
Le Traité de New York du 7 juillet 2017 sur l'interdiction des armes nucléaires : un instrument confiné pour l'illégalité de l'arme nucléaire

Mamoud Zani



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/crdf/3845>

DOI : 10.4000/crdf.3845

ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2019

Pagination : 183-190

ISBN : 978-2-84133-960-0

ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Mamoud Zani, « Le Traité de New York du 7 juillet 2017 sur l'interdiction des armes nucléaires : un instrument confiné pour l'illégalité de l'arme nucléaire », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 17 | 2019, mis en ligne le 06 février 2021, consulté le 06 février 2021. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/3845> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.3845>

Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux

Le Traité de New York du 7 juillet 2017 sur l'interdiction des armes nucléaires : un instrument confiné pour l'illégalité de l'arme nucléaire

Mamoud ZANI

Professeur de droit public à l'université de Tunis (Tunisie)

Directeur du Centre de droit international et européen (CDIE) de Tunis

I. L'architecture globale du traité

- A. La particularité du préambule
- B. Les obligations étatiques
- C. Les obligations de garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

II. L'application concrète du traité

- A. Les procédés de contrôle
- B. Les mécanismes de contrôle
- C. Les limites afférentes à l'application du traité

[...] l'arme nucléaire est potentiellement d'une nature catastrophique. Le pouvoir destructeur des armes nucléaires ne peut être endigué ni dans l'espace ni dans le temps. Ces armes ont le pouvoir de détruire toute civilisation, ainsi que l'écosystème tout entier de la planète¹.

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires est la clef de voûte du désarmement nucléaire et du régime de non-prolifération. [...] Je me réjouis par ailleurs qu'ait été adopté, le 7 juillet 2017, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires. C'est un événement historique qui témoigne de la volonté déterminée et légitime de la communauté internationale d'en finir une fois pour toutes avec la menace que représentent les armes nucléaires².

1. Cour internationale de justice, « Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires », avis consultatif du 8 juillet 1996, *Recueil*, 1996, § 35, p. 21.
2. Organisation des Nations unies, « De l'importance d'un bilan honnête et réaliste », rapport du secrétaire général Antonio Guterres sur l'activité de l'Organisation, New York, 2018, « G. Désarmement », p. 64.

La question des armes nucléaires³ ne cesse de tourmenter la communauté internationale dans son ensemble en raison des effets néfastes de l'emploi de ces armes sur l'humanité tout entière⁴, y compris par des acteurs non étatiques à des fins terroristes⁵. Depuis deux décennies, la communauté internationale n'a pu réaliser de progrès ostensibles en matière de désarmement nucléaire⁶ du fait des dissensions d'opinions entre États membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) et, singulièrement, de l'apathie des puissances détentrices de l'arme nucléaire. Il fallut attendre le 24 janvier 1946 pour constater les prémises de certaines avancées par pallier en la matière. En effet, l'ONU mit en place une commission⁷ chargée d'examiner les problèmes soulevés par la découverte de l'énergie atomique; celle-ci fut chargée, entre autres, d'assurer « le contrôle de l'énergie atomique dans la mesure nécessaire pour assurer son utilisation à des fins purement pacifiques »⁸ et de formuler des propositions concrètes en vue « d'éliminer, des armements nationaux, les armes atomiques et toutes autres armes importantes permettant des destructions massives »⁹.

Par sa résolution 808(IX) du 4 novembre 1954, l'organe plénier des Nations unies mit l'accent sur la nécessité d'un désarmement nucléaire et l'aboutissement à un accord sur des propositions complètes et coordonnées qui seraient incorporées dans un projet de convention internationale sur le désarmement prévoyant :

L'interdiction complète de l'utilisation et de la fabrication des armes nucléaires et des armes de destruction massive de toute sorte, ainsi que la transformation à des fins pacifiques des stocks d'armes nucléaires existants¹⁰.

Sept ans plus tard, l'Assemblée générale adopta en 1961 la fameuse « Déclaration sur l'interdiction de l'emploi

des armes nucléaires et thermonucléaires »¹¹ par laquelle elle déclare que :

a) L'emploi d'armes nucléaires et thermonucléaires est contraire à l'esprit, à la lettre et aux buts de la Charte des Nations Unies et constitue, en tant que tel, une violation directe de la Charte;

b) L'emploi d'armes nucléaires et thermonucléaires excéderait même le champ de la guerre et causerait à l'humanité et à la civilisation des souffrances et des destructions aveugles, et est, par conséquent, contraire aux règles du droit international et aux lois de l'humanité;

c) L'emploi d'armes nucléaires et thermonucléaires est une guerre dirigée non seulement contre un ennemi ou des ennemis, mais aussi contre l'humanité en général, étant donné que les peuples du monde non mêlés à cette guerre subiront tous les ravages causés par l'emploi de ces armes;

d) Tout État qui emploie des armes nucléaires et thermonucléaires doit être considéré comme violant la Charte des Nations Unies, agissant au mépris des lois de l'humanité et commettant un crime contre l'humanité et la civilisation.

Pour conforter davantage son action en matière de désarmement nucléaire sous tous ses aspects, l'institution onusienne a adopté des instruments juridiques obligatoires à l'instar du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (1968), de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (1972), de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (1993), du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (1996).

