

Le Traité sur l'interdiction et le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires : Une conciliation vraiment impossible pour les Etats ?

*Frédéric Casier
Conseiller juridique en droit international humanitaire
Croix-Rouge de Belgique (Communauté francophone)¹*

Le 26 septembre marque traditionnellement la journée internationale pour l'élimination totale des armes nucléaires, une journée proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2013 (Résolution [68/32](#)). Cette initiative a pour objet de promouvoir la réalisation d'un monde exempt d'armes nucléaires, notamment à travers la sensibilisation à la menace que les armes nucléaires représentent pour l'humanité et à la nécessité de les éliminer complètement.

Témoin des souffrances humaines incommensurables causées par la bombe nucléaire à Hiroshima et Nagasaki, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge appelle depuis 1945 les Etats à veiller à ce que les armes nucléaires ne soient plus jamais utilisées et qu'elles soient clairement interdites par un accord international. Adopté en juillet 2017 et entré en vigueur en janvier 2021, le [Traité sur l'interdiction des armes nucléaires](#) (TIAN) constitue ainsi une réponse adéquate aux préoccupations humanitaires soulevées par la Croix-Rouge. Ce traité s'inscrit en complémentarité avec le [Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires](#) de 1968 (TNP) puisqu'il contribue à la réalisation d'un des objectifs de ce dernier : l'aboutissement à un traité de désarmement général et complet.

Cette année, la journée internationale du 26 septembre s'inscrit dans un contexte particulier dans la mesure où la [première réunion des Etats parties au TIAN](#) s'est déroulée à Vienne du 21 au 23 juin 2022 et qu'elle fut suivie de la [10^e Conférence d'examen du TNP](#) du 1^{er} au 26 août 2022, après plusieurs reports depuis 2020 en raison de la pandémie de Covid-19. Si la première réunion a pu aboutir à une [déclaration finale](#) et un [plan d'action](#) ambitieux pour atteindre l'objectif d'un monde sans armes nucléaires, la deuxième réunion n'a malheureusement pas abouti à un consensus sur un document final en raison du contexte international particulièrement tendu depuis ces derniers mois. Ce bilan mitigé peut paraître inquiétant face à la menace persistante du risque d'utilisation des armes nucléaires. Toutefois, on peut constater que la question de ces armes sous l'angle humanitaire est désormais bien ancrée dans les discussions internationales et que des synergies possibles entre le TIAN et le TNP sont évoquées progressivement en raison justement de la menace nucléaire. La volonté de la très grande majorité des Etats en faveur de l'élimination totale des armes nucléaires doit les inciter à avancer vers cet objectif avec l'appui de la société civile et de la Croix-Rouge.

L'arme nucléaire, une menace persistante pour l'humanité

Les risques liés à l'utilisation intentionnelle ou accidentelle des armes nucléaires, se sont régulièrement accrus ces dernières années et nous font prendre conscience que ces effets ne sont pas purement hypothétiques. Les risques d'utilisation de l'arme nucléaire sont encore plus importants aujourd'hui que durant la Guerre Froide.

Les déclarations particulièrement alarmantes constatées par le [CICR](#) en mars dernier, illustrent un glissement inquiétant d'une perspective de non-utilisation et d'élimination vers celle envisageant un usage possible ou plus vraisemblable des armes nucléaires dans un contexte de crispation des relations internationales entre certains Etats.

¹ Le présent article reflète avant tout le point de vue de l'auteur et pas forcément celle de la Croix-Rouge de Belgique.

A côté de la rhétorique nucléaire qui se renforce, l'arsenal nucléaire continue à se maintenir à travers le monde. Au début de cette année, on estimait qu'il y avait environ 13.000 armes nucléaires (12.705 exactement selon [l'annuaire de 2022](#) du Stockholm International Peace Research Institute concernant les armements, le désarmement et la sécurité internationale, publié en juin dernier), dont plus de 9.000 étaient mis en stocks militaires pour une utilisation potentielle, et environ 2.000 d'entre elles étaient maintenues en état d'alerte opérationnelle élevée.

