

ARMES NUCLÉAIRES - LE POINT SUR LA SITUATION ACTUELLE

Bref historique des engagements en matière de non-prolifération et de désarmement nucléaires

Dès l'avènement de l'ère nucléaire, tous les États ont déclaré officiellement que la non-prolifération et le désarmement nucléaires étaient des objectifs très importants. La toute première résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 24 janvier 1946, énonce l'objectif d'élimination des armes nucléaires et autres armes « permettant des destructions massives ».⁸

Les armes chimiques et biologiques, les deux autres catégories d'armes généralement considérées comme des armes de destruction massive, ont été interdites, respectivement, par la Convention de 1972 sur les armes biologiques et la Convention de 1993 sur les armes chimiques. Les autres armes frappant sans discrimination, autrement dit touchant indifféremment les cibles militaires légitimes et les civils (qui sont protégés en temps de guerre), ont également été proscrites par des traités internationaux, à savoir la Convention de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel) et la Convention de 2006 sur les armes à sous-munitions. Il existe en outre des instruments interdisant l'utilisation, en temps de guerre, d'armes causant des maux superflus aux combattants, tels que la Déclaration concernant l'interdiction d'employer des balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, adoptée à la Haye en 1899, et le Protocole de 1995 (à la Convention sur les armes classiques) relatif aux armes à laser aveuglantes. Enfin, il existe un traité international interdisant l'emploi de techniques de modification de l'environnement à des fins militaires (la Convention de 1977 sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles).

Pourtant, les armes nucléaires, qui sont indiscutablement les plus meurtrières de toutes les armes de destruction massive et celles qui risquent le plus de frapper aveuglément, d'engendrer des maux superflus et durables chez les combattants et de porter lourdement atteinte à l'environnement, elles, ne sont pas encore soumises à un accord mondial d'interdiction.

Les armes nucléaires ont toujours été considérées comme une catégorie à part – un type d'armes que certains États revendiquent le droit de détenir pour assurer la sécurité nationale ou collective – mais qui seraient dangereuses si d'autres États venaient à en disposer. Parallèlement, il est accepté, même parmi les États dotés d'armes nucléaires, qu'un monde exempt d'armes nucléaires est un objectif souhaitable, mais irréaliste tant que la dissuasion nucléaire n'a pas été remplacée par un meilleur dispositif de sécurité.

En conséquence, les États dotés d'armes nucléaires ont soutenu toute une gamme de mesures destinées à empêcher d'autres États de s'en procurer et ont accepté des mesures minimales de désarmement telles que la réduction des stocks d'armes nucléaires, le retrait de certains types d'armes nucléaires de leurs arsenaux, et se sont engagés à ne pas utiliser d'armes nucléaires ni menacer d'en utiliser contre des États n'en disposant pas, hormis dans certaines conditions.

Terminologie

Dans le présent ouvrage, les États possédant des armes nucléaires ont été répartis en deux catégories distinctes, à savoir : les **États dotés de l'arme nucléaire**, qui sont les cinq États officiellement reconnus par le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) comme détenant des armes nucléaires (Chine, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France et Royaume-Uni); et les **États détenteurs de l'arme nucléaire**, ce qui englobe les États dotés d'armes nucléaires et les États détenant des armes nucléaires non reconnus par le TNP (Inde, Israël, Pakistan et République populaire démocratique de Corée). Il est aussi question de deux autres catégories d'États : les **alliés des États dotés de l'arme nucléaire** et les **États non dotés de l'arme nucléaire**.

Si la majeure partie des États n'ont jamais adhéré à la dissuasion nucléaire pour leur sécurité, le fait que les États dotés d'armes nucléaires et leurs alliés ont continué à s'appuyer sur cette stratégie et que les États dotés d'armes nucléaires ont continué à moderniser leurs systèmes d'armes nucléaires et à défendre l'idée d'y recourir dans un large éventail de situations a incité d'autres États à vouloir, eux aussi, disposer d'armes nucléaires et à adopter par réaction une doctrine de dissuasion nucléaire, tant et si bien que les initiatives visant à prévenir la prolifération des armes nucléaires n'ont été que d'une utilité relative. Le nombre d'États disposant d'armes nucléaires a progressivement augmenté, passant de deux dans les années 40 (États-Unis d'Amérique et Union soviétique), à neuf aujourd'hui (Chine, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Inde, Israël, Pakistan, République populaire démocratique de Corée et Royaume-Uni).

Inversement, un certain nombre d'États ont renoncé à leurs arsenaux nucléaires pour devenir « non nucléaires ». Il s'agit du Bélarus, du Kazakhstan et de l'Ukraine (armes nucléaires acquises lors du démantèlement de l'Union soviétique) ainsi que de l'Afrique du Sud. D'autres pays encore ont refusé les armes nucléaires qui avaient été déployées sur leur territoire (Grèce), ou qui transitaient par leurs eaux (Nouvelle-Zélande).

Accords sur le désarmement et la non-prolifération des armes nucléaires

Depuis l'avènement de l'ère nucléaire, de nombreux accords de non-prolifération et de désarmement nucléaires ont été conclus.

