

Le droit international humanitaire peut-il protéger de la bombe atomique ?

Patrice Bouveret • Directeur de l'Observatoire des armements

Pour provocatrice qu'elle soit, la question que pose l'auteur prend tout son sens alors que la guerre en Ukraine a vu ressurgir le spectre de l'emploi de l'arme nucléaire. Patrice Bouveret nous invite ici à naviguer dans les dilemmes du droit international humanitaire qui a permis l'adoption d'un traité interdisant son usage sans qu'il puisse contraindre les États détenteurs de la bombe atomique à le signer.

Intuitivement, chacun d'entre nous est fondé à penser que le droit international humanitaire (DIH) et la bombe atomique – et plus largement la stratégie de dissuasion nucléaire qui repose sur cette arme – sont antinomiques par définition. Par différents aspects, l'arme nucléaire – par essence – fait même voler en éclats le DIH. Pourtant, la question se pose bel et bien au vu de la construction de la nouvelle norme internationale adoptée par l'Organisation des Nations unies (ONU) le 7 juillet 2017, et entrée en vigueur le 22 janvier 2021. C'est en effet en s'appuyant sur le DIH que le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) a pu voir le jour, après des décennies de blocage au sein de l'ONU.

Une arme hors norme

Développée dans le cadre particulier de la Seconde Guerre mondiale par les États-Unis, l'arme nucléaire a été utilisée uniquement par ces derniers lors des bombardements des villes japonaises de Hiroshima et de Nagasaki les 6 et 9 août 1945. Sa capacité de destruction sans commune mesure avec les autres types d'armes a immédiatement conduit la communauté internationale à considérer qu'elle était d'une nature radicalement différente et spécifique. Comme le résume Albert Camus dans un éditorial paru le 8 août 1945 dans le quotidien *Combat* dont il est alors le directeur :

« La civilisation mécanique vient de parvenir à son dernier degré de sauvagerie. [...] Devant les perspectives terrifiantes qui s'ouvrent à l'humanité, nous apercevons encore mieux que la paix est le seul combat qui vaille d'être mené. Ce n'est plus une prière, mais un ordre qui doit monter des peuples vers les gouvernements, l'ordre de choisir définitivement entre l'enfer et la raison. »

De fait, l'arme nucléaire est hors champ du DIH qui s'applique quand les conflits sont enclenchés, afin de limiter – autant que faire se peut – les souffrances et les destructions inhérentes à la guerre. Sa puissance de destruction aurait dû la disqualifier d'emblée, dans sa conception même, pour non-respect des principes du droit de la guerre qui reposent sur la distinction entre populations et infrastructures civiles et militaires ainsi que sur la proportionnalité de la riposte vis-à-vis de l'attaque. Sans oublier une

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

particularité supplémentaire de la bombe atomique : ses conséquences affectent également les générations futures, à l'image des enfants et petits-enfants des *hibakusha*, le terme japonais par lequel sont désignés les survivants des bombardements sur Hiroshima et Nagasaki. Ayant hérité de gènes modifiés par les radiations, ils souffrent de différentes pathologies radio-induites. Cette problématique transgénérationnelle s'observe également pour les victimes des plus de 2 000 essais nucléaires réalisés pour le développement de ces armes, dont 210 par la France au Sahara et en Polynésie¹.

Confiscation par les membres permanents du Conseil de sécurité

Bien conscient du caractère « hors norme » de cette nouvelle arme, dont il ordonna néanmoins le largage au-dessus du Japon, le président des États-Unis Harry Truman proposa en juin 1946 le plan Baruch. Celui-ci prévoyait le transfert progressif de la possession de l'arme nucléaire américaine à une commission onusienne *ad hoc* afin de lutter contre la prolifération nucléaire. Il répondait ainsi à la première résolution de la première Assemblée générale de l'ONU adoptée le 24 janvier 1946 qui créait « une commission chargée d'étudier les problèmes soulevés par la découverte de l'énergie atomique² ». En cours de développement de leur propre arsenal, les Soviétiques refusèrent le plan américain avec une contre-proposition qui n'avait pas plus de chance d'être acceptée par les États-Unis : ils suggérèrent en effet de créer un traité international mettant hors la loi la guerre nucléaire, ce qui aurait impliqué la destruction de l'intégralité de l'armement américain.