Bien que le nombre total d'armes nucléaires ait diminué légèrement depuis l'année dernière, il pourrait probablement augmenter à l'avenir étant donné que plusieurs Etats investissent considérablement dans des programmes de maintien, de développement ou de modernisation des arsenaux nucléaires ou ont annoncé une telle intention. Certains d'entre eux intensifient leurs efforts pour développer des armes nucléaires plus rapides, plus mobiles, plus précises, plus facilement utilisables et désormais capables de frapper une plus grande variété de cibles.

En outre, les systèmes digitalisés de commandement et de contrôle d'une partie de l'arsenal nucléaire mondial sont plus exposés aux cyberattaques et accroissent la complexité dans les processus de prise de décision, ce qui augmente les risques d'interprétation erronée ou d'incompréhension pouvant déclencher l'usage des armes nucléaires.

Enfin, le rôle de l'arme nucléaire reste important dans les doctrines militaires et les politiques de sécurité des Etats, il s'est même renforcé dans certains pays.

C'est la raison pour laquelle, lors de la 10^e Conférence d'examen du TNP en août, le CICR, à travers sa [déclaration](#) et son [document de travail](#), a appelé de nouveau les Etats à prendre de toute urgence des mesures de réduction des risques d'utilisation des armes nucléaires, y compris la réduction de leur rôle dans les doctrines militaires et les politiques de sécurité, le retrait de ces armes de leur état d'alerte opérationnelle élevée, la pré-notification des exercices militaires impliquant l'utilisation de missiles nucléaires et l'établissement de centres d'alerte avancée. La Croix-Rouge de Belgique avait d'ailleurs élaboré en collaboration avec le CICR une note d'information pour les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge afin de proposer à leurs autorités respectives des mesures concrètes de réduction des risques pouvant être discutées lors de la réunion conformément aux engagements pris par les Etats dans le [plan d'action](#) de la Conférence d'examen du TNP en 2010.

Les conséquences humanitaires toujours au cœur des discussions internationales

Depuis que la Conférence d'examen du TNP en 2010 s'est dit pour la première fois « vivement préoccupée par les conséquences catastrophiques sur le plan humanitaire qu'aurait l'emploi d'armes nucléaires » tout en réaffirmant « la nécessité pour tous les Etats de respecter en tout temps le droit international applicable, y compris le droit international humanitaire » (voir les [conclusions et recommandations](#) de la Conférence), les conséquences humanitaires font partie intégrante des discussions internationales autour de l'arme nucléaire. Celles-ci constituent d'ailleurs la raison d'être du TIAN qui rappelle dans son préambule que les effets catastrophiques d'une telle arme ne peuvent être contrés de manière satisfaisante.

La Croix-Rouge a eu l'occasion de rappeler à maintes reprises la nature de ces conséquences humanitaires sur la base de son expérience à Hiroshima et à Nagasaki en 1945. L'utilisation des armes nucléaires a en effet un impact considérable sur la vie et la santé physique et mentale des populations affectées. Une guerre nucléaire même « limitée » ne serait pas non plus sans conséquence sur l'environnement, le climat, la production vivrière mondiale et la sécurité alimentaire. En outre, il n'existe pas aujourd'hui une assistance humanitaire adéquate pouvant répondre à l'ensemble des besoins des victimes tant au niveau national que sur le plan international.

