

LOIS ET RÈGLES : VERS LE NON-EMPLOI ET L'INTERDICTION

« Le Conseil des délégués [...] peine à concevoir comment l'emploi, sous quelque forme que ce soit, d'armes nucléaires pourrait être conforme aux règles du droit international humanitaire, en particulier aux règles relatives à la distinction, à la précaution et à la proportionnalité. »

Conseil des délégués du Mouvement international de la Croix rouge et du Croissant rouge, 26 novembre 2011

Dans son mémorandum Avis consultatif de 1996 sur la « Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires », la Cour internationale de Justice part de l'étude du droit conventionnel actuel, des règles coutumières et de la pratique des États en matière d'armement nucléaire pour parvenir à la conclusion unanime que les règles et principes du droit international humanitaire s'appliquent aux engins nucléaires.¹⁵⁷ Selon cet avis, l'emploi d'armes nucléaires est généralement contraire aux règles et principes du droit international humanitaire.

Or, ce droit régit l'usage des armements et de la force en temps de guerre. Il interdit le recours à des armes ou des méthodes de combat qui frappent sans discrimination les civils (qui sont protégés), causent

Légalité de la riposte nucléaire

De même que la torture est illicite, y compris à l'encontre de citoyens ou de responsables d'un pays qui en a lui-même fait usage contre ses propres citoyens, de même l'emploi des armes nucléaires devrait être illicite, y compris à l'encontre d'un pays qui en a fait usage.

Les armes nucléaires frappent sans discrimination et cette caractéristique implique qu'il n'est pas possible d'en limiter l'usage à des cibles légitimes – et tout emploi frappant les civils sans discrimination est proscrit.

des maux superflus aux combattants, ont des effets disproportionnés par rapport à l'avantage militaire qui en est attendu, ou entraînent des dommages étendus, graves et de long terme à l'environnement. La Cour internationale de Justice n'a trouvé aucune circonstance dans laquelle la menace d'usage ou l'usage d'armes nucléaires pourrait être conforme à ce droit. Toutefois, l'impact de l'avis de la Cour sur les politiques des États dotés d'armes nucléaires est limité par son incapacité à se prononcer sur la licéité de l'emploi de ces armes dans « une circonstance extrême de légitime défense dans laquelle la survie même d'un État est en cause. »¹⁵⁸

Plus récemment, les conséquences humanitaires de l'emploi de l'arme nucléaire ont été réaffirmées et une attention accrue a été accordée à l'application aux armes nucléaires du droit international, et en particulier du droit humanitaire. La Conférence d'examen du TNP de 2010 « se dit vivement préoccupée par les conséquences catastrophiques qu'aurait l'emploi d'armes nucléaires sur le plan humanitaire et réaffirme la nécessité pour tous les États de respecter en tout temps le droit international applicable, y compris le droit international humanitaire ».¹⁵⁹

La déclaration de Vancouver de 2011 (*Law's Imperative for the Urgent Achievement of a Nuclear-Weapon-Free World*) souligne l'incompatibilité des armes nucléaires avec le droit et la sécurité des hommes.¹⁶⁰ En novembre 2011, le Conseil des délégués du Mouvement international de la Croix rouge et du Croissant rouge adopte une résolution intitulée « Vers l'élimination des armes nucléaires » qui affirme le caractère irréconciliable des armes nucléaires avec le droit international humanitaire. Cette résolution « souligne les souffrances humaines incommensurables qui pourraient résulter de l'emploi d'armes nucléaires, [et] le manque de capacités pour mener une action humanitaire adéquate » et appelle les États à engager des négociations en vue de conclure un accord international juridiquement contraignant pour interdire l'emploi des armes nucléaires et parvenir à leur élimination totale.¹⁶¹ En avril 2012, le Ministre norvégien des Affaires étrangères a annoncé au Parlement que la Norvège accueillerait au printemps 2013 une conférence intergouvernementale sur les conséquences humanitaires des armes nucléaires.¹⁶²