En dépit de cette avancée normative perceptible, le droit international conventionnel demeurait lacunaire;

3. Cette notion couvre « généralement soit la bombe atomique (qui exploite les effets de la fission rapide de l'atome d'uranium 235 ou du plutonium); soit la bombe à hydrogène (H) ou thermonucléaire (qui exploite l'énergie libérée par la fission d'isotopes de l'hydrogène, obtenue à très haute température); soit la bombe à neutrons (N) (qui provoque la destruction de matériels mineurs et d'effets thermiques réduits par rapport aux deux autres alors que la radiation produite est plus létale) » (P. Verri, *Dictionnaire du droit international des conflits armés*, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1988, p. 23). Voir aussi *Les armes nucléaires ont-elles un avenir?*, F. Heisbourg (dir.), Paris, O. Jacob, 2011; S. Glaser, *L'arme nucléaire à la lumière du droit international*, Paris, A. Pedone, 1964; P. Quilès, J.-M. Collin, M. Drain, *L'illusion nucléaire, la face cachée de la bombe atomique*, Paris, C. L. Mayer, 2018, essai n° 231.
4. Dans trois affaires l'opposant respectivement au Pakistan, au Royaume-Uni et à l'Inde – *Obligations relatives à des négociations concernant la cessation de la course aux armes nucléaires et le désarmement nucléaire* – les Îles Marshall avaient rappelé plusieurs fois les conséquences dévastatrices des explosions d'armes nucléaires sur la vie humaine. Voir les arrêts du 5 octobre 2016 : Cour internationale de justice, *Îles Marshall c. Pakistan*, compétence et recevabilité, *Recueil*, 2016, p. 552; Cour internationale de justice, *Îles Marshall c. Royaume-Uni*, exceptions préliminaires, *Recueil*, 2016, p. 833; Cour internationale de justice, *Îles Marshall c. Inde*, compétence et recevabilité, *Recueil*, 2016, p. 255.
5. Dans sa résolution 1540 du 28 avril 2004 ayant trait à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, le Conseil de sécurité des Nations unies a décidé que : « [...] tous les États doivent adopter et appliquer, conformément à leurs procédures internes, une législation appropriée et efficace interdisant à tout acteur non étatique de fabriquer, se procurer, mettre au point, posséder, transporter, transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs, en particulier à des fins terroristes, réprimant toutes les tentatives de l'une quelconque de ces activités, le fait d'y participer en tant que complice et le fait d'y fournir assistance ou de la financer » (Conseil de sécurité des Nations unies, document S/RES/1540 (2004), distr. générale, 27 janvier 2005, principe 2, p. 3). Voir aussi S. Sur, « La résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) : entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques », *Revue générale de droit international public*, n° 4, 2004, p. 855-882.
6. Voir M. Bedjaoui, K. Bennoune, D. Deiseroth, E. J. Shafer, *L'obligation de désarmement nucléaire?*, Norderstedt, Books on demand GmbH, 2009.
7. Voir la résolution A/RES/1(I) de l'Assemblée générale de l'ONU, dix-septième séance plénière, 26 janvier 1946. Elle a été dissoute en 1952 et remplacée depuis par la première commission du désarmement.
8. *Ibid.*, § 5 (b), p. 9.
9. *Ibid.*, § 5 (c), p. 9.
10. A/RES/808(IX), 4 novembre 1954, point b. La résolution, adoptée à l'unanimité, porte sur la conclusion d'une convention internationale (ou d'un traité international) concernant la réduction des armements et l'interdiction de l'arme atomique, de l'arme à hydrogène et des autres types d'engins de destruction massive.
11. A/RES/1653(XVI), 24 novembre 1961.

en effet, aucun instrument juridique n'avait encore été élaboré pour imposer l'interdiction totale des armes nucléaires. D'où la révolution opérée par l'instance onusienne, le 7 juillet 2017, suite à l'adoption¹², par l'Assemblée générale, du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires. La négociation de cet instrument fait suite à une série de conférences¹³ internationales tenues entre 2013 et 2014 sur les conséquences humanitaires des armes nucléaires : à Oslo (Norvège, mars 2013), il a été question de l'urgence humanitaire immédiate provoquée par une explosion nucléaire et les effets de la détonation par une arme nucléaire, quelle qu'en soit la cause ; à Nayarit (Mexique, février 2014), le débat a concerné l'élimination totale des armes nucléaires et l'instauration d'un monde exempt d'armes nucléaires ; à Vienne (Autriche, décembre 2014), les discussions ont porté sur les obligations des États parties au titre de l'article VI du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.

L'ensemble de ces conférences a eu une incidence positive, à savoir l'ouverture de négociations sur le désarmement nucléaire. Cette idée s'est matérialisée *in concreto* avec l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 70/33 du 7 décembre 2015 pour faire progresser les négociations multilatérales sur la question. Cette résolution est à l'origine de l'établissement par l'ONU, en 2016, du Groupe de travail à composition non limitée, présidé par l'ambassadeur de la Thaïlande, M. Thani Thongphaddi, chargé de faire avancer lesdites négociations¹⁴. La recommandation formulée par le Groupe de travail afférente à la tenue, en 2017, d'une conférence internationale ouverte à la société civile et aux organisations internationales, pour y négocier un instrument juridiquement contraignant prohibant les armes nucléaires, a été vivement contestée par les représentants de la France¹⁵ et des États-Unis d'Amérique faisant prévaloir l'argument de la remise en cause du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, notamment son régime de vérification.

