

M É L A N G E S

OFFERTS A

CHARLES ROUSSEAU

LA COMMUNAUTÉ
INTERNATIONALE

PARIS

E

SCD LILLE 2 - DROIT



3 2227 00030810 7

Librairie de

s. Avocats

LA TECHNIQUE DES TRAITÉS ET LA POLITIQUE NUCLÉAIRE RUSSO-AMÉRICAIN

par

Georges BERLIA

Les efforts persévérants poursuivis pour résoudre le problème des armements nucléaires se sont volontiers exprimés à travers des conventions multilatérales : ainsi en est-il, par exemple, de l'accord de Moscou du 5 août 1963 sur l'arrêt partiel des expériences nucléaires, et de celui du 1^{er} juillet 1968 sur la non prolifération des armes nucléaires, pour ne citer que les principaux.

Le désir de rassembler le plus grand nombre possible de signatures s'est exprimé aussi complètement qu'il se pouvait puisque, suivant une pratique qui n'est pas inédite si elle reste exceptionnelle, on a facilité l'adhésion à l'accord de Moscou, des deux parties d'un état divisé.

C'est dire que le caractère bilatéral des accords de Moscou du 26 mai 1972, qui lient les U.S.A. et l'U.R.S.S., revêt, dans cet ensemble, un aspect plutôt insolite.

Or de 1963 à 1972, c'est la même politique nucléaire qui s'exprime de la part des « frères ennemis », pour reprendre l'expression de Raymond Aron. Les gouvernements russe et américain, parfois contraints de donner cours au multilatéralisme, ont su utiliser efficacement la technique des traités pour préserver l'essentiel de leurs conceptions communes en la matière. C'est du moins ce que nous voudrions démontrer.

*
**

Le but commun aux gouvernements russe et américain est de fermer, autant que faire se peut, le « club nucléaire » aux Puissances tierces. Leur souhait aurait été que le « club » s'identifiât à un « duopole » russo-américain.

Il leur resterait, alors, à réaliser entre eux, par des accords bilatéraux comme ceux de Moscou du 26 mai 1972, la « dissuasion » qui est, pour l'instant, le seul fondement de la paix nucléaire.

Sans doute y a-t-il aujourd'hui avec la Grande-Bretagne, la France et la Chine, cinq puissances nucléaires. Si on laisse de côté la Grande-Bretagne, qui ne paraît pas souhaiter développer une force de frappe nationale, il apparaît que la France et la Chine présentent, en la matière, des réalisations qui, au moins pour un temps qui relève du moyen terme pour la Chine, permettent très largement de dissocier les « Grands » nucléaires des autres puissances nucléaires.

Au surplus ce que nous avons à établir c'est la continuité du dessein russo-américain à travers une certaine diversité des moyens juridiques qu'elle pouvait utiliser.

§ 1. — LA POLITIQUE NUCLÉAIRE RUSSO-AMÉRICAINE ET LE TRAITÉ DU 5 AOÛT 1963

Le traité du 5 août 1963 a servi la politique nucléaire russo-américaine dont nous venons de rappeler l'objectif, pour des raisons de fait que sont venues, par ailleurs, appuyer et confirmer certaines de ses dispositions techniques.

Rappelons rapidement les premières qui ne concernent pas directement notre sujet. En interdisant les essais nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, et en permettant les essais nucléaires souterrains, le traité s'efforçait de satisfaire au double objectif suivant :

D'une part était donnée une satisfaction partielle aux manifestations d'hostilité qui s'étaient exprimées, au plan international, à l'encontre des essais nucléaires, en se fondant « sur la contamination du milieu ambiant de l'homme par des substances radioactives » (Préambule du traité). En effet, les essais qui restaient autorisés, les expériences souterraines, sont ceux qui entraînent le minimum de pollution. On pouvait donc présenter le traité comme la première initiative que recommandait la technologie, vers une meilleure protection de la santé et de l'environnement. Puisque des étapes étaient inévitables dans la voie vers l'élimination de la nocivité nucléaire et vers le désarmement nucléaire, du moins avait-on correctement opté en décidant de ce que serait la première.