La reconnaissance des conséquences humanitaires catastrophiques qu'aurait l'emploi d'une arme nucléaire et l'introduction du droit international humanitaire dans le débat sur l'armement nucléaire marquent une évolution positive qui pourrait déboucher sur de véritables

progrès et sortir de l'impasse les négociations sur le désarmement nucléaire. Il est important de noter qu'en plaçant les considérations humanitaires au centre du débat sur les armes nucléaires, le droit international humanitaire exige des avancées décisives en matière d'interdiction de ces armes et non une solution de plus petit dénominateur commun associé à des mesures progressives de limitation des armes. L'approche du droit humanitaire peut servir de base aux États qui partagent cette vision pour instaurer une interdiction sans attendre un consensus de tous les États détenteurs d'armes nucléaires. C'est la mise en œuvre d'une démarche de ce type qui a permis la conclusion de traités interdisant les mines antipersonnel et les sous-munitions ; cette approche pourrait aussi favoriser les négociations d'un traité international d'interdiction des armes nucléaires.

Certains États détenteurs de l'arme nucléaire – notamment la Chine, l'Inde, le Pakistan et la République populaire démocratique de Corée – sont favorables à une interdiction. D'autres ne sont pas encore prêts à interdire les armes nucléaires mais pourraient accepter une interdiction mondiale d'emploi similaire à l'interdiction de 1925 sur l'usage des armes chimiques (assortie d'un droit de riposte) ou au moins une règle de non-emploi des armes nucléaires.

Certains États détenteurs de l'arme nucléaire ont adopté une politique de « non-recours en premier » qui correspond à un engagement de n'utiliser l'arme nucléaire que pour riposter à une attaque nucléaire (voir aussi à ce propos le **Chapitre 5. Dissuasion nucléaire et sécurité**).

Les engagements de non-recours en premier sont d'importantes mesures de confiance : ils préparent le désarmement nucléaire, réduisent notablement la nécessité d'une force de dissuasion nucléaire, sont susceptibles d'induire des changements dans le mode de déploiement des arsenaux nucléaires (levée de l'état d'alerte, retrait des ogives des vecteurs, élimination des armes nucléaires tactiques) et fournissent implicitement des garanties négatives de sécurité aux États non dotés d'armes nucléaires.

Néanmoins, les politiques de non-recours en premier incluent encore la menace d'emploi d'armes nucléaires en représailles. Si l'on peut considérer qu'elles respectent l'exigence de proportionnalité du droit international humanitaire, elles violent les autres principes de ce droit. De même que la torture est illicite, y compris à l'encontre de citoyens ou de responsables d'un pays qui en a lui-même fait usage contre ses propres citoyens, de même l'emploi des armes nucléaires devrait être illicite, y compris à

l'encontre d'un pays qui en a fait usage. Les armes nucléaires frappent sans discrimination et cet aspect implique qu'il n'est pas possible d'en limiter l'usage à des cibles légitimes – et un emploi frappant les civils sans discrimination est proscrit. Il découle donc du droit international humanitaire qu'il est impératif d'interdire l'emploi de l'arme nucléaire et de s'assurer que cette interdiction est appliquée par l'élimination des armes existantes sous un contrôle international, strict et efficace.

La Nuclear Posture Review de 2010 a fait un pas dans cette direction. On y lit en effet qu'« il est dans l'intérêt des États-Unis et de toutes les autres nations que la période actuelle de près de 65 ans de non-emploi de l'arme nucléaire se poursuive à jamais ». ¹⁶³ Toutefois, le rapport de la NPR ne comprend aucune proposition relative aux mesures à prendre pour officialiser cette règle de non-emploi par un instrument international contraignant. Par ailleurs, les États-Unis continuent à s'opposer aux résolutions des Nations Unies en faveur de la négociation d'une convention interdisant l'emploi des armes nucléaires (proposée par l'Inde) ou d'une convention plus exhaustive visant à interdire la menace, l'usage et la détention d'armes nucléaires et à prendre des dispositions pour leur élimination.