En application de sa résolution A/C.1/71/L.41 du 23 décembre 2016¹⁶, l'Assemblée générale a décidé d'organiser à New York, en 2017, une conférence onusienne du 27 au 31 mars et du 15 au 7 juillet, afin de négocier un

« instrument juridiquement contraignant visant à interdire les armes nucléaires en vue de leur élimination complète »¹⁷. Le processus de négociations¹⁸ de cet instrument multilatéral de désarmement nucléaire a permis de mettre en lumière la divergence caractérisant les États membres de l'ONU s'agissant de l'opportunité de son élaboration : les partisans (l'Afrique du Sud, l'Autriche, le Brésil, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et la Suède) plaident pour un monde sans armes nucléaires, alors que les détracteurs (États-Unis d'Amérique, Russie, Royaume-Uni, Chine, France, Inde, Pakistan, Corée du Nord et Israël) défendent la thèse de l'inefficacité de la convention onusienne sur la réduction du stock mondial.

En vérité, l'examen du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) – celui-ci n'est pas encore entré en vigueur¹⁹ – s'impose pour supputer sa pertinence en fait du désarmement nucléaire. En d'autres termes, il sied à cet égard de se poser la question suivante : l'arme nucléaire devient-elle véritablement une arme illégale au regard du droit international ? Pour répondre à cette problématique, nous aborderons, d'une part, l'architecture globale du traité (I), de l'autre, l'application concrète de celui-ci (II).

I. L'architecture globale du traité

Le Traité de New York sur l'interdiction des armes nucléaires comprend un préambule de nature particulière (A) et envisage deux sortes d'obligations : les obligations étatiques (B) et les obligations résultant des accords de garanties avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (C).

A. La particularité du préambule

Le préambule du traité onusien sur l'interdiction des armes nucléaires renferme un certain nombre de paragraphes qui dénotent clairement de sa particularité par rapport à d'autres traités, à l'instar du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)²⁰. En effet, *a contrario* de

12. Le vote est le suivant : 122 voix pour, 1 abstention (Singapour) et 1 vote contre (Pays-Bas). Les Pays-Bas et d'autres États (Allemagne, Belgique, Italie et Turquie) abritent l'arme nucléaire par le truchement de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN).

13. Pour l'historique des conférences, voir l'opinion dissidente du juge Cançado Trindade, dans l'affaire : Cour internationale de justice, *Îles Marshall c. Inde*, Recueil, 2016, § 264-269, p. 168. Voir aussi dans l'ordre : « Conference: Humanitarian Impact of Nuclear Weapons », 4-5 mars 2013, en ligne : https://www.regjeringen.no/en/topics/foreignaffairs/humanitarian_efforts/humimpact_2013/id708603 (Norvège) ; « Second Conference on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons », Nayarit, 13 et 14 février 2014, en ligne : <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-foara/nayarit-2014/chairs-summary.pdf> <https://www.gob.mx/sre> (Mexique) ; « Conférence de Vienne sur l'impact humanitaire des armes nucléaires », 8-9 décembre 2014, en ligne : <https://www.bmeia.gv.at/index.php?id=55311> (Autriche).

14. Voir aussi la résolution 71/258 de l'Assemblée générale du 23 décembre 2016 (§ 8).

15. Voir *La France et l'arme nucléaire au XXI^e siècle*, N. Haupaïs (dir.), Paris, CNRS éditions, 2019, p. 264.

16. Assemblée générale des Nations unies, résolution A/C.1/71/L.41 du 23 décembre 2016, adoptée à la majorité. Le projet de résolution a été présenté par le gouvernement autrichien.

17. *Ibid.*, point 8.

18. Le Japon, seul pays à avoir subi une attaque atomique (les bombardements d'Hiroshima et de Nagasaki en 1945), a brillé par son absence ; il en est de même pour la majorité des pays membres de l'OTAN.

19. Cinquante instruments de ratification sont exigés pour son entrée en vigueur (article 15, alinéa 1), qui interviendra probablement fin 2019 ou début de l'année 2020. À ce jour (18 avril 2019), 23 États l'ont ratifié.

20. Signé le 1^{er} juillet 1968, à Londres, Moscou et Washington et entré en vigueur le 5 mars 1970, le TNP repose sur trois piliers fondamentaux : la non-prolifération, le désarmement et l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Actuellement, il compte 191 États parties ; la Corée du Nord avait annoncé son retrait du traité, le 10 janvier 2003.

celui-ci qui reste muet sur les principes de droit international humanitaire, le préambule du traité de New York consacre divers alinéas aux dispositions du *jus in bello*. Ainsi, il fait référence aux conséquences catastrophiques sur le plan humanitaire qu'aurait tout recours aux armes nucléaires, d'où l'importance d'éliminer à plein ce genre d'armes, « seul moyen de garantir que les armes nucléaires ne soient plus jamais utilisées, quelles que soient les circonstances »²¹, tout en réaffirmant que les États doivent en tout temps se conformer au droit international humanitaire.