L'échec de cette première tentative de contrôle des armes nucléaires par les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale marque le début de la guerre froide et de la course aux armements nucléaires. L'URSS fera exploser sa première bombe en 1949, suivie quelques années plus tard par le Royaume-Uni (1952), la France (1960), et la Chine (1964). Les militaires et les politiques élaborent alors différents concepts pour justifier le développement de cette arme, notamment la stratégie de l'équilibre de la terreur ou de la destruction mutuelle assurée. Cette forme extrême de la dissuasion postule que les bénéfices d'une attaque seraient invalidés par les pertes, puisqu'il y aurait destruction de chacun des belligérants en raison de la mise en alerte permanente d'une capacité de seconde frappe, quand bien même le premier pays atteint serait détruit.

Cette « confiscation » du contrôle des armes nucléaires par les membres permanents du Conseil de sécurité, après diverses étapes, débouchera en 1968 sur l'adoption à l'ONU du Traité de non-prolifération (TNP). Ce traité est mis en place à l'initiative principale des États-Unis et du Royaume-Uni pour faire face au risque de voir d'autres pays – une trentaine à l'époque – accéder à la maîtrise de cette technologie, donc à sa possible détention, ce qui aurait assurément augmenté d'autant le risque de son utilisation. N'oublions pas que, six ans plus tôt, en 1962, « la crise des missiles » à Cuba avait mis le monde au bord de la guerre nucléaire.

Cristallisation des oppositions

Certes, le TNP évoque de façon solennelle dans son préambule « les dévastations qu'une guerre nucléaire ferait subir à l'humanité entière et la nécessité qui en résulte de ne ménager aucun effort

¹ Christian Sueur, *Les Conséquences Génétiques des Essais Nucléaires français dans le Pacifique, chez les petits-enfants des Vétérans du CEP, et des habitants des Tuamotu Gambiers*, janvier 2018. Ce rapport est disponible sur le site de l'Observatoire des armements, « Conséquences génétiques des essais nucléaires : l'étude accablante du docteur Christian Sueur en Polynésie », 21 janvier 2018, <https://www.obsarm.info/spip.php?article300>

² ONU : Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa première session, <https://www.un.org/french/documents/ga/res/1/fres1.shtml>

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

pour écarter le risque d'une telle guerre et de prendre des mesures en vue de sauvegarder la sécurité des peuples³ ». Mais pour ses promoteurs, le TNP « constitue la pierre angulaire du régime mondial de non-prolifération nucléaire », comme cela a été réaffirmé le 19 mai 2023 lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement du G7 à Hiroshima⁴. En d'autres termes, les puissances dominantes sur la scène internationale veulent pouvoir conserver leurs armes nucléaires tout en empêchant les autres pays d'y accéder. Autrement dit encore, et cinquante-cinq ans avant ce sommet se tenant dans une ville éminemment symbolique pour notre sujet, ce traité introduisait pour la première fois dans le droit international un statut d'inégalité entre ses membres. Le TNP repose en effet sur trois piliers :

1. les États qui ont procédé à un essai nucléaire sont considérés comme « dotés » et s'engagent à ne pas diffuser l'arme nucléaire et les technologies afférentes ;
2. tous les autres pays signataires du traité – désignés comme États « non dotés » – s'engagent à ne pas fabriquer ou acquérir cette arme, en échange de quoi ils auront accès au nucléaire civil ;
3. comme l'indique l'article VI : « 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. » Cet article ne comportant aucune obligation de résultat ni de calendrier, il offre ainsi l'opportunité aux États dotés de conserver l'arme nucléaire « légalement » au prétexte que les conditions de sécurité ne sont pas remplies pour désarmer tant qu'il existe des pays qui veulent obtenir cette arme.

Entré en vigueur en 1970 pour une période de vingt-cinq ans, il a été renouvelé pour une période illimitée en 1995, « légalisant » ainsi la non-volonté politique des puissances nucléaires d'aboutir au désarmement nucléaire, comme ils s'y étaient pourtant engagés avec l'article VI. Ce traité est quasi universel, car seuls trois pays voulant à cette époque obtenir l'arme nucléaire (Israël, l'Inde et le Pakistan) ne l'ont pas signé tandis qu'un quatrième, la Corée du Nord, s'en est retiré en 2003, juste avant de procéder à ses premiers essais. Tous les cinq ans, une conférence d'examen du TNP cristallise toutes les contradictions vis-à-vis de cette arme : d'un côté, les membres permanents du Conseil de sécurité – les États dotés – et leurs alliés réaffirment la position que nous avons expliquée plus haut, de l'autre, la majorité des États non dotés réclament des avancées vers le désarmement nucléaire, aiguillonnés en cela par les organisations de la société civile qui militent en ce sens. Rappelons que la mobilisation contre cette arme, née dès le début des années 1950, s'est appuyée en toile de fond sur le « plus jamais ça » en référence aux conséquences des bombardements au-dessus d'Hiroshima et de Nagasaki. Le Comité international de la Croix-Rouge lui-même, « gardien du droit international humanitaire », ne dit pas autre chose :

