

Intervention samedi 22 novembre 2008

3^{ème} forum Méditerranée sans armes nucléaires

Qu'est-ce que le droit international peut apporter au désarmement nucléaire en Méditerranée ?

Introduction

Le droit international est un phénomène complexe

Le droit international est au quotidien confronté à la complexité du monde... C'est d'autant plus vrai qu'il est traversé de multiples courants et influences : ce qui fait que le droit international est à la fois un phénomène juridique, mais également le fruit de la politique et des relations internationales.

Confronté à la problématique du désarmement nucléaire, le droit international est directement rattrapé par sa double nature juridique et politique. Ainsi, partant de ce point de départ, à la question « qu'est-ce que le droit international peut apporter au désarmement nucléaire en Méditerranée », la réponse que l'on doit apporter en toute honnêteté est la suivante : le droit international peut faire à la fois beaucoup et pas grand chose !

I – L'existence d'un corpus solide de normes en faveur de la non prolifération et désarmement nucléaire en général

A- Le Tnp : l'instrument majeur du droit international en matière de non prolifération et de désarmement nucléaire

Ce serait faire un procès injuste au droit international que de dire qu'il ne peut absolument rien faire quant à la question de la prolifération et du désarmement nucléaire ou qu'il n'est pas intéressé par la question. En effet, au jour d'aujourd'hui le droit international dispose d'un instrument central et solide consacré à la question : c'est la fameux traité de non prolifération. Sa mise en place est le fruit d'un processus commencé dès 46.

Au lendemain de la création des Nations unies, la toute première résolution de l'Assemblée générale des nations unies était consacrée à la question du risque nucléaire suite aux bombes d'Hiroshima et de Nagasaki. La résolution avait même créé une commission chargée d'étudier spécialement la question. Les résolutions de l'assemblée mondiale ont continué à proliférer les quinze années suivantes, établissant que les Etats ne possédant pas

d'armes nucléaires ne devraient pas en fabriquer tandis que les autres devraient éviter de transférer leur dangereuse technologie: mais la difficulté majeure reste que les déclarations de l'assemblée n'ont rien de contraignant ! C'est à dire que, sauf exception, les Etats n'ont qu'une obligation morale de s'y conformer... En d'autres termes, les résolutions ne posent aucune obligation, juste des recommandations, avec toutes les conséquences que cela entraîne...

L'instrument contraignant par excellence en droit international, c'est le traité : c'est donc tout naturellement que l'assemblée générale a encouragé les Etats à conclure un traité multilatéral visant à réguler les questions relatives à l'armement nucléaire : c'est ainsi qu'a vu le jour le traité de non prolifération signé en 1968, entré en vigueur en 1970.

Le TNP est construit sur trois piliers majeurs, trois grands axes: la **non prolifération**, en posant comme obligation à la charge des Etats dotés de ne pas aider les Etats non dotés à acquérir des armes nucléaires de quelque façon que ce soit et en posant comme obligation à la charge des Etats non dotés de ne pas chercher à acquérir des armes nucléaires. **La promotion des applications pacifiques de l'atome**. Droit inaliénable des Etats non dotés de bénéficier des applications pacifiques de l'atome (article 4). Possibilité de faire des recherches civiles, de bénéficier de l'énergie nucléaire, obligation aux Etats dotés de faire bénéficier des retombées bénéfiques des applications de l'atome aux Etats non dotés. **Désarmement** : "Chacune des Parties au Traité s'engage à 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, et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace".

C'est donc ce dernier pilier qui est le plus important ! Pourtant, les lectures et les interprétations du texte se révèlent contradictoires... La question étant est-ce que le désarmement nucléaire, selon le texte du traité, doit se faire dans le cadre particulier du « nucléaire » ou dans le cadre du désarmement général et complet ? Si on admet la seconde thèse, selon laquelle le désarmement nucléaire doit se faire dans le cadre d'un désarmement général et complet, on n'est pas prêt d'avoir un réel désarmement nucléaire, que ce soit au plan régional ou au plan universel... Pour info, c'est la position de la France...