D'autre part, l'expérience acquise en ce qui concerne le développement des recherches nucléaires et la vérification du caractère opérationnel de leurs résultats, semblait établir que les essais dans l'atmosphère constituaient le premier stade expérimental que ne pouvait éviter toute mise au point d'une force de frappe nationale.

Les essais souterrains ne permettaient la poursuite de recherches utiles au plan militaire que pour les forces de frappe ayant déjà atteint un certain degré de progrès technologique.

En bref la discrimination retenue par le traité entre les essais interdits et les essais autorisés aboutissait en fait à « bloquer », si l'on peut ainsi dire, le développement des forces de frappe qui en étaient aux phases initiales. Par contre, elle n'interdisait pas la recherche de « la percée technologique » aux forces de frappe déjà « sophistiquées ».

Pour que ce second objectif puisse être atteint, deux conditions devaient être remplies : il convenait, d'une part, que les jeunes Etats nucléaires adhèrent au traité ; il était prudent, d'autre part, de s'assurer contre un élargissement des obligations du traité.

La première condition ne sera pas remplie. La Chine et la France, en effet, refusèrent d'adhérer au traité de Moscou malgré l'ampleur de son multilatéralisme et prirent le risque de s'isoler diplomatiquement, en cette matière, du fait de la centaine de signatures que recueillit l'accord.

La seconde condition fut remplie. Un élargissement des obligations du traité au cours d'une phase de révision ne pouvait pas être absolument exclue. En effet, l'exclusion de toute interdiction des essais souterrains avait été justifiée par des difficultés de contrôle. Celui-ci, en effet, ne reposait en ce qui concerne les expériences souterraines, que sur l'utilisation du seul sismographe : celui-ci permettait de déceler un phénomène sismique mais non de l'identifier soit comme un phénomène sismique naturel, soit comme un phénomène sismique artificiel, provoqué par un essai nucléaire. L'identification nécessaire eût supposé un contrôle sur place que rejette la doctrine soviétique constante en matière de désarmement. La situation était différente en ce qui concerne les autres expériences pour lesquelles une multiplicité de procédés de contrôle assurait, par une manière de vérification réciproque des renseignements fournis, une information globale réputée suffisante.

Il fallait prévoir que cette situation de fait, qui permettait un développement des forces de frappe des seuls « grands nucléaires » fût entachée de précarité. La mise au point d'un contrôle ayant

valeur générale, pour aussi coûteux qu'il fût, était une perspective certaine à brève échéance et l'évolution ultérieure a rapidement confirmé cette appréciation.

L'obstacle résultant de cette lacune dans le contrôle étant levé, il n'était pas exclu que certains des signataires du traité demandent l'élargissement de l'interdiction des essais nucléaires, d'autant que le Préambule du traité avait ouvert des perspectives d'avenir en ce qui concerne la « cessation de toute incitation à la production et aux essais d'armes de tous genres, y compris les armes nucléaires ».

La procédure de révision du traité éliminera ce risque, comme l'établit l'analyse des dispositions de l'article 2 de l'accord.

Ce dernier est ainsi rédigé :

« 1. Toute Partie peut proposer des amendements au présent traité. Le texte de tout amendement proposé sera soumis aux gouvernements dépositaires, qui le communiqueront à toutes les Parties. Si un tiers ou plus des Parties en fait alors la demande, les gouvernements dépositaires convoqueront une conférence à laquelle ils inviteront toutes les Parties, pour étudier cet amendement.

« 2. Tout amendement au présent traité devra être approuvé par la majorité des Parties, y compris toutes les Parties originaires. L'amendement entrera en vigueur à l'égard de toutes les Parties dès le dépôt des instruments de ratification par la majorité des Parties, y compris ceux de toutes les Parties originaires. »

Sous la dénomination de « gouvernements dépositaires » ou de « Parties originaires », le traité de Moscou désigne les Etats-Unis, la Russie et la Grande-Bretagne, c'est-à-dire notamment et essentiellement, les deux premières puissances.

Si le premier alinéa de l'article 2 ne permet pas aux Etats-Unis et à la Russie de faire obstacle à la tenue d'une conférence de révision du traité dont l'objectif n'aurait pas leur agrément, le second alinéa leur apporte la garantie qu'ils peuvent souhaiter.