Les principes de base du droit international humanitaire sont également rappelés :

[...] le principe selon lequel le droit des parties à conflit armé de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité, le principe de distinction, l'interdiction des attaques menées sans discrimination, les règles relatives à la proportionnalité et aux précautions dans l'attaque, l'interdiction de l'emploi d'armes de nature à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles et les règles relatives à la protection du milieu naturel [...]²².

Au reste, tout emploi d'armes nucléaires est considéré comme étant contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés, particulièrement aux principes et règles du droit international humanitaire ; et est inacceptable au regard des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique. Enfin, le rôle du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est mentionné.

L'autre singularité du préambule du traité est de faire référence aux zones exemptes d'armes nucléaires²³, c'est-à-dire

Toute zone reconnue comme telle par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, que tel ou tel groupe d'États, agissant dans le libre exercice de leur souveraineté, a établie en vertu d'un traité ou d'une convention aux termes duquel ou de laquelle : a) est défini le statut d'absence totale d'armes nucléaires auquel la zone sera soumise, avec la marche à suivre pour délimiter la zone ; b) est établi un système international de vérification et de contrôle en vue de garantir le respect des obligations découlant de ce statut²⁴.

Les États dotés d'armes nucléaires se doivent au sein de ces zones de

a) respecter tous les aspects du statut d'absence totale d'armes nucléaires [...]; b) s'abstenir de contribuer de quelque manière que ce soit à l'accomplissement, dans les territoires faisant partie de la zone, d'actes impliquant une violation du traité ou de la convention susmentionnées ; c) s'abstenir d'utiliser ou de menacer d'utiliser des armes nucléaires contre les États qui font partie de la zone²⁵.

De manière concrète, les États faisant partie d'une région s'engagent, à travers un traité²⁶ international conclu entre eux pour une durée illimitée, à ne pas développer, acquérir ou posséder des armes nucléaires. À cet effet, l'article VII du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires précise qu'aucune clause de celui-ci « ne porte atteinte au droit d'un groupe quelconque d'États de conclure des traités régionaux de façon à assurer l'absence totale d'armes nucléaires sur leurs territoires respectifs ».

Une autre spécificité marquant le préambule du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires consiste en la prise en compte de la question du genre. Sur ce point, l'instrument de New York est révolutionnaire en proportion d'autres traités consacrés aux armes nucléaires. Il suffit pour s'en convaincre de mentionner les paragraphes 5 et 23 de son préambule : d'un côté, il concède que les armes nucléaires « [...] touchent de manière disproportionnée les femmes et les filles, notamment en raison des effets des rayonnements ionisants » ; de l'autre, il reconnaît la contribution importante des femmes dans le domaine du désarmement nucléaire :

[...] la participation pleine et effective des femmes et des hommes, sur un pied d'égalité, est un facteur déterminant pour la promotion et l'instauration d'une paix et d'une sécurité durables, et [les États parties sont donc] déterminés à appuyer et à renforcer la participation effective des femmes au désarmement nucléaire.

B. Les obligations étatiques

Le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires impose à chaque État partie une série d'obligations sous forme d'interdictions générales²⁷. Ainsi, les États parties s'engagent de manière absolue, quelle que soit la contingence, à ne jamais mettre au point ou à l'essai, fabriquer, acquérir, posséder ou stocker des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires. Ils ne doivent pas non plus

21. TIAN, § 3 *in fine* du préambule.

22. TIAN, § 10 du préambule.

23. TIAN, § 21 du préambule : « Se déclarant de nouveau convaincus que la création de zones exemptes d'armes nucléaires internationalement reconnues, fondées sur des accords librement conclus entre les États de la région concernée, consolide la paix et la sécurité aux niveaux mondial et régional, renforce le régime de non-prolifération nucléaire et contribue à la réalisation de l'objectif du désarmement nucléaire ». Ces zones sont considérées comme des moyens de transition vers un désarmement nucléaire complet. Actuellement, il existe six zones : l'Antarctique (traité sur l'Antarctique de 1959) ; l'Amérique latine et les Caraïbes (traité de Tlatelolco de 1967) ; le Pacifique Sud (traité de Rarotonga de 1985) ; l'Asie du Sud-Est (traité de Bangkok de 1995) ; l'Asie centrale (traité de Semipalatinsk de 2006) ; l'Afrique (traité de Pelindaba de 1996). La création d'une nouvelle zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen-Orient est à l'étude (projet de résolution présenté par l'Égypte) ; voir Assemblée générale des Nations unies, Doc. A/C.1/73/L.1, 28 septembre 2018.

24. Définition de l'Assemblée générale des Nations unies, résolution 3472(XXX) du 11 décembre 1975, 30^e session, point I-1, p. 24.

25. *Ibid.*, point II-2, p. 25.

26. Il faut remarquer que chaque traité établissant une zone exempte d'armes nucléaires contient un ou plusieurs protocoles devant être signés et ratifiés par les cinq puissances nucléaires reconnues par le TNP, à savoir la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie.