Les principaux accords de non-prolifération sont les suivants :

- Traité de 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), en vertu duquel les États non dotés d'armes nucléaires sont convenus de ne pas s'en doter ;
- les accords de garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) s'appliquant aux programmes d'énergie nucléaire de tous les États non dotés d'armes nucléaires parties au TNP, afin que les technologies et matières servant à produire de l'énergie nucléaire ne soient pas utilisées aux fins d'un programme d'armement nucléaire ;

- Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) qui s'est accompagné de la création de la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité (OTICE) dans le but de promouvoir l'adhésion universelle au Traité et son entrée en vigueur, ainsi que le renforcement du système de vérification ;
- Résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU demandant aux États de prendre des mesures nationales additionnelles pour prévenir la prolifération des armes nucléaires et empêcher notamment qu'elles ne tombent aux mains d'acteurs non étatiques par des contrôles aux frontières, une coopération internationale dans les contrôles de police et l'application de sanctions pénales aux activités de prolifération ;
- Convention sur la protection physique des matières nucléaires et son amendement de 2005 ;
- Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (Convention de 1988) ;
- Protocole de 2005 au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (Protocole de 1988 relatif aux plates-formes fixes situées sur le plateau continental) ;
- Convention internationale de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, qui vise à sanctionner pénalement les actes de terrorisme nucléaire et à promouvoir la coopération de la police et de la justice en matière de prévention, d'investigation et de répression ;
- Résolutions du Conseil de sécurité portant sur des cas particuliers de prolifération effective ou potentielle, notamment les résolutions relatives aux armes de destruction massive de l'Iraq, aux essais nucléaires de l'Inde, du Pakistan et de la République populaire démocratique de Corée et aux activités de la République islamique d'Iran touchant au cycle du combustible nucléaire ;
- Directives applicables à l'exportation de matières et de technologie nucléaires (à destination d'États non dotés d'armes nucléaires) établies par le Groupe des fournisseurs nucléaires pour réduire les risques de prolifération découlant de ces transferts ; et

- Traités visant à créer des zones exemptes d'armes nucléaires en Antarctique, en Amérique latine et dans les Caraïbes, dans le Pacifique sud, en Asie du Sud-Est, en Afrique et en Asie centrale, ainsi que dans l'espace, dans les fonds marins et sur la Lune.

Cet ensemble d'accords de non-prolifération offrirait un cadre relativement complet pour prévenir la prolifération, et pour la vérification, s'ils étaient acceptés et appliqués par tous les États.

Toutefois, l'histoire du désarmement nucléaire se caractérise avant tout par les grands objectifs annoncés mais les petits pas accomplis. En effet, les États-Unis et la Fédération de Russie ont conclu un certain nombre d'accords de renforcement de la confiance et de limitation des armements, à savoir :

- Accord de 1971 portant sur des mesures destinées à réduire le risque de déclenchement d'une guerre nucléaire ;
- Traité de 1972 sur les systèmes antimissiles balistiques (dont les États-Unis se sont retirés en 2002) ;
- Traité de 1972 concernant la limitation des armes stratégiques offensives (SALT) ;
- Traité de 1987 sur les forces nucléaires à portée intermédiaire ;
- Accord de 1988 sur la notification des lancements de missiles balistiques ;
- Traités sur la réduction des armes stratégiques, dont le START I de 1991 (arrivé à échéance en 2009) et le START II de 1993 (qui n'est jamais entré en vigueur) ;
- Accord commun de 1992 sur de nouvelles réductions des armements stratégiques offensifs (Accord De-MIRVing) ;
- Traité de 2003 sur des réductions des armements stratégiques offensifs (SORT, remplacé par le Nouveau START) ; et
- Nouveau START de 2010.

Pourtant, ces deux pays continuent à détenir environ 19 000 armes nucléaires, dont 2 000 sont en état de disponibilité opérationnelle et susceptibles d'être utilisées dans le cadre de politiques de lancement sur alerte, autrement dit en réaction à l'annonce d'une attaque imminente,

avant même la première frappe. De surcroît, les États-Unis disposent toujours de 150 à 200 armes nucléaires tactiques déployées dans plusieurs pays européens non nucléaires.

De leur côté, l'Inde et le Pakistan ont établi des mesures de confiance avec les accords suivants :

- l'Accord de 1998 sur l'interdiction des attaques contre les installations nucléaires ; et
- l'Accord de 2007 sur la réduction des risques découlant d'accidents liés aux armements nucléaires (prorogé en 2012).

Pourtant, hormis ces accords, il n'y a pas eu entre les États détenteurs d'armes nucléaires de négociations sur des plans de désarmement nucléaire multilatéral. Au contraire, dans tous ces pays, des plans à long terme ont été mis au point pour moderniser les ogives nucléaires et leurs vecteurs.

Pour prévenir la prolifération, il faut que le désarmement nucléaire progresse. Les politiques actuelles relatives à la détention d'armes nucléaires et à la menace de les utiliser incitent d'autres États à se doter de telles armes pour assurer leur défense, et pour refuser d'appliquer des garanties générales à leurs programmes d'énergie nucléaire. En outre, dans la mesure où les technologies de mise au point d'armes nucléaires et les matières fissiles n'ont pas disparu, d'autres États pourraient techniquement se procurer ces technologies et ces matières, notamment sur le marché noir, ce qui serait beaucoup plus difficile, voire impossible, avec des dispositifs juridiques, techniques, institutionnels et politiques d'élimination des armes nucléaires.