Les [conférences internationales](#) qui se sont succédé spécifiquement sur la question des conséquences humanitaires, en 2013-2014 n'ont fait que confirmer ces différents constats et ont pu également mettre en avant l'impact socio-économique. Plus récemment, la [réunion d'experts sur les impacts humanitaires et les risques d'utilisation des armes nucléaires](#) organisée par le CICR et la FICR le 2 mars 2020 et la [conférence sur l'impact humanitaire des armes nucléaires](#) accueillie le 20 juin 2022 par le Gouvernement autrichien, ont aussi souligné les conséquences de l'utilisation des armes nucléaires sous la perspective du genre et de l'âge des victimes. Les femmes et les enfants (en particulier les filles) semblent être disproportionnellement plus affectés par les rayonnements ionisants. De plus amples recherches doivent être effectuées sur le sexe biologique en tant que facteur d'aggravation des effets des rayonnements et la vulnérabilité plus importante chez les jeunes enfants. En attendant, le TIAN appelle déjà à « une assistance prenant en considération l'âge et le sexe ». Le [Plan d'action](#) adopté à la réunion des Etats parties au TIAN engage ces derniers à fournir une assistance aux victimes, en tenant compte de l'impact disproportionné de l'utilisation des armes nucléaires et des essais nucléaires sur les femmes et les filles (action 25), et à opérationnaliser les dispositions pertinentes de ce traité sous l'angle du genre à travers notamment l'adoption de politiques et de programmes nationaux adaptés et le développement de lignes directrices en matière d'assistance aux victimes (actions 47-50).

En 2011, le CICR constatait qu'il était « difficile de concevoir » comment l'emploi, sous quelque forme que ce soit, d'armes nucléaires pourrait être conforme au DIH, au regard de ces conséquences humanitaires incommensurables qui ne peuvent être endiguées ni dans l'espace ni dans le temps. Le CICR a récemment mis à jour sa doctrine sur les armes nucléaires sur la base des nouvelles données relatives à l'impact humanitaire de ces armes et de l'évolution des positions des Etats ces dix dernières années ([« The ICRC's legal and position on nuclear weapons »](#)). Aujourd'hui, sa position s'est raffermie : il est d'avis qu'il est « extrêmement improbable » que les armes nucléaires puissent un jour être utilisées d'une manière conforme aux principes et règles du DIH. Cette position a été endossée par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans son nouveau [plan d'action 2022-2027](#) pour la non-utilisation, l'interdiction et l'élimination des armes nucléaires adopté à son Conseil des Délégués en juin 2022.

L'émergence de synergies possibles entre le TIAN et le TNP

La prise en compte plus prégnante de la menace de l'utilisation intentionnelle ou accidentelle des armes nucléaires et de leurs conséquences humanitaires dans les discussions internationales a incité les Etats parties au TIAN et la société civile à encourager des liens entre ce traité et le TNP en tant que composantes complémentaires du cadre juridique international relatif au désarmement nucléaire.

De son côté, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est conscient que le TIAN ne fera pas disparaître immédiatement les armes nucléaires et qu'il fait partie d'un cadre juridique international plus large. Le TIAN représente une mesure effective de mise en œuvre de l'article VI du TNP engageant les Etats parties à poursuivre de bonne foi des négociations sur un traité de désarmement général et complet. Il ne remet pas en cause le TNP. Au contraire, il réaffirme dans son préambule son statut de « pierre angulaire du régime de non-prolifération et de désarmement nucléaires ». Par ailleurs, les deux traités concourent au même objectif d'un monde sans armes nucléaires. Il est donc important que les Etats parties à ces deux traités unissent leurs forces à cette fin et évitent toute forme de polarisation sur cette question.

C'est ainsi que 18 Sociétés nationales de la Croix-Rouge issues d'Etats non parties au TIAN, dont la Croix-Rouge de Belgique, ont appelé dès juillet 2021, leurs gouvernements respectifs à participer à la première réunion des Etats parties à ce traité en tant qu'observateurs. Cette réunion constituait un moment opportun pour avancer de manière coordonnée et cohérente