27. Voir TIAN, article 1, alinéas a-g.

transférer, accepter de transférer, contrôler, employer ou menacer d'employer des armes de destruction massive ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires.

Dans une optique identique, chaque État partie s'interdit d'apporter un soutien, d'encourager ou d'inciter quiconque, de demander ou de recevoir de l'aide de quiconque pour se livrer à une activité en violation des dispositions de l'instrument onusien. De surcroît, il ne peut autoriser l'implantation ou le déploiement d'armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires sur son territoire ou en tout lieu relevant de sa juridiction ou son contrôle.

Par ailleurs, chaque État partie doit communiquer au secrétaire général des Nations unies, une déclaration²⁸ par laquelle il précise

S'il a été propriétaire ou détenteur d'armes nucléaires ou de dispositifs explosifs nucléaires ou s'il en a contrôlés; et s'il a abandonné son programme d'armement nucléaire, y compris en éliminant ou en reconvertissant irréversiblement toutes les installations liées aux armes nucléaires, avant l'entrée en vigueur du présent traité à son égard²⁹ [...].

de même, s'il est encore propriétaire ou détenteur des armes ou des explosifs nucléaires. En outre, il doit mentionner si sur son territoire ou en tout lieu placé sous sa juridiction ou son contrôle se trouvent lesdites armes et explosifs nucléaires.

Pour ce qui est du processus d'élimination totale des armes nucléaires et de leur contrôle, l'article 4 – colonne vertébrale du traité – exige des États parties qui ont été détenteurs d'armes nucléaires ou ayant abandonné leur programme d'armement nucléaire, après le 7 juillet 2017, de coopérer avec l'autorité internationale compétente désignée pour négocier et vérifier l'abandon irréversible des programmes d'armement nucléaire, y compris l'élimination ou la reconversion irréversible de toutes les installations liées aux armes nucléaires. Dans la conjecture où ladite désignation ne serait pas faite, le secrétaire général de l'ONU convoque³⁰ une réunion extraordinaire des États parties pour prendre toute décision idoine à ce sujet.

Quant aux États en possession d'armes nucléaires et désireux d'adhérer au traité onusien, ils doivent procéder à leur retrait sans délai du service opérationnel et les détruire promptement suivant un plan juridiquement contraignant et assorti d'échéances précises³¹ validé par les autres États parties. Ce retrait comprend aussi les États abritant des armes nucléaires sur leur territoire appartenant à d'autres États, c'est le cas des États membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN).

Somme toute, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires prévoit de manière novatrice des obligations d'assistance aux victimes et de réhabilitation de l'environnement. De ce fait, chaque État partie est tenu de fournir « aux personnes relevant de sa juridiction qui sont touchées par l'utilisation ou la mise à l'essai d'armes nucléaires »³² une assistance aux personnes concernées tenant compte de l'âge et du sexe, sans aucune discrimination, y compris des soins médicaux, une réadaptation et un soutien psychologique, etc. Au surplus, il doit prendre les mesures nécessaires et appropriées³³ pour la remise en état de l'environnement des zones sous sa juridiction ou son contrôle contaminées par suite d'activités liées à la mise à l'essai ou à l'utilisation d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires.

C. Les obligations de garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

À côté des obligations générales, le traité de New York fait peser sur les États parties des obligations spécifiques résultant des accords de garanties conclus avec l'AIEA. À ce sujet, ils doivent³⁴ maintenir au minimum en vigueur ces obligations au titre desdits accords au moment de l'entrée en vigueur de l'instrument onusien; les négociations³⁵ sur de tels accords débutent dans les cent quatre-vingts jours après l'entrée en vigueur du traité à l'égard de l'État. Par la suite, cet État communiquera au secrétaire général de l'ONU une déclaration finale indiquant qu'il s'est acquitté de ses obligations contractées.

L'objectif visé par ces accords consiste à s'assurer de façon crédible que, « des matières nucléaires déclarées ne seront pas détournées d'activités nucléaires pacifiques et qu'il n'y aura pas d'activités ou de matières nucléaires non déclarées sur tout le territoire »³⁶ des États parties. La majorité d'entre eux sont conclus par l'AIEA avec les États non dotés d'armes nucléaires parties aux traités instituant des zones exemptes d'armes nucléaires et au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires³⁷. À cet égard, l'article 3, alinéa 1 de cet instrument énonce que :

Tout État non doté d'armes nucléaires qui est partie au traité s'engage à accepter les garanties stipulées dans un accord qui sera négocié et conclu avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, conformément au statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique et au système de garanties de ladite Agence, à seule fin de vérifier l'exécution des obligations assumées par ledit État aux

28. TIAN, article 2.

29. TIAN, article 2, alinéa a.

30. TIAN, article 4, alinéa 6.

31. TIAN, article 4, alinéa 2.

32. TIAN, article 6, alinéa 1.

33. TIAN, article 6, alinéa 2.

34. TIAN, article 3, alinéa 1.

35. TIAN, article 3, alinéa 2.

36. TIAN, article 4, alinéa 1.

37. L'AIEA applique pour trois États non parties au TNP (Inde, Pakistan, Israël) des garanties spécifiques issues d'accords conclus avec chacun d'eux.

termes du présent traité en vue d'empêcher que l'énergie nucléaire ne soit détournée de ses utilisations pacifiques vers des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires. Les modalités d'application des garanties requises par le présent article porteront sur les matières brutes et les produits fissiles spéciaux, que ces matières ou produits soient produits, traités ou utilisés dans une installation nucléaire principale ou se trouvent en dehors d'une telle installation. Les garanties requises par le présent article s'appliqueront à toutes matières brutes ou tous produits fissiles spéciaux dans toutes activités nucléaires pacifiques exercées sur le territoire d'un tel État, sous sa juridiction, ou entreprises sous son contrôle en quelque lieu que ce soit.