Bonnes pratiques

ÉTATS DÉTENTEURS

Exemples

Pacte de non-recours en premier

Mesure bilatérale de confiance

États-Unis : Nuclear Posture Review 2010

Vers une règle de non-emploi

A

Pacte de non-recours en premier

Mesure bilatérale de confiance

Sur les cinq États dotés d'armes nucléaires, la Chine est seule à avoir adopté une politique inconditionnelle de non-recours en premier à l'arme nucléaire; elle a adopté cette politique dès 1964, immédiatement après son premier essai nucléaire réussi. Parmi les États détenteurs de l'arme

nucléaire, hors TNP, seule l'Inde a établi une politique de non-recours en premier (après ses essais nucléaires de 1998).

En 1994, lors de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Chine a proposé aux autres États dotés d'armes nucléaires parties au TNP un projet de traité de non-recours en premier. Seule la Fédération de Russie a répondu à cette proposition et conclu un accord bilatéral avec la Chine (le 4 septembre 1994) aux termes duquel chacun de ces deux pays s'engage à ne pas utiliser en premier l'arme nucléaire contre l'autre et à ne pas diriger ses engins nucléaires vers le territoire de l'autre.¹⁶⁴

B

États-Unis : Nuclear Posture Review 2010

Vers une règle de non-emploi

Même si elle ne va pas jusqu'à déclarer le non-recours en premier, la NPR 2010 révisé à la baisse l'importance des armes nucléaires et affirme que « le rôle fondamental des armes nucléaires américaines, qui durera tant qu'il y aura des armes nucléaires, est de dissuader toute attaque nucléaire contre les États-Unis, leurs alliés et leurs partenaires ». ¹⁶⁵ Elle stipule par ailleurs que les États-Unis s'abstiendront d'utiliser des armes nucléaires pour riposter à une attaque chimique ou biologique.

La doctrine américaine inclut également les assurances ci-dessous vis-à-vis des autres États : « Les États-Unis n'utiliseront pas et ne menaceront pas d'utiliser des armes nucléaires à l'encontre des États ne détenant pas d'armes nucléaires qui sont parties au TNP et en application de leur obligations de non-prolifération nucléaire ». ¹⁶⁶

Il est important de noter que la NPR stipule qu'« il est dans l'intérêt des États-Unis et de toutes les autres nations que la période actuelle de près de 65 ans de non-emploi de l'arme nucléaire se poursuive à jamais » et que même si les États-Unis « ne sont pour le moment pas prêts à adopter une politique universelle selon laquelle l'unique objectif des armes nucléaires américaines serait la dissuasion d'une attaque nucléaire sur les États-Unis et leurs alliés et partenaires, [ils] œuvreront à l'établissement des conditions permettant l'adoption d'une telle politique en toute sécurité ». ¹⁶⁷ Si cette réaffirmation de la règle de non-emploi marque une évolution encourageante, elle n'en reste que peu réconfortante si la détention d'armes nucléaires devait également se poursuivre à jamais.

Recommandations à l'intention des parlementaires

- Appeler les gouvernements à se prononcer en faveur de la règle de non-emploi de l'arme nucléaire et à renforcer cette règle.
- Étudier les possibilités d'adoption de la politique d'« objectif unique » de l'arme nucléaire, première étape vers la négociation de son interdiction totale.
- Aborder dans les parlements (par le biais d'auditions, de débats ou d'études) la question des conséquences humanitaires de toute utilisation de l'arme nucléaire et de l'incompatibilité de cette utilisation avec le droit international humanitaire, en soulignant la nécessité de rechercher des alternatives aux armes nucléaires dans les doctrines de sécurité.