dans la voie de la non-prolifération et du désarmement nucléaire. La Croix-Rouge de Belgique a par ailleurs participé à la Conférence-débat organisée par la Coalition belge contre les armes nucléaires au Parlement fédéral le 25 avril 2022 et intitulé « [Le Traité d'interdiction des armes nucléaires et la Belgique](#) ». A cette occasion, la Société nationale a rappelé les conséquences humanitaires de l'arme nucléaire et son usage difficilement compatible avec les règles et principes du DIH. Elle a aussi insisté sur la complémentarité du TIAN et du TNP et réitéré son appel à ce que la Belgique participe à la première réunion des Etats parties au TIAN. Cet appel a été entendu, puisque la Belgique y a effectivement participé en tant qu'observateur, même si cela ne constitue en rien une première étape vers la signature du Traité (voir la [déclaration](#) de la Belgique à la Conférence d'examen du TNP en ce sens). Il est intéressant de constater que d'autres Etats qui n'ont pas signé le TIAN étaient également représentés comme l'Allemagne, l'Australie, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse. Si ces Etats ne comptent pas adhérer au TIAN à ce stade en raison de leur engagement au sein de l'OTAN pour certains ou de la difficulté d'identifier les liens avec le TNP pour d'autres, ils ont cependant constaté que tous les Etats partageaient le même objectif d'atteindre un monde sans armes nucléaires. Ils ont par conséquent, souligné la nécessité de travailler ensemble de manière constructive pour veiller à la réduction de l'arsenal nucléaire, à ralentir la prolifération et à renforcer la norme contre l'utilisation des armes nucléaires (voir les [déclarations](#) de certains Etats observateurs à la réunion des Etats parties au TIAN).

Par ailleurs, le CICR a encouragé les Etats parties au TIAN à explorer, développer et promouvoir la complémentarité et les synergies entre ce traité et le TNP, en collaboration avec l'ensemble des Etats parties au TNP, dans le cadre notamment de l'assistance aux victimes et de la remise en état de l'environnement des zones contaminées. Ce message a été également relayé à la Conférence d'examen du TNP en août et appuyé par la Croix-Rouge de Belgique auprès des autorités belges.

Il est remarquable de constater que ces potentielles synergies entre le TIAN et le TNP se sont reflétées dans le Plan d'action de Vienne adopté à la Conférence des Etats parties au TIAN : une série d'actions est envisagée afin de travailler sur la complémentarité des traités à des moments opportuns, de désigner un facilitateur informel pour explorer les domaines de coopération possibles, et d'inclure la société civile, les académiques, et d'autres acteurs dans la discussion (actions 35-38). Au-delà de ce travail à effectuer sur la complémentarité des traités, le Plan d'action de Vienne engage les Etats parties au TIAN à se tourner vers les Etats non parties en dialoguant avec eux sur la raison d'être du Traité et en échangeant sur les questions d'assistance aux victimes et de remédiation de l'environnement (action 20). Ces actions s'inscrivent dans le cadre de la Déclaration finale de Vienne qui encourage les Etats parties au TIAN à travailler de manière constructive avec tous les Etats parties au TNP en vue de réaliser leur objectif commun d'un monde sans armes nucléaires (§§ 13 et 15). On peut espérer que les Etats parties au TNP répondront favorablement à ces synergies étant donné que plusieurs interventions et le [projet](#) de document final (§ 127) discuté lors de la Conférence d'examen du TNP ne semblaient plus remettre en cause la reconnaissance du TIAN.

Quelles perspectives face aux résultats mitigés des récentes réunions internationales ?

L'absence de consensus sur un document final à la 10^e Conférence d'examen du TNP et les discussions qui s'y sont déroulées en marge de celle-ci ont réaffirmé les préoccupations sécuritaires d'un certain nombre d'Etats face au risque croissant d'utilisation des armes nucléaires au regard du contexte international de ces derniers mois. La dissuasion nucléaire conserve encore un rôle unique et distinct pour plusieurs Etats dans la gestion de leurs relations internationales et la protection de leur intégrité territoriale. Cependant, l'état actuel de la question des armes nucléaires ne peut se limiter à ce constat.

Tout d'abord, l'échec de la Conférence d'examen du TNP ne peut occulter les préoccupations humanitaires soulevées par plusieurs Etats (voir la [déclaration conjointe](#) de 145 Etats lors de

la Conférence) et les références aux conséquences humanitaires multiples des armes nucléaires sur l'humanité dans le projet de déclaration finale, ni le Plan d'action adopté par la première réunion des Etats parties au TIAN à Vienne. Les conséquences catastrophiques sur le plan humanitaire qu'aurait tout recours aux armes nucléaires restent au cœur des discussions internationales.