Les garanties préconisées par l'AIEA ont pour finalité de dissuader la prolifération des armes nucléaires, tout en s'efforçant de trouver des politiques efficaces en vue d'éviter l'emploi abusif de matières ou de techniques nucléaires. Dans ce cadre, l'Agence onusienne «s'efforce de hâter et d'accroître la contribution de l'énergie atomique à la paix, la santé et la prospérité dans le monde entier»³⁸; favorise «l'échange de renseignements scientifiques et techniques sur l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques»³⁹, et assure

[...] la fourniture des produits, services, équipement et installations qui sont nécessaires au développement et à l'utilisation pratique de l'énergie atomique à des fins pacifiques, notamment à la production d'énergie électrique, ainsi qu'à la recherche dans ce domaine, en tenant dûment compte des besoins des régions sous-développées du monde⁴⁰.

En pratique, les garanties constituent un outil de travail précieux de l'AIEA lui permettant de contrôler de manière impartiale les obligations juridiques des États contractés au titre des accords signés avec l'Agence. Le processus de mise en œuvre des garanties comprend quatre étapes essentielles (collecte et évaluation des informations pertinentes; conception d'une méthode de contrôle au niveau de l'État; planification, exécution et évaluation des activités de garanties; établissement de conclusions relatives aux garanties) où l'Agence onusienne dispose de larges pouvoirs⁴¹; effectivement, elle a la faculté d'examiner les plans des installations et de l'équipement spécialisés, y compris les réacteurs nucléaires; d'ordonner l'application de toutes mesures sanitaires et mesures de sécurité prescrites par l'Agence; d'exiger des rapports sur l'avancement des travaux; d'accepter les procédés à employer pour le traitement chimique des matières irradiées; d'envoyer sur le territoire de l'État ou des États bénéficiaires des

inspecteurs désignés par elle après consultation de l'État ou des États intéressés, qui auront accès à tout lieu, etc.

En définitive, les accords de garanties sont approuvés par le Conseil des gouverneurs⁴² de l'Agence et leur mise en œuvre est garantie par le directeur général⁴³.

L'architecture globale du traité laisse penser à un instrument ambitieux pour rendre l'arme nucléaire hors-la-loi au regard du droit international, mais qu'en est-il de l'application concrète du traité?

II. L'application concrète du traité

À rebours du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires qui ne dit explicitement rien sur les modalités de sa mise en œuvre, le Traité de New York sur l'interdiction des armes nucléaires prévoit quant à lui des procédés (A) et des mécanismes (B) de contrôle. Cependant, les limites (C) caractérisant le traité dans sa globalité fragilisent sérieusement les modalités de sa mise en œuvre.

A. Les procédés de contrôle

L'application du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires incombe aux États parties; ceux-ci sont tenus de conformer les ordres juridiques nationaux avec les dispositions de l'instrument onusien. Pour ce faire, chaque État partie

[...] prend toutes les mesures d'ordre législatif, réglementaire et autres qui sont nécessaires, y compris l'imposition de sanctions pénales, pour prévenir et réprimer toute activité interdite à un État partie par le présent traité qui serait menée par des personnes ou sur un territoire se trouvant sous sa juridiction ou son contrôle⁴⁴.

Le traité de New York prévoit une multitude de techniques de contrôle garantissant son application. Premièrement, il existe le système des rapports par lequel chaque État partie doit présenter aux mécanismes de contrôle un rapport détaillé sur les progrès réalisés pour s'acquitter de leurs obligations au titre du traité⁴⁵. Deuxièmement, la désignation par les États parties d'autorités internationales compétentes afin de négocier et vérifier la cessation irréversible des programmes d'armement nucléaire, y compris l'élimination ou la reconversion irréversible de toutes les installations liées auxdites armes⁴⁶. En cas d'absence de désignation, le secrétaire général de l'ONU convoque une réunion extraordinaire des États parties

38. Statuts de l'AIEA du 28 décembre 1989, article II.

39. *Ibid.*, article III, alinéa 3.

40. *Ibid.*, article III, alinéa 2.

41. *Ibid.*, article XII.

42. *Ibid.*, article VI.

43. *Ibid.*, article VII. Le directeur général est nommé par le Conseil des gouverneurs pour une période de quatre ans, avec l'approbation de la Conférence générale; il est responsable de l'engagement, de l'organisation et de la direction du personnel.