Bonnes pratiques

ENDAN

Exemples

- A. Zone néo-zélandaise exempte d'armes nucléaires, loi relative à la limitation des armes et au désarmement**
D'allié nucléaire à militant anti-nucléaire
- B. Amendement de la Constitution philippine**
Ancrage de la règle anti-nucléaire
- C. Loi constitutionnelle en faveur d'une Autriche exempte d'armes nucléaires**
Engagement en faveur d'une politique antinucléaire
- D. Mongolie : loi sur le statut d'État exempt d'armes nucléaires**
Reconnaissance conférée par l'instauration d'une zone exempte d'armes nucléaires concernant un seul État

A

Zone néo-zélandaise exempte d'armes nucléaires, loi relative à la limitation des armes et au désarmement

D'allié nucléaire à militant anti-nucléaire

Les terribles conséquences sanitaires et environnementales des essais nucléaires réalisés dans le Pacifique sud, les préoccupations croissantes suscitées par les risques de guerre nucléaire et les plans gouvernementaux

de développement de l'énergie nucléaire entraînent dans les années 70 une recrudescence des sentiments antinucléaires en Nouvelle-Zélande (Aotearoa). Le mouvement antinucléaire organise diverses campagnes, notamment en établissant des zones exemptes d'armes nucléaires dans des salles de classes, sur des lieux de travail et dans les villes. Au moment des élections générales de 1984, plus de 66 % des Néo-zélandais vivent dans une zone de ce type. Les élections sont remportées par le parti travailliste mené par David Lange qui adopte une politique sans équivoque d'interdiction des armes nucléaires sur le territoire et dans les eaux territoriales du pays. En 1987, la politique de rejet du nucléaire est fermement affirmée par la loi néo-zélandaise sur la zone dénucléarisée, la limitation des armes et le désarmement.

Cette loi comprend diverses dispositions. Elle interdit la fabrication, l'acquisition, la détention ou le contrôle d'armes nucléaires ainsi que toute assistance ou complicité dans la réalisation de l'une de ces actions, de la part d'un citoyen ou d'un résident de la Nouvelle-Zélande. Elle comprend également une clause d'extraterritorialité qui interdit à tout représentant de la Nouvelle-Zélande d'accomplir de telles actions où qu'il soit dans le monde. La loi crée par ailleurs une Commission publique consultative sur le désarmement et la limitation des armes, chargée de conseiller le ministre des Affaires étrangères et du commerce sur toute question liée au désarmement qu'elle juge importante; elle est présidée par le Ministre du Désarmement et de la limitation des armes – une charge qui n'existe nulle part ailleurs.

Même si cette législation de dénucléarisation a suscité de fortes critiques de la part des alliés occidentaux de la Nouvelle-Zélande (au premier rang desquels l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni), et a exposé le pays à une certaine exclusion diplomatique, les gouvernements successifs ont tenu bon et maintenu cette politique qui est devenue une marque distinctive de l'identité du pays.

Sur cette base, la Nouvelle-Zélande a réussi à faire progresser des initiatives de désarmement nucléaire à l'échelle mondiale, s'impliquant notamment dans l'Affaire des armes nucléaires devant la Cour internationale de Justice et au moment de la résolution de suivi des Nations Unies appelant à la conclusion d'une convention sur les armes nucléaires, en tant que membre de la Coalition pour un nouvel ordre du jour; la Nouvelle-Zélande est l'un des pays favorables à l'inscription de

l'emploi de l'arme nucléaire comme un crime dans le Statut de la Cour pénale internationale.

La position des États-Unis vis-à-vis de la législation antinucléaire de la Nouvelle-Zélande a évolué avec l'Administration Obama. En novembre 2010, à l'occasion de la signature d'un accord visant à tisser des liens plus étroits entre les deux pays, la Secrétaire d'État Hilary Clinton a salué le rôle moteur de la Nouvelle-Zélande en matière de lutte contre la prolifération nucléaire, mettant un terme à un différend long de 25 ans sur le nucléaire.¹⁶⁸