Qu'en est-il du bilan du TNP ? Il fonctionne plutôt bien : déjà au niveau de son universalité, seuls trois Etats n'y sont pas parties, l'Inde, Israël et le Pakistan... Ces trois Etats disposent de l'arme nucléaire. L'Inde et le Pakistan ont revendiqué publiquement, en mai 1998, des essais nucléaires (L'Inde avait déjà procédé à un essai en 1974 à des fins

pacifiques). Israël maintient l'ambiguïté sur la détention d'armes nucléaires, n'a pas procédé ouvertement à des essais nucléaires. Ce qui pose quand même problème... C'est également vrai que les crises nord coréennes et iraniennes ont un peu mis à mal le système... Mais dans l'ensemble, aidé par l'AIEA, l'agence internationale de l'énergie atomique, le TNP fonctionne plutôt bien. D'autant plus qu'aujourd'hui le Conseil de sécurité, largement préoccupé par les potentialités destructrices de l'alliance entre terrorisme et armes nucléaires s'est également saisi de la question par le biais de sa résolution 1440 qui pose bon nombre d'obligations aux Etats en la matière... Néanmoins, si le TNP fonctionne assez bien, c'est surtout quant à son pilier non prolifération. En ce qui concerne le désarmement, l'article 7 du TNP dispose que « aucune clause du présent Traité 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. »

B- Les développements régionaux de la lutte en faveur du désarmement nucléaire

Sur le fondement de cet article 7, on a vu naître quelques traités régionaux établissant des zones exemptes d'armes nucléaires. Il existe à ce jour cinq zones exemptes d'armes nucléaires :

- l'Antarctique avec le Traité sur l'Antarctique - signé à Washington en 1959. Ce traité prévoit même une démilitarisation totale du continent austral ;
- l'Amérique du Sud, l'Amérique centrale et les Antilles avec le Traité de Tlatelolco - du 14 février 1967. Le Brésil et l'Argentine n'ont accepté de ratifier le traité qu'en 1994, à l'issue de longues négociations qui les ont conduits à renoncer au nucléaire militaire ;
- le Pacifique Sud avec le Traité de Rarotonga - du 6 août 1985). La France a ratifié les protocoles annexés au traité le 20 septembre 1996, après l'achèvement de sa dernière campagne d'essais nucléaires ;
- l'Asie du sud-est avec le Traité de Bangkok - du 15 décembre 1995. Ni la Chine, ni l'Inde ni le Pakistan ne sont signataires du Traité.
- l'Afrique avec le Traité de Pelindaba - du 11 avril 1996. Ce projet de traité n'a pu aboutir qu'après la renonciation de l'Afrique du Sud au nucléaire militaire en 1991.
- L'Asie centrale où est signé à Semipalatinsk (Kazakhstan) le 8 septembre 2006 un traité de dénucléarisation de la région. Par ce traité signé après neuf ans de négociations, les cinq ex-

républiques soviétiques d'Asie centrale s'engagent à interdire dans toute la région, la production, l'acquisition et le déploiement d'armes nucléaires ou de leurs composants. Pour que le traité puisse entrer en vigueur, un protocole doit encore être signé par les cinq puissances nucléaires et membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU (Chine, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Russie).

Pourquoi pas dès lors en effet imaginer un traité régional prévoyant une zone exempte d'arme en méditerranée ? Le droit international est en effet un instrument d'auto-limitation pour les Etats et une fois que ces derniers se sont engagés au sein d'un traité, ils se doivent d'en respecter les termes. L'existence d'un tel traité serait ainsi la base la plus solide pour une zone libre d'armes nucléaires en méditerranée. C'est d'ailleurs la position de certains Etats méditerranéens comme la Grèce, souhaitant limiter la prolifération... A noter tout de même que seuls pour les instants sont problématique quant à la question nucléaire : la France qui est officiellement dotée, Israël, officieusement doté, la Libye qui a officiellement stoppé ces recherches mais qui a financé pendant des années la recherche pakistanaise en échange de retour de technologies, dernièrement, et de manière très très officieuse, on a entendu parlé de l'Egypte qui ferait quelques recherches... Dans tous les cas, il ne serait pas de trop d'adopter, en plus du TNP, un instrument régional, spécifique à la méditerranée contraignant les Etats à désarmer et imposant sans réserve l'interdiction d'armer pour les Etats non dotés.

II- Les limites à l'action du droit international dans sa lutte en faveur du désarmement nucléaire

Donc en théorie le droit international est l'outil le plus adapté pour régler la question du désarmement. Pourtant, en pratique, est-ce que le droit international seul peut réellement résoudre la question du désarmement nucléaire ? On peut très certainement en douter. Car en effet, il faut bien comprendre que le droit international trouve ses limites dans ses propres structures.

A- Le droit international « structurellement » limité dans sa lutte en faveur du désarmement

Le droit international se révèle très spécifique et remet en cause toute la théorie du droit en général : le droit, particulièrement le droit interne, fonctionne sur la base d'une logique de subordination. Une autorité centrale qui peut donc imposer des règles à une majorité... C'est la logique générale du droit : bien évidemment on a aujourd'hui découvert des mécanismes

fonctionnant suffisamment bien pour contrôler ces autorités centrales et leur conférer légitimité. Toujours est-il que nous sommes dans une logique profondément verticale : une autorité centrale, qui édicte une règle, qui a le pouvoir de constater la violation de cette règle, qui a le pouvoir de sanctionner le contrevenant, et qui a le pouvoir de faire exécuter par la force ses décisions. Même si on peut discuter des heures de la légitimité de ce processus, on a jusque maintenant pas trouver mieux pour régir une société humaine.

