

(55) Déclaration de l'Inde, Conférence du désarmement, 28 mars 2017 ; AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

(56) Déclaration du Pakistan.

(57) « *DPPK not to attend UN nuclear conference* », *Pyongyang Time*, 30 mars 2017. On relève une contradiction dans la posture de ce pays, qui n'a pas participé à la conférence d'adoption du TIAN, en contradiction avec son vote en faveur du projet de résolution la convoquant.

(58) Déclaration de Michal Sehayek-Soroka (Israël), AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

(59) Cf. Abdelwahab BIAD, « *Le programme nucléaire israélien : un tabou* », *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, pp. 712-725.

de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) à s'abstenir lors du vote de la résolution 71/258 (60), de sorte qu'ils ont pu participer aux différentes sessions de négociation du TIAN. Parmi les arguments invoqués par la représentante des Pays-Bas pour expliquer la position de son pays, il y a précisément la question de son caractère « *incompatible avec les obligations d'un membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord* » (61).

Réagissant à l'ouverture à la signature du TIAN le 20 septembre 2017, le Conseil de l'Atlantique Nord a déclaré : « chercher à interdire les armes nucléaires par un traité qui n'engagera aucun Etat possédant effectivement de telles armes ne sera pas efficace, ne réduira pas les arsenaux nucléaires, ne renforcera la sécurité d'aucun Etat, et ne contribuera pas à la paix et la stabilité internationales. Cette initiative risque même d'avoir l'effet inverse et de créer des divisions et des divergences à un moment où une approche unifiée de la prolifération et des menaces pour la sécurité est plus nécessaire que jamais ». Les alliés estiment que « nos obligations juridiques en ce qui concerne les armes nucléaires ne changeront pas » (62). Il faut entendre par là la place qu'occupe le nucléaire dans la doctrine militaire de l'Alliance et le « parapluie nucléaire » qu'il implique dans le cadre de la clause d'assistance mutuelle (article 5 du Pacte atlantique).

Le TIAN ne remet pas en cause les systèmes d'alliances en tant que tels mais concernerait uniquement la dimension nucléaire, c'est-à-dire la présence d'armes nucléaires sur le territoire des Etats concernés. C'est en ce sens qu'il faudrait interpréter l'article 18 sur les « *obligations découlant d'autres accords internationaux [...], pour autant que ces obligations soient compatibles avec le présent Traité* ». En conséquence, s'ils souhaitent se joindre au Traité, les ENDAN sous « *parapluie nucléaire* » devront renégocier au préalable avec les EDAN concernés les accords de défense, en s'assurant du retrait total des armes nucléaires placées sur leur territoire et de l'abandon de toute clause d'assistance et de sécurité impliquant l'emploi d'armes nucléaires. Cela n'est pas sans conséquences sur les doctrines d'emploi d'une alliance comme l'OTAN, dans l'hypothèse où l'un ou plusieurs de ses membres se joignent au traité.

C'est en ce sens qu'il faudrait interpréter le message adressé par Washington le 17 octobre 2016 à ses alliés, les mettant en garde contre le fait que le traité « *pourrai[t] avoir un impact direct sur la capacité des Etats-Unis à respecter leur engagement de dissuasion élargie sur les membres de l'OTAN* » et les alliés d'Asie et du Pacifique, comme « *sur celles des autres Etats dotés d'armes nucléaires* ». Le document précise que

(60) Cette position singulière fait suite au vote d'une résolution du Parlement néerlandais (avr. 2016) en faveur d'une participation à la négociation du TIAN.

(61) AGNU, Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017.

(62) Déclaration du Conseil de l'Atlantique Nord, Communiqué de presse, 20 sept. 2017, disponible à l'adresse Internet www.nato.int/cps/en/natohq/news_146954.htm?selectedLocale=fr (consultée le 10 janvier 2018).

cela « *pourrait rendre impossible la planification nucléaire, la formation nucléaire, le transit lié aux armes nucléaires dans l'espace aérien comme sur les mers territoriales* » (63). Certaines sources évoquent des pressions qu'auraient exercées sur leurs alliés des EDAN pour qu'ils ne soutiennent pas l'adoption du TIAN (64). Le résultat est relativement payant, puisque lors du vote de la résolution 71/258 les Etats alliés constituent l'essentiel des 35 voix négatives et des 13 abstentions répertoriées (65). Le souci de ne pas mécontenter les EDAN pourrait aussi expliquer le nombre élevé d'Etats absents au vote d'adoption du TIAN par l'Assemblée le 7 juillet 2017 (122 voix pour, 1 contre et 1 abstention, soit 124 suffrages exprimés sur 193 Etats membres des Nations Unies) (66). L'absence exprime ici une position de non-soutien au TIAN, ce qui peut être une source d'inquiétude quant à son effectivité.

L'universalité du Traité en question

Le paradoxe avec le TIAN, c'est qu'il a été négocié sans la participation des premiers Etats concernés, les puissances nucléaires, ainsi que l'ont souligné à juste titre ces dernières. C'est un fait sans précédent dans l'histoire des négociations du désarmement qu'un instrument juridique soit négocié et adopté par des Etats qui ne possèdent pas les armes visées par l'interdiction. C'est également un facteur de fragilité qui suscite une inquiétude légitime quant à son universalité. Cette question justifie précisément une disposition sur l'« *universalité* », insérée à l'article 12 stipulant que « *chaque Etat Partie encourage les Etats non-parties au présent Traité à le signer, à le ratifier, à l'accepter, à l'approuver ou à y adhérer, dans le but de susciter l'adhésion de tous les Etats au présent Traité* ». Sera-t-elle suivie d'effet ?