Le 31 mai 2012, le Parlement néo-zélandais a adopté à l'unanimité une motion présentée par la députée Maryan Street en commémoration du 25^e anniversaire de la loi interdisant les armes nucléaires. Ce fut l'occasion de souligner les conséquences humanitaires catastrophiques de tout emploi d'une arme nucléaire, d'affirmer que tous les États ont un rôle à jouer dans la mise en place des conditions nécessaires à la création d'un monde exempt d'armes nucléaires, de saluer l'annonce par la Norvège de l'organisation d'une conférence de haut niveau sur les conséquences humanitaires des armes nucléaires et d'appeler le gouvernement néo-zélandais à apporter un soutien sans réserve à cette conférence.¹⁶⁹

B

Amendement de la Constitution philippine

Ancrage de la règle anti-nucléaire

En 1987, les Philippines ont modifié leur Constitution qui stipule désormais l'adoption d'une politique d'exclusion des armes nucléaires du territoire philippin (Article II, Section 8 de la Constitution de 1987).¹⁷⁰ Cette disposition constitutionnelle implique que le gouvernement n'est pas autorisé à stocker ni ne peut permettre à quiconque de stocker des armes nucléaires sur le territoire national; les aéronefs ou les navires portant des armes nucléaires ne sont pas autorisés à y pénétrer.

En 1988, le Sénat philippin s'est référé à cette disposition constitutionnelle pour voter, à une large majorité, une loi qui interdit le stationnement d'armes nucléaires aux Philippines et interdit également aux navires et aéronefs portant des armes nucléaires d'entrer sur le territoire des Philippines ou de le traverser.

Comme dans les autres cas d'adoption d'une législation d'exclusion des armes nucléaires, la politique des Philippines a été un outil efficace qui a permis au pays d'affirmer ses propres positions. En 1991, le Sénat philippin a rejeté le nouvel accord sur les bases militaires avec les États-Unis.¹⁷¹

C

Loi constitutionnelle en faveur d'une Autriche exempte d'armes nucléaires

Engagement en faveur d'une politique antinucléaire

En juillet 1999, le Parlement autrichien vote une loi constitutionnelle en faveur d'une Autriche exempte d'armes nucléaires interdisant les essais, la fabrication, le stockage ou le transport d'armes nucléaires sur le territoire autrichien. L'amendement constitutionnel réaffirme, en outre, l'interdiction de construction et d'exploitation de centrales nucléaires en Autriche et comprend une disposition garantissant une compensation appropriée en cas de dommages causés par un accident nucléaire en Autriche. Par ailleurs, la loi appelle le gouvernement fédéral d'œuvrer à une application internationale de cette politique antinucléaire.

D

Mongolie : loi sur le statut d'État exempt d'armes nucléaires

Reconnaissance conférée par l'instauration d'une zone exempte d'armes nucléaires concernant un seul État

En septembre 1992, année où les troupes russes ont quitté la Mongolie, le Président de Mongolie, M. Punsalmaagin Ochirbat, annonce lors de la 47^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies que le territoire de la Mongolie devient une zone exempte d'armes nucléaires et que le pays œuvrera à la reconnaissance internationale de ce statut.¹⁷²

La position antinucléaire de la Mongolie est largement motivée par la crainte que le pays ne se retrouve pris au milieu d'un conflit entre ses voisins dotés d'armes nucléaires, la Chine et l'ancienne Union soviétique, qui ont connu des relations tendues et conflictuelles dans les années 60 et 70. Les inquiétudes en la matière ont encore été accrues par des essais nucléaires réalisés par ces deux pays à proximité du territoire de la Mongolie.

Constitution du Brésil : clause relative aux fins pacifiques du nucléaire

Même si cette décision a moins d'implications que les autres exemples présentés dans cette section, il est à noter que la Constitution brésilienne comprend une clause relative aux objectifs pacifiques du nucléaire (Article 21) qui dispose que « les activités nucléaires ne seront tolérées sur le territoire national qu'à des fins pacifiques et sous réserve de l'approbation du Congrès national ».

En outre, le Brésil a signé le Traité de Tlatelolco (traité d'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes) en 1967 et est de ce fait une zone exempte d'armes nucléaires. En effet, les signataires de ce traité s'engagent à interdire et empêcher « les essais, l'emploi, la fabrication, la production ou l'acquisition par tout autre moyen d'armes nucléaires » ainsi que « la réception, le stockage, l'installation, la mise en place et toute forme de détention d'armes nucléaires ».