Celle-ci est double. Elle intervient, à la fois, en effet, au stade de la discussion de l'amendement éventuel et à celui de la ratification de ce dernier.

La discussion préalable à la rédaction ne serait éventuellement conduite qu'avec le sentiment qu'un libellé n'ayant pas l'agrément des deux « grands nucléaires » serait sans signification : la recherche d'un compromis est imposée par le texte.

En vérité, il ne l'est pas à tous puisqu'au stade de la ratification, la Russie et les Etats-Unis, disposent chacun d'un « droit de veto » qui leur permet de faire échouer tout compromis.

En définitive le caractère multilatéral du traité n'a pas produit un des résultats que l'on avait espérés puisqu'il n'a pas entraîné les adhésions française et chinoise. Par contre, il a éliminé le risque que l'on pouvait craindre puisque la multiplicité des signataires ne peut imposer une révision du traité aux gouvernements russe et américain.

Il ne paraît donc pas excessif de conclure que le caractère multilatéral de l'accord traduit, dans une large mesure du moins, une apparence plutôt qu'une réalité.

Au surplus cette appréciation est confirmée par la solution que le traité apporte au problème du contrôle.

L'accord ne contient aucune disposition qui traite de ce dernier, alors qu'il est connu que les projets relatifs à une limitation ou à une réduction des armements, ou plus largement au désarmement, ont toujours échoué devant l'impossibilité de réaliser un accord sur la procédure de contrôle.

Ce silence, qui paraît insolite à première vue, ne s'explique pas par le fait que le problème aurait été, assez curieusement, négligé, mais plutôt par la manière dont il s'est trouvé résolu.

En fait, il existe un contrôle bilatéral, qui va en se perfectionnant, et qui est assumé, comme il l'était auparavant, par les autorités russes et américaines. Le silence de l'accord en la matière traduit soit l'impossibilité, soit le refus de colorer, à tout le moins, ce contrôle d'un certain caractère collectif.

Le Conseil fédéral helvétique le fera remarquer tout en consultant, cependant, une ratification qui interviendra effectivement : « Il n'y a, indique-t-il, pour la plupart des Parties au traité, et c'est le cas de la Suisse, aucune possibilité de s'assurer scientifiquement du respect de l'interdiction des essais nucléaires ».

La caractéristique, en effet, du contrôle relatif au traité d'août 1963 n'est pas dans le fait qu'il est dépourvu d'un caractère international. Une juxtaposition de contrôles nationaux peut, éventuellement, suppléer à cette absence grâce à son caractère collectif. C'est la solution retenue, par exemple, par le traité de l'Antarctique du 1^{er} décembre 1959 (article 7).

La caractéristique n'est pas non plus dans une absence de contrôle, comme pourrait le suggérer le silence du traité sur la question, et auquel on pourrait trouver des précédents.

La caractéristique est dans le caractère inégalitaire du contrôle qui confirme la situation très particulière de la Russie et des Etats-Unis et le caractère de pure apparence qu'acquiert la forme multi-

latérale du traité, du moins dans une large mesure et dès lors que n'étaient pas intervenues, par ailleurs, les adhésions chinoise et française.

§ 2. — LA POLITIQUE NUCLÉAIRE RUSSO-AMÉRICAINNE
ET LE TRAITÉ DU 1^{er} JUILLET 1968

La procédure qui devait aboutir au traité de 1968 est profondément différente de celle qui avait précédé l'accord de 1963.

A partir de 1958, l'Assemblée générale des Nations Unies est saisie d'une résolution relative au problème.

En définitive, de 1958 à 1968, deux séries de négociations vont se poursuivre plus ou moins concomitamment, étant entendu que la France et la Chine ne participent pratiquement pas à ces discussions. Il s'agit d'une part de négociations entre les Etats non nucléaires et les puissances nucléaires ; d'autre part de celles qui se poursuivent entre les Etats-Unis et la Russie et qui provoquent en juin 1967, à Glassboro, une entrevue au sommet entre MM. Kosyguine et Johnson.