En résumé donc, classiquement, le phénomène juridique s'assimile à un ordre de subordination... Mais le droit international ne répond pas à cette logique ! Pourquoi ? Le principe de base de la société internationale est que nous sommes en présence de membres souverains, c'est à dire qui par définition même n'ont pas de supérieur ou d'autorité centrale supérieure. La philosophie classique allemande assimile d'ailleurs l'Etat à un dieu, une forme de mythologie moderne finalement. Donc là où le droit interne est considéré à raison comme un droit de subordination, le droit international est un droit d'auto-limitation : pourquoi, vu que par définition il n'a pas de supérieur, le seul à pouvoir se limiter, c'est lui-même.

C'est donc tout le problème et toute la particularité du droit international : les Etats sont à la fois les créateurs et les destinataires de la norme ! Donc tout le problème réside dans le fait qu'il n'y a pas d'autorité centrale édictant le droit, mais juste les Etats décidant pour eux-mêmes...

B- Le droit international limité par son acteur majeur et essentiel : l'Etat

Or, c'est un fait bien connu que l'Etat est loin d'être une association philanthropique ! L'Etat est un acteur rationnel, qui cherche à maximiser ses intérêts : à savoir étendre son pouvoir et ses zones d'influence, ni plus ni moins ! Finalement, d'un point de vue très réaliste, le droit international n'est qu'un jeu pour l'Etat, ou un espèce de marché, auquel il est obligé de jouer pour pouvoir maximiser ses intérêts. Donc au sein du jeu, l'Etat va envisager les règles uniquement sous l'angle de ses intérêts. En gros, en traçant à gros traits la conduite de l'Etat, on peut la résumer ainsi: « je veux bien jouer au « droit international » mais pour gagner, je veux bien appliquer les règles, mais quand ça m'arrange... En revanche, j'essaie de tout faire pour que les autres joueurs se conforment aux règles du jeu »... Une attitude délicate, car il convient toutefois de tout faire pour l'Etat dans le but de maintenir sa réputation de bon joueur...

La question du désarmement nucléaire en méditerranée relève de cette analyse du droit international comme un jeu avec des acteurs rationnels. Parce que finalement, l'enjeu d'un traité régional de désarmement réside dans la participation des tous les Etats de la région. Or, sur ces questions, je pense qu'il n'est pas besoin de trop s'étendre pour démontrer que les intérêts des Etats de la région sont pour le moment loin d'être convergents !! Vous imaginez que les Etats non dotés ont tout simplement intérêt à ce que la zone soit exempte d'armes. En revanche, les Etats dotés comme la France ou Israël n'accepteront que difficilement... D'autant plus pour Israël puisque sa position officielle est qu'elle ne possède pas la technologie.

Même si la bombe ne joue pas aujourd'hui le même poids que durant les années froides, il n'en demeure pas moins que la technologie nucléaire dans un jeu où droit et politique sont intimement mêlés reste un atout des plus favorables : les Etats dotés sont donc des sortes de super joueur du fait de la bombe et il est évident qu'ils ne voudront pas désarmer... C'est là que le droit international trouve toutes ses bornes : il est limité au bon vouloir des Etats. Certes, une fois qu'ils se sont engagés, ils sont censés devoir respecter le droit international, mais à la base, rien ne peut les obliger du point de vue du droit à s'engager dans un traité... Ce sont les jeux de stratégies qui obligent les Etats à se conformer au droit international, le jeu de la puissance et du pouvoir... Mais justement, les Etats dotés de l'arme sont sur ce point les plus puissants, autant dire qu'ils sont seuls pour décider d'un désarmement.

Conclusion

La nécessaire articulation entre les obligations internationales et la pression des opinions publiques citoyennes européennes

A ce moment donc, c'est là que peut jouer ce nouvel acteur des relations internationales, celui que l'on nomme opinion publique mondiale. On se souvient que Pierre Bourdieu allait jusqu'à nier l'existence d'un tel concept... Sans remettre en cause les propos d'un intellectuel aussi influent, toujours est-il que si les intérêts des Etats se révèlent profondément divergents, en revanche, ceux des populations sont clairement convergents... Et c'est précisément cette convergence des intérêts et des visions, au cœur de ces deux journées de forum, qu'il faut exploiter pour faire pression sur les Etats pour qu'ils s'engagent à désarmer et surtout à le faire réellement. Car il ne faut pas oublier que les Etats ne sont qu'une simple fiction

juridique, certes une fiction nécessaire, mais une fiction qui doit avant tout servir les dessins et les finalités humaines.