En conséquence, l'Article VI du TNP dispose que tous les États parties doivent « poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire ».⁹

Les initiatives visant à instaurer une obligation juridique d'abolir les armes nucléaires ont trouvé un appui considérable dans un arrêt que la Cour internationale de Justice – instance judiciaire suprême du système des Nations Unies – a rendu en 1996. Dans son *Avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, de 1996, la Cour affirme que : « la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait généralement contraire

aux règles du droit international applicable dans les conflits armés, et spécialement aux principes et règles du droit humanitaire ». Elle conclut en outre, à l'unanimité, qu'il existe « une obligation de poursuivre de bonne foi et de mener à terme des négociations conduisant au désarmement nucléaire dans tous ses aspects, sous un contrôle international strict et efficace ».¹⁰

Prolongeant l'Avis de la Cour, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, chaque année, depuis 1996, une résolution appelant les États à se conformer immédiatement et uniformément à cette obligation de désarmement en engageant des négociations multilatérales « afin de parvenir sans tarder à la conclusion d'une convention relative aux armes nucléaires interdisant la mise au point, la fabrication, l'essai, le déploiement, le stockage, le transfert, la menace ou l'emploi de ces armes et prévoyant leur élimination ».¹¹

En 1998, des États partageant les mêmes valeurs ont fondé la Coalition pour un Nouvel Agenda pour inciter les États dotés d'armes nucléaires à convenir d'un programme d'action au vu de leur obligation de désarmement nucléaire. En 2000, cette coalition a réussi à amener les États dotés d'armes nucléaires à accepter l'idée d' « un engagement sans équivoque [] de parvenir à l'élimination complète de leurs arsenaux nucléaires et, par là, au désarmement nucléaire, ce à quoi tous les États parties [au TNP] doivent s'attacher, conformément à l'article VI ».¹²

Cependant, les États dotés d'armes nucléaires se sont montrés peu empressés d'honorer cet engagement jusqu'à la tenue en 2010 de la Conférence des Parties chargée d'examiner le TNP, lors de laquelle ces cinq États ont accepté de prendre un certain nombre de mesures de désarmement et ont décidé de faire rapport à la Conférence d'examen du TNP en 2015, sur les progrès accomplis à ce sujet.

Les États parties au TNP sont également convenus, en 2010, que le processus de désarmement nucléaire ne reposait pas uniquement sur les mesures des États dotés d'armes nucléaires, mais que « tous les États [devaient] faire un effort particulier pour établir le cadre nécessaire à l'instauration et à la préservation d'un monde sans armes nucléaires ».¹³ L'Initiative des puissances moyennes, organisation réunissant des représentants des gouvernements de puissances moyennes pour étudier les éléments nécessaires pour instaurer un monde exempt d'armes nucléaires et le maintenir en l'état, a estimé que cet accord donnait le

feu vert aux États non dotés d'armes nucléaires pour entamer le travail préparatoire d'élaboration d'un accord mondial visant à interdire les armes nucléaires, en dialoguant avec les États dotés d'armes nucléaires, mais sans avoir à attendre leur consentement.¹⁴ Ce processus présente certaines analogies avec les processus d'Ottawa et d'Oslo, dans lesquels des pays de même sensibilité ont négocié des traités mondiaux interdisant les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions sans attendre l'accord de tous les pays qui détenaient de telles armes. De fait, d'aucuns ont même expressément demandé un « processus d'Ottawa pour les armes nucléaires ».¹⁵

Le rôle du Conseil de sécurité de l'ONU

À la toute première réunion au sommet du Conseil de sécurité de l'ONU, le 31 janvier 1992, son président a réaffirmé dans une déclaration « qu'il est indispensable que tous les États Membres s'acquittent des obligations qu'ils ont contractées en ce qui concerne la maîtrise des armements et le désarmement » et il a estimé que la prolifération des armes de destruction massive constituait « une menace contre la paix et la sécurité internationales ».¹⁶ Pourtant, sur la question des armes nucléaires, le Conseil de sécurité de l'ONU a généralement tendance à privilégier la non-prolifération plutôt que le désarmement.

Il a, par exemple, agi avec détermination face à des cas particuliers de prolifération ou à des menaces spécifiques touchant aux programmes de production d'armes de destruction massive de l'Iraq, aux essais nucléaires de l'Inde, du Pakistan et de la République populaire démocratique de Corée et aux craintes de prolifération découlant des activités de la République islamique d'Iran relatives au cycle du combustible nucléaire. Par contre, il a tendance à rester silencieux sur les menaces inhérentes aux politiques et pratiques des premiers États dotés d'armes nucléaires – Chine, États-Unis, Fédération de Russie, France et Royaume-Uni. Cela s'explique, même si ce n'est pas justifiable, par le fait que ces cinq États sont membres permanents du Conseil de sécurité et ont le droit d'opposer leur veto à toute mesure proposée par le Conseil de sécurité. De même, le Conseil de sécurité n'a rien dit du programme d'armement nucléaire d'Israël, si ce n'est en appelant à la création au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive.

Pourtant, le Conseil de sécurité semble tenu d'agir sur le désarmement nucléaire, de par son mandat qui consiste à intervenir en cas de menace pour la paix et la sécurité internationale et, plus directement, en vertu de l'obligation que lui confère l'Article 26 de la Charte des Nations Unies, d'élaborer des plans en vue d'établir un système de réglementation des armements, de manière à ne détourner vers les armements que le minimum de ressources humaines et économiques.



© Nations Unies/Paule Filgueiras

Le Président Oscar Arias (Costa Rica) présidant la Session extraordinaire du Conseil de sécurité de l'ONU en 2008.