En effet, il y a la crainte que le TIAN ne connaisse les mêmes turpitudes que le TICE, lequel, depuis son adoption en 1993, n'est toujours pas en vigueur. Pour éviter ce scénario, sont prévues des conditions souples d'entrée en vigueur qui excluent de définir une liste de pays dont la ratification serait nécessaire (cela aurait pu être les Etats possédants par exemple). L'article 15 paragraphe 1 prévoit simplement que le Traité « *entre en vigueur 90 jours après le dépôt du cinquantième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'accession* ». Le seuil retenu

(63) ICAN, « US pressured NATO states to vote no to a ban », 1^{er} nov. 2016, disponible sur le site Internet www.icanw.org/campaign-news/us-pressures-nato-states-to-vote-no-to-the-ban-treaty/ (consulté le 14 janvier 2018).

(64) Colum LYNCH, « US seeks to scupper proposed ban on nuclear arms », *Foreign Policy*, 21 oct. 2016.

(65) AGNU, 71^e session, point 98 de l'ordre du jour, Document A/RES/71/258. Pour le détail des votes, cf. 68^e séance plénière, A/71/PV 68.

(66) A/RES/71/258. Ont voté contre : Allemagne, Andorre, Australie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Grèce, Hongrie, Islande, Israël, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Micronésie (Etats fédérés de), Monaco, Monténégro, Norvège, Pologne, Portugal, République de Corée, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Turquie. Se sont abstenus : Arménie, Bélarus, Chine, Finlande, Inde, Mali, Maroc, Nicaragua, Ouzbékistan, Pakistan, Pays-Bas, Soudan, Suisse.

ici se situe dans la moyenne de ceux définis pour l'entrée en vigueur des autres instruments multilatéraux de désarmement : il est supérieur à celui du Traité sur le commerce des armes et de la Convention sur les mines antipersonnel (40), du TNP (40 + les 3 Etats dépositaires), de la Convention sur les sous-munitions (30) et de la Conventions sur les armes biologiques (22), mais il est inférieur à celui de la Convention sur les armes chimiques (65).

C'est une approche pragmatique qui a présidé à la formulation de certaines dispositions du traité, compte tenu de la non-participation des puissances nucléaires à son élaboration et par souci de ne pas entraver de futures adhésions. L'avenir est ménagé avec la possibilité d'adopter des amendements (article 10) ainsi que des protocoles additionnels, notamment par des négociations avec les Etats non-parties (67). Le représentant de l'Algérie illustre le sentiment général des ENDAN qui soutiennent le TIAN lorsqu'il déclare « *certes nous regrettons l'absence des puissances nucléaires* », « *mais nous saluons le fait que la porte reste ouverte* » (68). Le délégué de la Suisse, autre soutien du processus, s'est montré plus pessimiste, mettant en exergue une situation où des négociations « *pas du tout ouvertes* », en l'absence des EDAN, ont conduit à un traité qui « *pourrait affaiblir des normes internationales et aggraver la polarisation entre les Etats dotés de l'arme nucléaire et les autres* » (69).

Il est peu probable que, dans les circonstances actuelles, les Etats possédants renoncent à un attribut de la puissance militaire et diplomatique sans équivalent en se joignant au TIAN. Néanmoins, une brèche est ouverte sur la voie de la délégitimation de cette arme de destruction massive, pouvant conduire à l'émergence d'une norme coutumière d'interdiction des armes nucléaires. Toutefois, cela se heurte pour le moment aux « *objecteurs persistants* ». Ainsi, les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni ont clairement indiqué leurs positions à ce propos dans une déclaration commune : « *Nous n'avons pas l'intention de signer, de ratifier ou de devenir partie à ce traité. Par conséquent, il n'y aura pas de changement dans les obligations juridiques de nos pays en ce qui concerne les armes nucléaires. Par exemple, nous n'accepterions aucune prétention que ce traité refléterait ou contribuerait de quelque manière que ce soit au développement du droit international coutumier (d'une norme coutumière)* » (70).

Du fait de l'opposition radicale des puissances nucléaires, il est peu probable que, dans les circonstances actuelles, cet instrument puisse assurer la transition vers « *un monde exempt d'armes nucléaires* ». Ce refus lié aux objectifs même d'un traité porteur d'une approche ambitieuse nourrit les frustrations d'une majorité d'Etats non dotés quant à l'absence de progrès

(67) Cf. l'article 8§1 (b) et l'article 17§3.

(68) AGNU, Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017.

(69) *Ibidem*. Ce pays s'est abstenu lors du vote de la résolution 71/258 (23 déc. 2016).

(70) Cf. la déclaration de presse des représentants permanents des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France auprès des Nations Unies, 7 juil. 2017, *op. cit.*

vers le désarmement nucléaire. Il a pour effet de bouleverser le système des « trois ordres » (possession, essai et emploi) qui fonde l'architecture des accords sur l'arme nucléaire depuis des décennies. En ce sens, son adoption constitue une rupture que les EDAN auraient tort de considérer comme un non-événement. Ne doit-on pas plutôt y voir l'occasion de donner une nouvelle impulsion au processus de désarmement nucléaire car le *statu quo* est en soi source de risques (71). C'est déjà un pari vers l'avenir.

(71) Peter MAURER, président du Comité international de la Croix-Rouge, exprimait très bien le sens des efforts en vue du désarmement nucléaire : « *même si le traité n'éliminera pas les armes nucléaires du jour au lendemain, il les délégitime et constitue un moyen dissuasif fort* ».