« De toutes les armes jamais inventées, l'arme nucléaire est la plus terrifiante : aucune autre arme n'a un tel pouvoir de destruction et une telle capacité à causer d'indicibles souffrances humaines. Il n'existe en outre aucun moyen d'en maîtriser les effets dans l'espace et dans le temps. [...] Non seulement une guerre nucléaire entraînerait à court terme d'immenses pertes en vies humaines, mais elle infligerait aussi des dommages à long terme à notre planète ; elle perturberait gravement

³ ONU : *Conférence des Parties chargées d'examiner le Traité sur la Non-prolifération des armes nucléaires*, 3-28 mai 2010, <https://www.un.org/fr/conf/npt/2010/npttext.shtml>

⁴ L'Élysée, *Vision des chefs d'État et de gouvernement du G7 de Hiroshima sur le désarmement nucléaire*, lettre d'information du 19 mai 2023, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/05/19/vision-des-chefs-detat-et-de-gouvernement-du-g7-de-hiroshima-sur-le-desarmement-nucleaire>

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

l'écosystème terrestre et ferait baisser la température mondiale, provoquant des pénuries alimentaires sur l'ensemble de la planète⁵. »

En positionnant l'enjeu des armes nucléaires sur la seule thématique de la prolifération, les puissances nucléaires l'ont effectivement limité, mais tout en verrouillant le débat à leur profit. Or, dans la mesure où il s'agit d'une arme de destruction massive qui a des effets indiscriminés, l'arme nucléaire aurait dû être abolie dès le départ à ce double titre, tant par les conventions de Genève de 1949 que par l'interdiction contenue dans le Protocole additionnel I du 8 juin 1977, et éliminée de l'arsenal militaire des États en s'appuyant justement sur le DIH.

Si cela n'est jamais advenu, c'est que les pays détenteurs de l'arme nucléaire ont toujours voulu – jusqu'à aujourd'hui – maintenir le caractère hors norme de cette arme à leur bénéfice, en s'appuyant justement sur son caractère exceptionnel. Quant à ceux qui ont signé et ratifié les textes sur lesquels repose le DIH – dont le Protocole additionnel I de 1977 –, ils ont dans le même temps formulé des réserves sur leur interprétation. C'est le cas, par exemple, de la France :

« le Gouvernement de la République française continue de considérer que les dispositions du Protocole concernent exclusivement les armements classiques, et qu'elles ne sauraient ni réglementer ni interdire le recours à l'arme nucléaire, ni porter préjudice aux autres règles du droit international applicables à d'autres armes, nécessaires à l'exercice par la France de son droit naturel de légitime défense.⁶ »

L'Assemblée générale annuelle de l'ONU est le reflet de cette opposition permanente entre les deux dynamiques : d'un côté, celle des États qui, dans une logique de puissance, veulent conserver cette arme qui leur permet de verrouiller le système international à leur profit et, de l'autre côté, celle des États et des populations voulant éliminer cette arme. En effet, tout État utilisant de telles armes « 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 », comme le souligne la résolution 1653 (XVI) adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 24 novembre 1961. Chaque année des résolutions sont adoptées pour demander l'abolition des armes nucléaires, mais elles restent lettre morte, bloquées au niveau du Conseil de sécurité où les puissances nucléaires disposent du droit de veto.

Saisie en 1994, la Cour internationale de justice a rendu un avis consultatif le 8 juillet 1996 qui reflète les contradictions entre la bombe et le DIH : après des débats intenses, la Cour relève que « eu égard aux caractéristiques uniques des armes nucléaires, l'utilisation de ces armes n'apparaît guère conciliable avec le respect des exigences du droit applicable dans les conflits armés ». Mais « [a]u vu de l'état actuel du droit international, ainsi que des éléments de fait dont elle dispose, [elle] ne peut cependant conclure de façon définitive que la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait licite ou illicite dans une circonstance extrême de légitime défense dans laquelle la survie même d'un État serait en cause⁷ ».