Le Conseil de sécurité a laissé entendre qu'il pourrait devenir plus actif, d'abord en novembre 2008, date à laquelle il a tenu sa première réunion sur l'examen de la mise en œuvre de l'Article 26 de la Charte des Nations Unies, sous la conduite du Président du Costa Rica, Oscar Arias,¹⁷ puis en 2009, lorsqu'il a adopté une résolution lors d'une séance présidée par le Président des États-Unis, Barack Obama, appelant tous les États à engager de bonne foi des négociations sur le désarmement nucléaire et invitant les États qui n'étaient pas parties au TNP à « se joindre à cette entreprise ».¹⁸

En avril 2012, la Présidente du Conseil de sécurité a réaffirmé « son attachement aux traités multilatéraux qui visent à éliminer les armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou à en prévenir la prolifération et

rappelle qu'il importe que tous les États parties à ces traités les appliquent dans leur intégralité afin de promouvoir la stabilité internationale ».¹⁹

En résumé, le désarmement nucléaire est – depuis longtemps – considéré par la communauté internationale comme un objectif de la plus haute importance et tous les États – et pas uniquement ceux qui détiennent des armes nucléaires – se sont engagés, grâce à une série d'instruments juridiques internationaux, à poursuivre diligemment cet objectif. Toutefois, les États dotés d'armes nucléaires ont mis du temps à prendre des mesures de mise en œuvre de cette obligation, tandis que les autres États ont essentiellement attendu qu'ils fassent le premier pas.

Les parlementaires ont un rôle à jouer dans les initiatives visant à inciter les États dotés d'armes nucléaires à respecter leurs obligations, et à encourager ceux qui n'en sont pas dotés à ne pas attendre les États nucléaires pour commencer à mettre en place eux-mêmes un cadre instituant un monde exempt d'armes nucléaires. Ce cadre devra comprendre des dispositifs juridiques, techniques, politiques et institutionnels complets pour garantir l'élimination effective des armes nucléaires et prévenir toute prolifération ou tout réarmement.

Amorce d'une nouvelle dynamique politique

Dernièrement, des dirigeants et hauts responsables (anciens et actuels) d'États clés, parmi lesquels les États détenteurs d'armes nucléaires ou appliquant des doctrines de dissuasion nucléaire, ont avancé l'idée d'un monde exempt d'armes nucléaires. Cet objectif recueille l'adhésion de parlementaires, de hauts gradés, de chercheurs, d'experts du désarmement et des personnalités d'autres horizons de la société.

Ce mouvement a débuté en 2007 avec la publication, dans le *Wall Street Journal*, d'une tribune d'anciens hauts responsables des États-Unis – Georges Shultz, Henry Kissinger, William Perry et Sam Nunn.²⁰ Dans cet article, ces éminents hommes d'État – qui avaient largement contribué à la nucléarisation de la planète – admettent qu'il est temps de renoncer aux armes nucléaires. Ils y expliquent que si les armes nucléaires avaient sans nul doute un rôle à jouer pour éviter une guerre entre les deux superpuissances durant la Guerre froide, dans le monde multipolaire dont le XXI^e siècle a vu l'avènement, non seulement ces armes sont de moins

en moins adaptées pour assurer la sécurité, mais leur existence même comporte un risque de prolifération et accroît le risque de catastrophe nucléaire. D'autres responsables politiques éminents à travers le monde leur ont emboîté le pas et ont ainsi donné un nouveau souffle au projet d'abolition des armes nucléaires.²¹

La question du désarmement nucléaire a ensuite été inscrite expressément à l'ordre du jour de la communauté internationale par le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon qui, en octobre 2008, a présenté un plan de désarmement nucléaire en cinq points où il propose entre autres d'envisager la négociation d'une convention relative aux armes nucléaires ou d'un ensemble d'instruments distincts et complémentaires.²² Cette proposition a recueilli une large adhésion dans des forums en tous genres et à tous les niveaux. Elle est par exemple citée dans une résolution que l'UIP a adoptée en 2009.²³ Enfin, il y est fait référence dans le Document final de la Conférence des Parties chargée d'examiner le TNP tenue en 2010.²⁴

Un certain nombre d'initiatives de la société civile accompagnent cette dynamique politique vers un monde sans armes nucléaires. Ainsi, plus de 5 000 villes se sont associées à la campagne « Maires pour la paix », qui a pour objectif l'abolition des armes nucléaires à l'horizon 2020, en application d'une convention relative aux armes nucléaires. Global Zero, association qui regroupe 129 personnalités (responsables politiques, hauts gradés, chefs d'entreprises, responsables religieux et associatifs) du monde entier, a fait ressortir le fardeau financier qu'engendrent les armes nucléaires et a établi une feuille de route pour l'instauration d'un monde sans armes nucléaires. La Campagne internationale pour l'abolition de l'arme nucléaire (ICAN), lancée en 2007, mène sa propre action sur les réseaux sociaux (vidéos, initiatives individuelles, etc.) pour faire avancer le projet de convention relative aux armes nucléaires. A ces initiatives s'ajoute le Réseau mondial Abolition 2000 pour l'élimination des armes nucléaires, créé en 1995, auquel ont adhéré plus de 2 000 organisations et qui a progressivement réussi à rallier les gouvernements à l'idée d'une convention relative aux armes nucléaires, comme l'attestent la résolution de l'ONU sur le sujet et la proposition en cinq points du Secrétaire général de l'ONU. Les organisations membres du Réseau Abolition 2000 ont piloté la rédaction d'un modèle de convention relative aux armes nucléaires²⁵ que le Secrétaire général de l'ONU a décidé d'utiliser comme base de négociation pour cette convention. Enfin,

il ressort de sondages d'opinion commandés par Abolition 2000 que l'opinion publique est très largement favorable à une convention relative aux armes nucléaires, notamment dans les États détenant de telles armes.

En outre, plusieurs commissions éminentes, notamment la Commission sur la prolifération des armes de destruction massive (présidée par Hans Blix) et la Commission internationale de la non-prolifération et du désarmement nucléaires (présidée par Gareth Evans et Yoriko Kawaguchi), ont proposé des plans avançant des idées concrètes pour rapprocher la vision de Global Zero de la réalité. Si ces propositions abordent différemment le désarmement nucléaire (généralisé, graduel ou autre), elles concordent toutes sur le fait que la réalisation de la non-prolifération et du désarmement nucléaires – reconnus comme étant des objectifs complémentaires et indissociables – ne se fera que grâce à une action concertée.