On put penser un moment qu'une des caractéristiques du traité à intervenir résiderait dans l'apparition de deux blocs : celui des « frères ennemis », auquel se rattacherait la Grande-Bretagne ; celui des Etats non nucléaires, constitué par les Etats ne disposant pas des moyens de se doter d'une force de frappe et par ceux qui, quoi qu'il en soit de leur progrès technologique, ne souhaiteraient pas entreprendre une politique d'armement nucléaire.

Allait-on, par suite, assister à la mise au point de deux politiques opposées ? Quelle sorte de compromis allait enregistrer le texte en cours d'élaboration ? Y aurait-il une mise en échec quelconque de la politique russo-américaine, à l'inverse de ce que l'on avait constaté à l'occasion du traité de Moscou ?

Sans aucun doute certaines dispositions du traité traduiront la pression des Etats non nucléaires. Cependant les gouvernements de Washington et de Moscou réussiront à préserver la poursuite de leur politique commune.

Ils y réussiront grâce à la procédure retenue pour l'adoption du libellé du traité et surtout grâce aux conditions prévues pour l'entrée en vigueur du traité et sa révision éventuelle.

La pratique procédurale n'était évidemment pas décisive par elle-même. Elle était tout au moins prometteuse pour la protection des objectifs communs aux Russes et aux Américains.

En effet, la discussion terminale qui devait aboutir au texte du 1^{er} juillet 1968 intervient à partir d'un projet déposé le 18 janvier 1968 et qui était commun aux deux Grands nucléaires qui assumaient la co-présidence de la Conférence.

C'est dire que la politique des Etats non nucléaires, dans la mesure où elle n'avait pas été adoptée par les deux Grands, ne pouvait plus s'exprimer que sous la forme d'amendements au texte de ces derniers. C'était là une position de force évidente dont il fut tiré parti à l'occasion : c'est ainsi que les deux co-présidents firent savoir que la Russie et les Etats-Unis n'accepteraient aucun amendement à l'article 10 du traité qui règle la procédure de dénonciation et prescrit notamment que la notification des retraits, retraits qui doivent être motivés, aura à être adressée notamment au Conseil de sécurité des Nations Unies.

En retenant la solution d'une notification adressée au Conseil de sécurité, les deux Grands mettaient en cause celui des deux organes politiques des Nations Unies où ils disposent des plus larges possibilités d'action, alors que, cependant, ce sont des organes émanant de l'Assemblée générale, et non du Conseil, qui avaient provoqué certaines des discussions échelonnées de 1958 à 1968.

Par ailleurs, la procédure retenue permettait aux deux Grands d'éviter de placer les Puissances non nucléaires dans une position d'arbitrage par rapport aux problèmes où subsistait un désaccord entre eux. C'est ainsi que le délégué britannique insista pour qu'aucune modification ne soit apportée au libellé des articles 1 et 2 du traité qui posent la règle d'interdiction de prolifération des armes nucléaires et dont la rédaction était le fruit, exposa-t-il, de discussions longues et difficiles. En fait les deux articles n'offrent pas une définition quelque peu circonstanciée des armes nucléaires visées et ne le font pas à raison de l'impossibilité pour les Russes et les Américains d'arriver à un accord sur ce point.

En définitive, ces deux exemples démontrent que, quoi qu'il en soit du caractère multilatéral du traité, les deux Grands ont pu soit refuser des amendements à l'encontre d'un accord intervenu entre eux et qu'ils estimaient essentiel, soit refuser des amendements comblant une lacune indiscutable du traité mais une lacune qui traduisait l'impossibilité d'arriver à un accord entre eux.

Si la procédure d'élaboration du traité avait permis de sauvegarder dans l'immédiat, la défense des objectifs russes et américains, le régime juridique retenu pour l'entrée en vigueur du traité et surtout pour sa révision éventuelle est destiné à l'assurer dans l'avenir.

latérale du traité, du moins dans une large mesure et dès lors que n'étaient pas intervenues, par ailleurs, les adhésions chinoise et française.