A la suite d'efforts diplomatiques multilatéraux constructifs, notamment avec ses deux voisins, et de travaux concrets menés par le biais des Nations Unies,¹⁷³ la Mongolie concrétise cette politique en 2000 par voie législative : le Grand Khoural d'État (parlement national) adopte une loi sur le statut d'État exempt d'armes nucléaires de la Mongolie qui entre en vigueur le même jour.¹⁷⁴

Sur le territoire de la Mongolie, la loi interdit aux personnes physiques et morales et à tout État étranger de mettre au point, de fabriquer ou d'acquérir, de détenir ou de contrôler d'une autre façon des armes nucléaires, de stationner ou de transporter des armes nucléaires par quelque moyen que ce soit, de tester ou d'utiliser des engins nucléaires, de déverser ou de se débarrasser de matériaux radioactifs pouvant servir à fabriquer des armes nucléaires ou des déchets nucléaires. La loi interdit également de transporter sur le territoire de la Mongolie des armes nucléaires, leurs parties ou composants, des déchets nucléaires ou toute autre matière nucléaire conçue ou fabriquée à des fins d'armement.

Entre autres mesures de vérification, la loi donne au Gouvernement mongol le droit de recueillir des informations, d'arrêter, de retenir et de fouiller tout aéronef, train, véhicule, individu ou groupe de personnes

suspect. En outre, les ONG ou les personnes physiques ont un droit de supervision de l'application de la loi et peuvent soumettre des propositions à ce sujet aux autorités compétentes.

L'initiative de la Mongolie reste unique. Elle constitue une innovation par rapport au principe des zones exemptes d'armes nucléaires mis en œuvre sous les auspices des Nations Unies dans la mesure où elle ne concerne pas un groupe de pays couvrant une zone géographique donnée mais un État qui se déclare exempt d'armes nucléaires. En 1974, une étude approfondie des zones exemptes d'armes nucléaires, réalisée dans le cadre de la résolution 3261 F de l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu cette possibilité d'initiative unilatérale en stipulant que les « obligations relatives à l'établissement de zones exemptes d'armes nucléaires [pouvaient] être assumées non seulement par des groupes d'États, représentant des continents entiers ou de grandes régions géographiques, mais aussi par de petits groupes d'États, voire des pays individuels ».¹⁷⁵

La législation mongole prévoit la coordination par son Conseil de sécurité nationale de l'institutionnalisation internationale de son statut d'État exempt d'armes nucléaires. Dans cette optique, la Mongolie a œuvré sur un plan multilatéral et bilatéral à l'obtention de garanties négatives de sécurité¹⁷⁶ de la part des États dotés d'armes nucléaires. La solution inédite de la Mongolie pourrait servir de modèle à des pays rencontrant des problèmes de sécurité comparables dans des conditions géopolitiques similaires.

Recommandations à l'intention des parlementaires

- Étudier, lancer et appuyer des textes législatifs visant à interdire les armes nucléaires, et notamment – mais pas exclusivement – leur fabrication, leur acquisition, leur détention ou leur contrôle, ainsi que leur stationnement, leur stockage ou leur transport à l'intérieur des frontières nationales.
- Étudier les possibilités d'inclure dans ces textes une clause d'*extraterritorialité* (étendant les interdictions des actions commises par les ressortissants du pays concerné partout dans le monde) et d'*universalité* (étendant les interdictions à tous, indépendamment de la nationalité du responsable et du lieu où l'acte est commis).
- Adopter, dans les parlements nationaux, des résolutions reconnaissant les conséquences humanitaires catastrophiques de tout emploi de l'arme nucléaire et affirmer l'incompatibilité entre cette arme et le droit international humanitaire, et donc l'illégalité de cet emploi (voire de la menace d'un emploi d'une telle arme et de sa détention).