Par ailleurs, en raison de leur impact humanitaire considérable, tous les Etats souhaitent l'avènement d'un monde sans armes nucléaires, un objectif commun au TIAN et au TNP, qui a été réitéré par plusieurs Etats comme la [Belgique](#), lors de la Conférence d'examen du TNP. Certains ont également fustigé la lenteur du processus de désarmement et appelé à des actions concrètes en vertu de l'article VI du TNP (voyez notamment la [déclaration](#) de la Ministre belge des Affaires étrangères dans ce sens). Plus que l'objectif d'un monde exempt d'armes nucléaires, c'est surtout la question du processus pour y arriver qui divise actuellement les Etats.

Enfin, même s'il est fort probable que les Puissances nucléaires et leurs alliés n'adhéreront pas prochainement au TIAN, il n'est pas exclu que des synergies soient envisageables entre les Etats parties à ce traité et ceux parties au TNP dans le futur. Comme nous l'avons vu, le Plan d'action de Vienne engage les Etats parties au TIAN à explorer les liens potentiels entre les deux traités.

Mais au-delà de ces considérations, il est urgent de poursuivre un dialogue inclusif entre tous les Etats afin d'éviter toute polarisation sur les mesures à prendre à court et à moyen terme sur la question du désarmement nucléaire, un avis largement partagé aujourd'hui par les Etats. A titre d'exemple, [l'Initiative de Stockholm](#) lancée en 2019 par 16 Etats en vue de proposer des étapes concrètes et viables vers le désarmement nucléaire et la réduction des risques, a soumis un [document de travail](#) qui a été soutenu par plusieurs autres Etats (y compris la Belgique) lors de la Conférence d'examen du TNP. Le document de travail encourage particulièrement les Puissances nucléaires à mener un dialogue sur la réduction des risques, en incluant les autres Etats afin de tenir compte de leurs points de vue. Il appelle en outre, tous les Etats parties au TNP à « [p]romouvoir des formes de dialogue qui visent à apaiser les tensions internationales, à renforcer la confiance entre les Etats et à créer un climat qui contribue au désarmement nucléaire » (§§ 8.e et 9.c).

La poursuite d'un dialogue inclusif avec l'ensemble des Etats sur les mesures concrètes à prendre dans l'immédiat afin de prévenir tout risque d'utilisation des armes nucléaires et leurs conséquences humanitaires, doit donc constituer la priorité dans le processus du désarmement nucléaire. C'est la raison pour laquelle le nouveau [Plan d'action 2022-2027](#) pour la non-utilisation, l'interdiction et l'élimination des armes nucléaires, adopté par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en juin 2022 engage ce dernier à continuer à promouvoir l'adhésion de tous les Etats au TIAN, et à d'autres traités en matière de désarmement nucléaire comme le TNP ou le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, ainsi que leur mise en œuvre pleine et entière. Toutefois, conscient qu'un certain nombre d'Etats ne sont pas prêts à rejoindre immédiatement le TIAN, le Mouvement encouragera ces Etats à prendre urgemment des mesures intermédiaires en attendant l'élimination complète des armes nucléaires.

Ainsi, conformément au Plan d'action du Mouvement, la Croix-Rouge de Belgique est prête à soutenir la Belgique dans les actions suivantes : continuer à assister aux réunions relatives au TIAN en qualité d'observateur et à approfondir son dialogue avec les Etats parties au TIAN afin de favoriser une meilleure compréhension mutuelle et des synergies avec le TNP ; débattre avec les Etats dotés de l'arme nucléaire des mesures de réduction des risques d'utilisation intentionnelle ou accidentelle des armes nucléaires à prendre ; et à mettre en œuvre des politiques et doctrines militaires qui tiennent dûment compte des conséquences humanitaires de toute utilisation des armes nucléaires.