§ 2. — LA POLITIQUE NUCLEAIRE RUSSO-AMERICAINE ET LE TRAITE DU 1^{er} JUILLET 1968

La procédure qui devait aboutir au traité de 1968 est profondément différente de celle qui avait précédé l'accord de 1963.

A partir de 1958, l'Assemblée générale des Nations Unies est saisie d'une résolution relative au problème.

En définitive, de 1958 à 1968, deux séries de négociations vont se poursuivre plus ou moins concomitamment, étant entendu que la France et la Chine ne participent pratiquement pas à ces discussions. Il s'agit d'une part de négociations entre les Etats non nucléaires et les puissances nucléaires ; d'autre part de celles qui se poursuivent entre les Etats-Unis et la Russie et qui provoquent en juin 1967, à Glassboro, une entrevue au sommet entre MM. Kosyguine et Johnson.

On put penser un moment qu'une des caractéristiques du traité à intervenir résiderait dans l'apparition de deux blocs : celui des « frères ennemis », auquel se rattacherait la Grande-Bretagne ; celui des Etats non nucléaires, constitué par les Etats ne disposant pas des moyens de se doter d'une force de frappe et par ceux qui, quoi qu'il en soit de leur progrès technologique, ne souhaiteraient pas entreprendre une politique d'armement nucléaire.

Allait-on, par suite, assister à la mise au point de deux politiques opposées ? Quelle sorte de compromis allait enregistrer le texte en cours d'élaboration ? Y aurait-il une mise en échec quelconque de la politique russo-américaine, à l'inverse de ce que l'on avait constaté à l'occasion du traité de Moscou ?

Sans aucun doute certaines dispositions du traité traduiront la pression des Etats non nucléaires. Cependant les gouvernements de Washington et de Moscou réussiront à préserver la poursuite de leur politique commune.

Ils y réussiront grâce à la procédure retenue pour l'adoption du libellé du traité et surtout grâce aux conditions prévues pour l'entrée en vigueur du traité et sa révision éventuelle.

La pratique procédurale n'était évidemment pas décisive par elle-même. Elle était tout au moins prometteuse pour la protection des objectifs communs aux Russes et aux Américains.

En effet, la discussion terminale qui devait aboutir au texte du 1^{er} juillet 1968 intervient à partir d'un projet déposé le 18 janvier 1968 et qui était commun aux deux Grands nucléaires qui assumaient la co-présidence de la Conférence.

C'est dire que la politique des Etats non nucléaires, dans la mesure où elle n'avait pas été adoptée par les deux Grands, ne pouvait plus s'exprimer que sous la forme d'amendements au texte de ces derniers. C'était là une position de force évidente dont il fut tiré parti à l'occasion : c'est ainsi que les deux co-présidents firent savoir que la Russie et les Etats-Unis n'accepteraient aucun amendement à l'article 10 du traité qui règle la procédure de dénonciation et prescrit notamment que la notification des retraits, retraits qui doivent être motivés, aura à être adressée notamment au Conseil de sécurité des Nations Unies.

En retenant la solution d'une notification adressée au Conseil de sécurité, les deux Grands mettaient en cause celui des deux organes politiques des Nations Unies où ils disposent des plus larges possibilités d'action, alors que, cependant, ce sont des organes émanant de l'Assemblée générale, et non du Conseil, qui avaient provoqué certaines des discussions échelonnées de 1958 à 1968.

Par ailleurs, la procédure retenue permettait aux deux Grands d'éviter de placer les Puissances non nucléaires dans une position d'arbitrage par rapport aux problèmes où subsistait un désaccord entre eux. C'est ainsi que le délégué britannique insista pour qu'aucune modification ne soit apportée au libellé des articles 1 et 2 du traité qui posent la règle d'interdiction de prolifération des armes nucléaires et dont la rédaction était le fruit, exposa-t-il, de discussions longues et difficiles. En fait les deux articles n'offrent pas une définition quelque peu circonstanciée des armes nucléaires visées et ne le font pas à raison de l'impossibilité pour les Russes et les Américains d'arriver à un accord sur ce point.