Ces avancées ont aussi servi de base au Président des États-Unis Barack Obama pour énoncer le principe, dans le discours qu'il a prononcé à Prague, en avril 2009, d'un monde exempt d'armes nucléaires qui a été défendu depuis par de nombreux chefs d'États. Un an plus tard, les États-Unis et la Fédération de Russie signaient le Nouveau START, qui exige que Washington et Moscou ramènent le nombre d'ogives nucléaires stratégiques déployées d'environ 2 200 à un plafond de 1 550 en sept ans. Ce traité a été ratifié par les parlements des deux pays en décembre 2010 et janvier 2011 et est entré en vigueur en février 2011.

En 2010, les États parties au TNP ont encore accentué ce nouvel élan en faveur du désarmement en incluant la disposition ci-après dans le plan d'action sur le désarmement nucléaire :

« La Conférence demande à tous les États dotés d'armes nucléaires d'adopter des mesures de désarmement concrètes et affirme que tous les États doivent faire un effort particulier pour établir le cadre nécessaire à l'instauration et à la préservation d'un monde sans armes nucléaires. Elle prend note de la proposition de désarmement nucléaire en cinq points du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui préconise notamment des négociations sur une convention ou un accord relatif aux armes nucléaires constituant un cadre composé d'un ensemble d'instruments se renforçant mutuellement et étayé par un solide dispositif de vérification. »²⁶

Suite à cet accord, un certain nombre de forums de haut niveau ont invité les États à entamer des négociations en vue d'une convention relative aux armes nucléaires, ou, à tout le moins, à se réunir selon leurs sensibilités pour entamer un travail préparatoire sur les éléments devant figurer dans une telle convention afin de faciliter les négociations. On citera entre autres l'Interaction Council, groupe de 20 anciens chefs d'État (notamment de l'Allemagne, de l'Australie, du Canada, des États-Unis, de la Jordanie, de la Lettonie, du Mexique et de la Norvège)²⁷, et le Sommet de 2011 de la Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes.²⁸

Ce faisant, la communauté internationale a admis que l'on ne pouvait plus désormais se contenter de se focaliser sur les prochaines étapes du processus de non-prolifération et de désarmement et que cela serait vain. Elle a estimé qu'il fallait définir une stratégie globale de désarmement nucléaire en complément d'un processus échelonné.

Il reste toutefois des obstacles immenses comme le montre le blocage auquel se heurte la Conférence du désarmement – forum créé pour négocier les accords multilatéraux de désarmement et de limitation des armements. Depuis qu'elle a parachevé le texte du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires en 1996, la Conférence est en effet paralysée par le principe du consensus qui la régit. Si le présent ouvrage n'a pas vocation à examiner par le menu les raisons qui l'empêchent de sortir de l'impasse, on peut dire néanmoins qu'il est inacceptable que sur une question aussi cruciale que le désarmement – en particulier nucléaire –, l'une des principales institutions de l'appareil onusien n'ait pas même réussi à adopter un programme de travail depuis plus de 15 ans.²⁹ Même les efforts du Secrétaire général de l'ONU³⁰ et de certains États membres de la Conférence n'y ont rien fait, de sorte qu'un certain nombre d'États ont commencé à envisager la possibilité d'entamer un travail multilatéral sur le désarmement en dehors de la Conférence, éventuellement en faisant adopter le programme de travail de la Conférence par un vote à la majorité, à l'Assemblée générale des Nations Unies³¹. Ce programme consisterait notamment à lancer une action multilatérale de négociation d'un traité sur les matières fissiles, à obtenir l'accord des États dotés d'armes nucléaires de ne pas recourir à l'emploi ou à la menace d'armes nucléaires contre les États non dotés d'armes nucléaires, à délibérer sur la prévention d'une course aux armements dans l'espace et à ouvrir le débat en vue de négociations sur le désarmement nucléaire généralisé.

Pour résumer, malgré la volonté affichée au plus haut niveau de parvenir au désarmement nucléaire et malgré les accords conclus à l'Assemblée générale des Nations Unies et aux Conférences d'examen du TNP, les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire n'ont toujours pas commencé et les mesures de réduction des armes nucléaires et de non-prolifération restent timides. Nombreux sont les États qui semblent appliquer à la lettre ce principe de Mark Twain qui dit : « Ne remets jamais à demain ce que tu peux faire après-demain ». À tort quand on sait que les périls découlant du *statu quo* nucléaire sont de plus en plus grands.

Les parlementaires ont la responsabilité de veiller à ce que les gouvernements cessent de procrastiner, à ce qu'ils arrêtent de chercher des excuses pour ne pas agir et orientent l'attention politique et les moyens diplomatiques sur la recherche de résultats.