44. TIAN, article 5, alinéa 2.

45. TIAN, article 4, alinéa 5.

46. TIAN, article 4, alinéa 6.

afin de prendre toute décision qui s'impose. Troisièmement, la coopération entre les États parties et l'assistance internationale pour simplifier l'application du traité⁴⁷. De ce fait, chaque État partie a le droit de solliciter et de recevoir une assistance d'autres États; ceux-ci fournissent une assistance technique, matérielle et financière aux États contractants affectés par l'utilisation ou la mise à l'essai d'armes nucléaires, y compris une assistance spéciale aux victimes de l'utilisation ou de la mise à l'essai d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires.

L'assistance en question peut être également fournie par le truchement d'institutions spécialisées de l'ONU, d'institutions internationales, régionales ou nationales, d'organisations non gouvernementales, du Comité international de la Croix-Rouge, etc.

B. Les mécanismes de contrôle

Le contrôle des dispositions du traité de New York relève de deux organes de surveillance : un organe principal et un organe supplémentaire.

L'organe principal est constitué de la Réunion des États parties⁴⁸; celle-ci est chargée de prendre toute décision idoine afférente à la mise en œuvre du traité, ou des mesures concernant la surveillance de l'abandon irréversible des programmes d'armement nucléaire, y compris les protocoles additionnels à l'instrument onusien. En outre, elle sera sollicitée dans l'hypothèse d'un différend entre deux ou plusieurs États parties portant sur l'interprétation ou l'application du traité pour contribuer à son règlement, notamment en offrant ses bons offices ou en invitant les États concernés à déclencher la procédure de règlement leur convenant⁴⁹.

Il appartient au secrétaire général de l'ONU de convoquer la première Réunion des États parties dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur du traité⁵⁰; pour les réunions ultérieures, celles-ci seront convoquées par ses soins tous les deux ans sauf si les États parties en conviennent autrement. Le plus haut fonctionnaire de l'ONU peut également convoquer des réunions extraordinaires à la demande d'un tiers des États parties.

Dès sa première session, la Réunion des États parties devra adopter un règlement intérieur pour assurer son bon fonctionnement. Dans le cas contraire, le règlement intérieur de la Conférence des Nations unies pour la négoc-

iation d'un instrument juridiquement contraignant visant l'interdiction des armes nucléaires afin de leur élimination complète lui sera applicable.

Pour ce qui est de l'organe supplémentaire, il s'agit de la Conférence d'examen dont la tâche consiste à garantir le fonctionnement du traité et supputer les progrès réalisés dans son application par les États parties. Elle sera convoquée par le secrétaire général de l'ONU cinq ans après l'entrée en vigueur du traité et, par la suite, tous les six ans, avec l'assentiment des États contractants.

Les États non parties au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, les institutions spécialisées du système de l'ONU et les autres organisations ou institutions internationales compétentes peuvent prendre part aux réunions des États parties et aux conférences d'examen en qualité d'observateurs⁵¹.

Les coûts⁵² de réunions des deux mécanismes, y compris les réunions extraordinaires, seront pris en charge par les États parties et ceux non parties au traité selon le barème des quotes-parts appliqué à l'ONU.

C. Les limites afférentes à l'application du traité

L'application du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires reste fragilisée par les limites considérables entourant l'instrument onusien. La limite majeure qu'il faut mettre en lumière est l'absence des États détenteurs de l'arme nucléaire⁵³ pour des raisons sécuritaires et de défense à toutes les étapes de négociation⁵⁴, ce qui explique en somme leur non-adhésion puisqu'aucun d'entre eux ne l'a encore signé ou ratifié. Les arguments avancés par lesdits États, notamment les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, pour justifier leur refus reposent sur « les réalités de l'environnement de sécurité internationale »⁵⁵ et les obligations contractées au titre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires; celui-ci nécessite de

[...] promouvoir son autorité, son universalité et son efficacité. Le progrès vers l'objectif commun du désarmement nucléaire et du désarmement général et complet doit se faire d'une manière qui promeuve la paix et la sécurité internationales, ainsi que la stabilité stratégique, sur la base du principe de sécurité accrue et non diminuée pour tous⁵⁶.

47. TIAN, article 7.

48. TIAN, article 8.

49. TIAN, article 11, alinéa 2. Les parties peuvent aussi se consulter en vue d'un règlement du différend par voie de négociation ou par d'autres moyens pacifiques conformément à l'article 33 de la Charte des Nations unies (article 11, alinéa 1).

50. TIAN, article 8, alinéa 2.

51. TIAN, article 8, alinéa 5.

52. TIAN, article 9, alinéa 1. Les dépenses relatives à la destruction d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires et à l'abandon des programmes d'armement nucléaire devraient être pris en charge par les États parties auxquels ils sont imputables (article 9, alinéa 2).

53. États-Unis, Russie, Royaume-Uni, France, Chine, Inde, Pakistan, Corée du Nord, Israël.

54. Remarquons que le Japon, unique pays à avoir subi une attaque atomique en 1945 (Nagasaki et Hiroshima), a boycotté lui aussi les négociations.

55. Déclaration des représentants permanents des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France auprès des Nations unies, lors de l'adoption du traité, en 2017 : <https://cd-geneve.delegfrance.org/Declarations-sur-le-Traite-d-interdiction-des-armes-nucleaires-New-York-7>.