En définitive, ces deux exemples démontrent que, quoi qu'il en soit du caractère multilatéral du traité, les deux Grands ont pu soit refuser des amendements à l'encontre d'un accord intervenu entre eux et qu'ils estimaient essentiel, soit refuser des amendements comblant une lacune indiscutable du traité mais une lacune qui traduisait l'impossibilité d'arriver à un accord entre eux.

Si la procédure d'élaboration du traité avait permis de sauvegarder dans l'immédiat, la défense des objectifs russes et américains, le régime juridique retenu pour l'entrée en vigueur du traité et surtout pour sa révision éventuelle est destiné à l'assurer dans l'avenir.

L'entrée en vigueur du traité est réglée par l'article 9 de celui-ci qui, aux termes des alinéas 2 et 3 de ce dernier, suppose quarante-trois ratifications dont celles des trois Puissances dépositaires expressément désignées et qui sont la Russie, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne.

La procédure d'amendement du traité, assez largement inspirée de celle de l'accord de Moscou est décisive.

L'article 8 du texte prescrit qu'un amendement ne peut entrer en vigueur qu'après dépôt des instruments de ratification le concernant, par la majorité des Etats parties au traité, « y compris les instruments de ratification de tous les Etats dotés d'armes nucléaires qui sont parties au traité et de toutes les autres Parties qui, à la date de la communication de l'amendement, sont membres du Conseil des Gouverneurs de l'Agence internationale de l'Energie atomique ».

En bref, l'article 8 lorsqu'il vise « tous les Etats dotés d'armes nucléaires qui sont parties au traité » et l'article 9 lorsqu'il vise les gouvernements qui « sont désignés comme dépositaires du traité » désigne, à chaque fois, la Russie, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne.

Ainsi en 1968, comme en 1963, les deux Grands se sont donné les moyens de peser d'une manière décisive sur le libellé des accords multilatéraux en cause et de disposer d'un droit de veto afin de « bloquer » éventuellement, contre n'importe quelle majorité, la révision de leurs dispositions.

On doit ajouter, cependant, afin d'éviter le risque de donner une vue inexacte des délibérations préalables au traité de 1968 et de son libellé, une précision qui s'impose bien qu'elle ne concerne pas directement la démonstration que nous entendions poursuivre. Il ne faudrait pas conclure, en effet, de cette dernière que les interventions des Etats non nucléaires n'ont rencontré aucun écho dans les dispositions du texte : il est évident, par exemple, que l'obligation de tenir une Conférence cinq ans après l'entrée en vigueur du traité afin d'en apprécier le fonctionnement, que la perspective ouverte de conférences quinquennales ultérieures (article 8 du traité § 3) sont le fruit de ces interventions.

En vérité, la question se posait en 1968 d'apprécier l'efficacité éventuelle du bloc des Etats non nucléaires : avait-on assisté à l'ébauche d'une solidarité nouvelle, susceptible de s'affirmer avec

plus de force dans l'avenir ? avait-on assisté à des réclamations encore quelque peu désordonnées et destinées à rester assez peu efficaces dans l'avenir ? On pouvait hésiter en 1968.

*
**

On le peut moins en 1973, après l'intervention des accords bilatéraux, russo-américains, de mai 1972. Ce sont eux, sans doute, qui déterminent la portée de la démonstration que nous avons entreprise.

Sans doute Washington et Moscou n'ont pu réaliser un « club nucléaire » fermé, au sens littéral du terme. Mais l'ampleur de leur percée technologique leur a permis de constituer un « Club des Grands nucléaires » qui, lui, reste fermé et dont, seule, la Chine est susceptible de s'ouvrir la porte dans un délai assez malaisé à déterminer.

Après avoir préservé leurs objectifs communs, à travers des traités dont l'apparence multilatérale donnait satisfaction à l'opinion internationale et aux récriminations d'Etats tiers, ils ont confirmé, en quelque sorte, leur long cheminement côte à côte par les accords de Moscou de 1972. Par ceux-ci, en effet, ils se sont libérés des soucis réciproques d'un surarmement nucléaire quantitatif pour se consacrer à un surarmement qualitatif. Ainsi s'affirme la constance d'un dessein car le surarmement qualitatif suppose de nouvelles percées technologiques qui doivent retarder le moment où le club des deux Grands cesserait d'être un duopole.