Des risques inacceptables

L'épineuse question des armes nucléaires s'accompagne d'une myriade de risques qui sont dus en bonne partie au fait qu'environ 2 000 armes nucléaires sont toujours en état de haute alerte. Comme l'a fait remarquer Bruce Blair, co-fondateur de Global Zero et ancien contrôleur de lancement des missiles balistiques Minuteman :

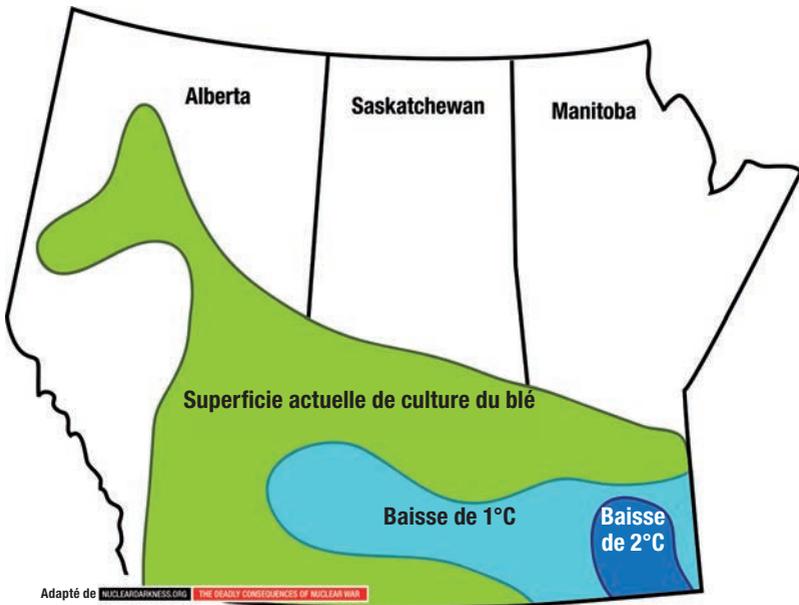
« Tout le monde pensait qu'il s'agissait de constituer des stocks d'armes, mais le système est dynamique [], il projette une menace quotidienne sur tous les adversaires potentiels. Parce qu'il est prêt à fonctionner et en activité constante, le système des armes nucléaires présente de nombreux risques, notamment le risque d'un lancement involontaire, non autorisé ou fondé sur des informations erronées, ou encore que des armes soient dérobées ou acquises par des acteurs non étatiques. »³²

L'ancien Secrétaire à la défense des États-Unis William Perry estime qu'il y a environ 50 pour cent de risques qu'un incident nucléaire d'origine terroriste se produise durant la prochaine décennie.³³ En outre, sur les 85 experts nationaux des questions de sécurité interrogés dans le cadre d'une enquête réalisée en 2005 par le sénateur américain Richard Lugar, 20 pour cent d'entre eux en moyenne ont jugé probable « une attaque impliquant une explosion nucléaire en un lieu non déterminé de la planète au cours des 10 prochaines années ».³⁴ Ces prévisions peuvent

certes être jugées excessives, mais sachant les effets dévastateurs qu'aurait une explosion nucléaire, qu'elle soit intentionnelle ou accidentelle, même le risque le plus infime devrait inciter les décideurs politiques à agir.

La probabilité d'une conjonction d'événements telle que celle qui a conduit à la catastrophe de Fukushima était tellement faible que l'on n'a pas jugé utile de mettre sur pied un plan d'urgence – mal nous en a pris, pourrait-on dire, avec le recul. En réalité, la probabilité d'une catastrophe liée aux armes nucléaires est non seulement plus importante, mais elle aurait en outre des conséquences immensément plus grandes. Nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre qu'une telle catastrophe se produise pour en tirer les enseignements qui s'imposent et agir en conséquence. Les risques sont tout simplement trop élevés.

Figure 1 : Projection de la diminution des cultures de blé du Canada après une chute des températures moyennes à la surface de la terre qui résulterait de l'emploi d'armes nucléaires.



Source : Nucleardarkness.org

La compréhension de plus en plus précise des effets climatiques potentiels – et des conséquences humanitaires – d’une guerre nucléaire a incité les gouvernements de certains pays à prendre des mesures. Des recherches récentes ont en effet montré que même un affrontement nucléaire régional restreint rejeterait une telle quantité de débris dans l’atmosphère que cela pourrait faire baisser la température de l’ensemble de la planète à des niveaux qu’elle n’a pas connus depuis l’âge de glace (l’« hiver nucléaire ») et dérégler sensiblement le climat planétaire par la suite. De surcroît, les incendies immenses que déclencheraient les explosions nucléaires, en particulier dans les villes, enverraient des quantités massives de fumée noire et de particules d’aérosols dans les couches supérieures de l’atmosphère où l’absorption de la lumière du soleil réchaufferait encore cette fumée qui pénétrerait ainsi dans la stratosphère, où elle mettrait des années à se dissiper et risquerait d’empêcher une grande partie de la lumière du soleil d’atteindre la surface de la Terre, de sorte que les températures à la surface baisseraient radicalement. Les conséquences seraient désastreuses pour l’agriculture, et l’approvisionnement en denrées alimentaires de la majeure partie de la planète serait menacé. Selon les estimations, un milliard de personnes pourraient alors mourir de faim.³⁵

Les parlementaires peuvent s’appuyer sur ces différentes données et études pour rallier un plus large éventail d’acteurs à leurs efforts de désarmement nucléaire, notamment les défenseurs de l’environnement et les promoteurs du développement.

Le désarmement nucléaire, un impératif humanitaire et juridique

En 2010, la Conférence des Parties chargée d’examiner le TNP a reconnu l’importance de traiter le désarmement nucléaire de manière globale (avec une convention relative aux armes nucléaires ou un ensemble d’accords), mais elle a aussi ouvert une brèche importante pour faire entrer l’état de droit dans le désarmement, en se disant « vivement préoccupée par les conséquences catastrophiques sur le plan humanitaire qu’aurait l’emploi d’armes nucléaires et [en] réaffirm[ant] la nécessité pour tous les États de respecter en tout temps le droit international applicable, y compris le droit international humanitaire ».³⁶