56. *Ibid.*

L'attachement des puissances nucléaires au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, « pierre angulaire du régime de non-prolifération et de désarmement nucléaires »⁵⁷, n'est pas un fait prosaïque car cet instrument ne prohibe pas de manière absolue et complète le recours aux essais nucléaires; par conséquent, il est permissif en créant un régime tolérable s'agissant du développement, de la possession et de l'emploi des armes nucléaires. Du reste, son article V autorise l'utilisation des explosions nucléaires aux fins d'applications pacifiques.

L'autre limite qui fragilise davantage le traité de New York du point de vue des organes de contrôle se trouve dans la possibilité conférée aux États parties de se retirer du traité lui-même; à cet effet, chaque État adhérent, « dans l'exercice de sa souveraineté nationale », a l'aptitude d'exercer ce droit « s'il décide que des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du présent traité, ont compromis les intérêts suprêmes de son pays »⁵⁸. En vérité, cet article ne fait que reprendre presque mot pour mot les dispositions de l'article X du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et, pareillement, reste inintelligible avec le membre de phrase « les intérêts suprêmes de son pays », expression falote et échappatoire pour les États parties désireux de se doter de l'arme nucléaire. Il est aussi imprécis par rapport au TNP sur les modalités du retrait; effectivement, l'État intéressé par un tel retrait doit le notifier au depositaire, c'est-à-dire sans le préciser au secrétaire général de l'ONU, alors que le TNP exige la notification du retrait à toutes les autres parties, ainsi qu'au Conseil de sécurité de l'ONU avec un préavis de trois mois. Par ailleurs, le traité de New York ne semble pas prendre à bras-le-corps la question pertinente du transit des armes nucléaires.

Pour finir, une autre limite pourrait enfreindre le bon fonctionnement des mécanismes de contrôle du traité et, partant, son application effective, à savoir l'interdiction pour les États parties de formuler des réserves⁵⁹ sans pour autant qu'il soit précisé que toute réserve incom-

patible avec l'objet et le but du traité⁶⁰ serait rejetée. Les conséquences de cette interdiction se font ressentir sur le nombre d'États parties au traité; en effet, peu d'États seront enclins à ratifier le traité, condition *sine qua non* pour le déclenchement du mécanisme de contrôle.

Le droit d'émettre des réserves est un droit reconnu aux États par la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969. En formulant une réserve – une déclaration unilatérale –, l'État rejette l'application des dispositions d'un article au niveau interne et le fait sortir du champ d'action du mécanisme de contrôle.

Tout bien considéré, les limites précitées constituent une entorse certaine à l'endroit des mécanismes de contrôle du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires.

Le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires constitue en conclusion une avancée considérable en matière de désarmement nucléaire. Il vient à coup sûr suppléer l'insuffisance du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, traité instaurant un régime discriminatoire d'exception⁶¹ entre les États dotés de l'arme nucléaire (EDAN) et les autres États non dotés de l'arme nucléaire (ENDAN), en interdisant de manière générale le développement, la possession, l'utilisation et la menace d'emploi des armes nucléaires.

En l'état actuel, singulièrement avec l'opposition des cinq puissances nucléaires considérant la détention de l'arme nucléaire comme étant un droit légitime, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires ne peut constituer une panacée pour ralentir la course aux armements nucléaires; par conséquent, il ne constitue nullement la révolution tant attendue à partir du moment où l'arme nucléaire devient théoriquement illégale au regard du droit international pour une poignée d'États. De ce fait, le Traité de New York sur l'interdiction des armes nucléaires demeure un instrument confiné pour l'illégalité de l'arme nucléaire. Cette arme de destruction massive serait donc licite dans le cas d'une « circonstance extrême de légitime défense »⁶² dans laquelle la survie de l'État même serait en cause.

57. TIAN, § 19 du préambule.

58. TIAN, article 17, alinéa 2. Voir aussi l'article XIII, alinéa 2 de la Convention sur l'interdiction des armes biologiques de 1972.

59. TIAN, article 16. Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ne prévoit aucune disposition relative aux réserves.

60. Ce critère est prévu par l'article XXII de la Convention sur les armes chimiques (1993).

61. Comme le souligne, le juge Mohammed Bedjaoui, « [...] ce traité est inégal avec paradoxalement l'accord exprès des États non dotés de l'arme nucléaire qui constituent l'immense majorité de la communauté internationale et qui, par ce traité, renoncent à une mesure importante de leur droit inhérent de légitime défense pendant que les États nucléaires conservent entièrement le leur. Ainsi le TNP verse dans un fort déséquilibre entre États, qu'il importait absolument de ne pas trop faire durer » (Cour internationale de justice, *Obligations relatives à des négociations concernant la cessation de la course aux armes nucléaires et le désarmement nucléaire (Îles Marshall c. Royaume-Uni)*, exceptions préliminaires, opinion dissidente, *Recueil*, 2016, § 62, p. 296).

62. Cour internationale de justice, « Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires », *Recueil*, 1996, § 97, p. 263. Voir J. Salmon, « Le problème des lacunes à la lumière de l'avis "Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires" rendu le 8 juillet 1996 par la Cour internationale de Justice », in *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos: droit et justice*, R.-J. Dupuy (dir.), Paris, A. Pedone, 1999, p. 197-214.