⁵ Comité international de la Croix-Rouge, *Armes nucléaires – une menace intolérable pour l'humanité !*, 7 août 2018, <https://www.icrc.org/fr/document/armes-nucleaires-une-menace-intolérable-pour-lhumanite>

⁶ « Décret n°2001-565 du 25 juin 2001 portant publication du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I) (ensemble deux annexes), adopté à Genève le 8 juin 1977 », *Journal officiel de la République française* n°0150 du 30 juin 2001, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00000215403>

⁷ Cour internationale de justice, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/95>

De l'illégitimité à l'illégalité

Pour sortir de cette impasse, de nombreuses organisations ont décidé en 2007 de se regrouper au sein de la Campagne internationale pour l'abolition des armes nucléaires (ICAN) et de renverser la problématique construite au sein de l'ONU. Celle-ci raisonne autour du risque de prolifération nucléaire – en s'appuyant sur le DIH et les conséquences catastrophiques qu'aurait l'emploi d'armes nucléaires – et de l'incapacité dans laquelle se retrouveraient les organismes humanitaires d'y faire face. Cette approche par le DIH, avec l'implication notamment du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, est parvenue en dix ans à créer les conditions d'une coalition d'États non dotés de l'arme nucléaire majoritaire au sein de l'Assemblée générale de l'ONU, afin d'engager un processus de négociation d'un instrument juridiquement contraignant de façon à interdire les armes nucléaires en vue de leur élimination.

Les puissances nucléaires et leurs alliés ont pesé de tout leur poids, mais n'ont pas réussi à bloquer cette nouvelle dynamique humanitaire, mise en place à l'exemple des campagnes ayant abouti quelques années auparavant à interdire les mines antipersonnel et les bombes à sous-munitions.

Après quatre semaines de négociations intenses au siège de l'ONU, un traité a pu être élaboré et adopté le 7 juillet 2017 par 122 États. Ce Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) se fonde, à la différence du TNP, sur les droits et les principes du DIH. Ouvert à la signature le 20 septembre 2017, il est entré en vigueur le 22 janvier 2021, quatre-vingt-dix jours après la 50e ratification. À la fin mai 2023, quatre-vingt-douze pays ont signé ce traité et soixante-huit d'entre eux l'ont ratifié. La fabrication de ces armes, leur commerce, ainsi que la menace d'utilisation (c'est-à-dire la dissuasion nucléaire) sont interdites. La prise en charge des victimes et les réparations des dégâts du nucléaire sont également inscrites dans le TIAN. Il s'agit indéniablement d'une victoire, saluée en 2017 par l'obtention du prix Nobel de la paix pour la campagne ICAN⁸. Et d'un espoir pour l'abolition de cette arme avant toute nouvelle utilisation catastrophique.

Cependant, comme tout traité, il ne s'applique qu'aux États qui l'ont ratifié, ce à quoi se refusent obstinément les neuf puissances nucléaires et leurs alliés. Le débat sur l'élimination des armes nucléaires a pu ainsi être relancé au niveau de la communauté internationale. Pourtant, la situation se retrouve à nouveau face à un blocage, alors que le recours au DIH a permis d'obtenir l'interdiction de cette arme. Ne sommes-nous pas là justement face à une limite de l'approche humanitaire ou, pour reprendre le titre du dossier, face à un grand retour en arrière du DIH ?

Biographie

Patrice Bouveret • Patrice Bouveret est co-fondateur et directeur de l'Observatoire des armements, un centre indépendant d'expertise créé à Lyon en 1984. Il est responsable des publications et notamment de la revue *Damoclès* (Pour en savoir plus : <https://www.obsarm.info>). Patrice est également co-porte-parole de la Campagne internationale pour l'abolition des armes nucléaires (ICAN) en France, et auteur de différentes études et articles dont, pour ses plus récentes publications, « Le nucléaire comme catastrophe : sortir du déni », in Patrick Dieuaide et Claire Garnier-Tardieu (dir.), *Catastrophe(s) : parlons-en ! Approche pluridisciplinaire des catastrophes de Hiroshima au Covid-19*, L'Harmattan, 2022, et « La guerre se fabrique près de chez nous » (avec Tony Fortin), *Les Notes de l'Observatoire*, n° 6, Observatoire des armements, mai 2022.

⁸ Pour en savoir plus sur ICAN et son action en France : <https://icanfrance.org>

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires. Pour citer cet article :
Patrice Bouveret, « Le droit international humanitaire peut-il protéger de la bombe atomique ? », *Alternatives Humanitaires*, n° 23, juillet 2023, p. 54-63,
<https://www.alternatives-humanitaires.org/fr/2023/07/13/le-droit-international-humanitaire-peut-il-protéger-de-la-bombe-atomique/>