En février 2011, un groupe de juristes internationaux, réunis à l'initiative de la Fondation Simons et du Lawyers' Committee on Nuclear Policy, a mis au point la Déclaration de Vancouver, *Law's Imperative for the Urgent Achievement of a Nuclear-Weapon-Free World*, qui rappelle l'incompatibilité des armes nucléaires avec l'essence même de l'humanité.³⁷ Cette déclaration a recueilli le soutien d'anciens magistrats de la Cour internationale de Justice, de juristes internationaux, de parlementaires et d'anciens diplomates et responsables publics. Plus récemment, le Conseil des délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a adopté une résolution, intitulée *Vers l'élimination des armes nucléaires*, où il soutient que les armes nucléaires et le droit international humanitaire sont incompatibles, et « souligne les souffrances humaines incommensurables qui pourraient résulter de l'emploi d'armes nucléaires [et] le manque de capacités



Ed Ou/Reportage par Getty Images

Berik Syzdykov, 29 ans, en train de chanter assis au piano dans un appartement de Semei (Kazakhstan, novembre 2008). Berik a une malformation congénitale. Il est né sans yeux à cause de l'exposition aux radiations des essais nucléaires pratiqués pendant la Guerre froide.

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 les armes nucléaires et parvenir à leur élimination.³⁸

L'intérêt croissant qui est porté à l'application du droit international humanitaire au débat sur les armes nucléaires est une avancée louable qui pourrait débloquer la situation et ouvrir la voie à de réels progrès, à l'instar des mines antipersonnel et des armes à sous-munitions. En mettant l'accent sur les effets humanitaires des armes, le droit international humanitaire oblige à en interdire l'emploi, contrairement à une stratégie plus circonscrite de limitation et de réduction progressive des armements, que les détenteurs d'armes ont tendance à préférer. L'avantage de cette stratégie est que tous les États reconnaissent le droit international humanitaire comme contraignant en tout temps, comme l'a relevé la Conférence des Parties chargée d'examiner le TNP en 2010, ce qui signifie que les autorités chargées de la sûreté nationale doivent tenir compte d'autres considérations que la seule nécessité militaire dans la définition des programmes de sécurité. Si le droit rend l'emploi des armes nucléaires illégal, ce qui semble être le cas dans la plupart des situations – sinon toutes –, alors les états-majors devront trouver de nouvelles méthodes – compatibles avec le droit – pour ne plus dépendre des armes nucléaires.

En leurs qualités de législateurs et d'élus, les parlementaires ont le devoir de veiller à ce que les gouvernements respectent leurs obligations juridiques, nationales et internationales. De même qu'ils sont intervenus face aux conséquences des mines antipersonnel et des armes à sous-munitions et ont contraint leurs gouvernements respectifs à prendre part à la négociation des traités visant à les interdire, les parlementaires peuvent aujourd'hui invoquer le droit international humanitaire pour amener leurs gouvernements à prendre part aux négociations internationales visant à interdire les armes nucléaires.

De la dissuasion nucléaire à une sécurité non nucléaire

Lorsqu'elle a eu à se prononcer sur la licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires, la Cour internationale de Justice a estimé que tout emploi ou toute menace d'emploi d'armes nucléaires serait généralement

contraire aux règles du droit international applicable en temps de guerre, notamment au droit international humanitaire. Toutefois, elle a également pris acte du principe de dissuasion nucléaire appliqué par les États dotés d'armes nucléaires et leurs alliés (dans le cadre de relations de dissuasion militaire élargies). Dans la mesure où il s'agissait d'une pratique relevant des doctrines de sécurité d'un grand nombre d'États, elle n'a pas pu conclure de façon définitive à une illicéité de l'emploi ou de la menace d'emploi d'armes nucléaires dans le cas extrême de légitime défense où la survie même d'un État est en cause.

La Cour a jugé que la solution à ce problème résidait dans l'obligation de poursuivre de bonne foi des négociations sur le désarmement nucléaire dans tous ses aspects sous un contrôle international strict et efficace. Elle a aussi estimé que ces négociations devraient englober la mise au point de nouvelles méthodes et de nouveaux systèmes de sécurité pour remplacer la dissuasion nucléaire.

Les hommes d'État américains George Shultz, William Perry, Henry Kissinger et Sam Nunn font valoir que si la dissuasion nucléaire était vitale pour éviter une guerre mondiale et assurer la sécurité nationale dans le monde bipolaire qui a existé de 1945 à 1991, cette doctrine « devient de plus en plus dangereuse et de moins en moins efficace dans un monde qui a dépassé le cadre sécuritaire de la Guerre froide ».³⁹

Pourtant, les États dotés d'armes nucléaires et leurs alliés ne souscrivent pas à ce point de vue et continuent à attribuer un rôle fondamental à la dissuasion nucléaire dans le domaine de la sécurité.

Certains observateurs pensent que la dissuasion nucléaire est un moyen illusoire d'assurer la sécurité et que la vraie raison pour laquelle les États s'accrochent aux armes nucléaires n'a rien à voir avec la sécurité et relève davantage de la projection de force, de la politique intérieure ou de l'influence politique du secteur de l'armement.

D'autres font valoir que la dissuasion nucléaire n'est peut-être pas nécessaire aux pays qui disposent d'importantes forces classiques modernes, ou lorsque le risque d'invasion qui menacerait l'existence de l'État est objectivement réduit, mais qu'elle serait peut-être utile à des pays de plus petite taille et plus vulnérables, ayant été menacés d'agression, comme Israël, la République islamique d'Iran et la République populaire démocratique de Corée.

Que la dissuasion nucléaire présente un réel avantage en matière de sécurité ou qu'elle soit illusoire, si elle est perçue comme nécessaire par un État (et par sa population), celui-ci n'y renoncera pas et il ne sera pas possible d'instaurer un monde sans armes nucléaires tant que les mentalités n'auront pas changé ou que de nouveaux moyens d'assurer la sécurité ne s'y seront pas substitués.

Aussi faut-il que les États qui restent attachés à la dissuasion nucléaire identifient les cas dans lesquels ils pensent qu'elle joue, ou pourrait jouer, un rôle en matière de sécurité et qu'ils réfléchissent à d'autres moyens de garantir la sécurité dans ces situations. Dans ce travail exploratoire, ils devront tenir compte des problèmes sécuritaires et environnementaux, ainsi que des mécanismes existant au XXI^e siècle, qui n'ont plus rien à voir avec ceux du XX^e siècle.

Le 7^e Sommet mondial des Prix Nobel de la paix est arrivé à la conclusion suivante :

« L'incapacité à affronter la menace nucléaire et à renforcer les obligations conventionnelles existantes d'œuvrer à l'abolition des armes nucléaires porte atteinte à la sécurité coopérative. Un monde où certains ont des armes nucléaires et d'autres pas est fragmenté et instable, comme l'attestent les menaces actuelles de prolifération. Dans ce contexte, la coopération est vouée à l'échec. Et les pays ne peuvent donc pas répondre efficacement aux menaces réelles que sont la pauvreté, la dégradation de l'environnement et le risque de catastrophes nucléaires. »⁴⁰

Aspects économiques

En décembre 2010, Global Zero a fait paraître une étude indiquant qu'on dépensait environ 100 milliards de dollars E.-U. par an dans le monde pour les armes nucléaires, dont près de 50 pour cent dans les seuls États-Unis.⁴¹ En comparaison, le budget **biennal** de l'ONU pour 2012-2013 est de 5 milliards de dollars E.-U. **par an**, soit 5 pour cent du budget mondial annuel des armes nucléaires. La réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) – éducation élémentaire, soins de santé primaires, alimentation, accès à l'eau potable et protection de l'environnement (notamment la prévention et l'atténuation des changements climatiques) – coûterait, selon les estimations, 120 milliards

de dollars E.-U. par an, soit à peine plus que le budget consacré aux armes nucléaires.

Non seulement l'affectation de budgets aussi colossaux à des systèmes d'armements dont on espère qu'ils ne serviront jamais prive de ressources économiques d'autres programmes vitaux, mais elle draine en outre le capital humain qui serait nécessaire pour stimuler l'économie. À montant égal, les armes nucléaires créent beaucoup moins d'emplois que pratiquement n'importe quel autre secteur – dans la mesure où les systèmes d'armement nucléaires sont des systèmes de haute technicité et n'ont pratiquement pas de retombées dans d'autres secteurs ou activités économiques. En outre, l'activité intellectuelle consacrée à mettre au point des systèmes d'armement nucléaires, ou à les moderniser, est autant d'intelligence qui n'est pas mise au service d'activités économiques et sociales où elle serait utile. Les entreprises d'armement nucléaire s'enrichissent peut-être, mais aux dépens de tous.

Bien sûr, ces dépenses pourraient se justifier si l'économie était florissante, les besoins de l'humanité universellement comblés et si les armes nucléaires garantissaient la sécurité de tous, sans comporter de menace de catastrophe liées à une éventuelle erreur de calcul, ou autre accident ou acte de malveillance. Cependant, avec les problèmes de sécurité qui caractérisent le XXI^e siècle, il devient difficile de prétendre que ces conditions sont réunies. Au contraire, la nécessité de réduire les budgets nucléaires au profit de dispositifs coopératifs permettant de répondre aux besoins humains et aux besoins de sécurité nationaux et mondiaux se fait de plus en plus pressante.

Dans une lettre qu'il a adressée à tous les parlements en février 2010, le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a fait la remarque suivante :

*« En cette période où la communauté internationale doit faire face à des défis sans précédent, les parlementaires peuvent jouer un rôle de premier plan pour assurer durablement la sécurité mondiale et éviter que des ressources précieuses ne soient détournées des besoins de l'humanité. Ils peuvent, au moment d'arrêter les priorités budgétaires de leurs pays respectifs, déterminer combien investir dans la recherche de la paix et de la sécurité coopérative ».*⁴²

Le désarmement nucléaire, une obligation pour tous les États et autres parties prenantes

S'il importe de rappeler sans cesse les États dotés d'armes nucléaires à leurs obligations en matière de désarmement, les autres États ne doivent pas les attendre pour engager de leur côté un processus visant à instaurer une interdiction universelle, vérifiable, irréversible et applicable de toutes les armes nucléaires. Il est dit dans le Document final de la Conférence des Parties chargée d'examiner le TNP en 2010 que : « tous les États doivent faire un effort particulier pour établir le cadre nécessaire à l'instauration et à la préservation d'un monde sans armes nucléaires ». ⁴³ Dans le même ordre d'idées, le TNP fait reposer l'obligation de désarmement sur « chacune des Parties au Traité ». ⁴⁴ Enfin, entre autres choses, la résolution 1887 du Conseil de sécurité des Nations Unies (2009) invite tous les États (et pas uniquement les États dotés d'armes nucléaires ou les États parties au TNP) à poursuivre de bonne foi des négociations sur le désarmement nucléaire.

De surcroît, pour parvenir à l'interdiction et l'élimination mondiales des armes nucléaires, il faudra mobiliser les différentes parties prenantes. Dans ce cadre, les parlements et leurs membres ont indéniablement un rôle à jouer.

Dans les chapitres qui suivent sont recensées les bonnes politiques et les bonnes pratiques propres à hâter la réalisation des objectifs de non-prolifération et de désarmement nucléaires. On y trouvera une série de recommandations qui visent à renforcer l'action parlementaire dans ce domaine et mettent en exergue le rôle que parlements et parlementaires peuvent y jouer.