

CONCLUSIONS GÉNÉRALES DU COLLOQUE

par

M. Hubert THIERRY

Professeur à l'Université de Paris X

Directeur Adjoint de l'Institut des Nations Unies pour la Recherche
sur le désarmement

La Société française pour le Droit international a abordé de nombreux aspects de notre discipline. Ici même, à Montpellier, c'était, il y a dix ans, le droit de la mer qui retenait notre attention, mais d'autres questions importantes ont été également envisagées au fil de nos colloques, parmi lesquelles les sources du droit international, le droit économique notamment sous l'angle du développement, le droit européen, celui des transports... Jusqu'à présent toutefois, nous n'avions pas attaché nos réflexions aux questions juridiques touchant à l'emploi de la force armée dans les relations internationales. C'était là une lacune. Elle procédait sans doute du hasard parce que nos sujets sont choisis de façon empirique, en raison de considérations d'actualité ou selon les préférences des Universités qui nous accueillent. On peut aussi penser que notre compagnie éprouvait quelque réticence à l'égard d'un domaine où les contradictions sont particulièrement aiguës et le droit international vulnérable, comme notre collègue Martinez l'a suggéré. Peu importe toutefois puisque cette lacune a été heureusement comblée. Elle l'a été de façon originale et avec succès.

De façon originale : nous n'avons pas choisi, en effet, de traiter du désarmement, comme on aurait pu le faire classiquement ; pas davantage nous n'avons envisagé le droit humanitaire, en tant que tel, ou le droit des conflits armés qui est plus large que le droit humanitaire, étant admis que ce sont là des chapitres délimités et connus du droit international, avec tout ce que cela comporte de routine. Nous nous sommes engagés dans une voie nouvelle en nous attachant au « droit des armes », à un *jus armorum* qui n'existait pas jusqu'à présent. Ce n'est en effet qu'à partir du moment où une certaine diversification des statuts de différentes catégories d'armes s'est produite que le droit dans ce domaine a pris consistance. Or c'est là un phénomène récent

lié au développement d'armes nouvelles : armes nucléaires, biologiques, chimiques, etc. et aux accords internationaux auxquels elles ont donné lieu. C'est parce que toutes les armes ne sont plus désormais dans le même panier que nous avons pu étudier utilement les règles qui leur sont applicables. Cette approche nous a permis en surplus de demeurer sur le terrain solide du positivisme empirique qui est dans notre tradition.

Nous avons aussi traité notre sujet avec succès. Cela grâce à la très grande qualité des rapports, dont les textes écrits sont, comme cela est naturel, plus riches et complets que les exposés oraux ne l'ont laissé paraître ; succès aussi grâce à l'heureux équilibre entre les apports des juristes et ceux des personnalités extérieures au milieu juridique. Mme Furet, M. Martinez et le Doyen Quéneudec ont magistralement tracé les lignes directrices, mais j'ai aussi pris grand intérêt au propos du général Luftfalla qui nous a parlé avec tant de compétence du neutron, particule exemplaire, ni positive, ni négative, ni de droite, ni de gauche, mais qui traverse les carapaces les plus épaisses. J'ai écouté aussi avec quelque émerveillement l'exposé du Président Lagardère qui nous a initiés à la pratique de la vente d'armes les plus avancées, les meilleures, les armes françaises, particulièrement celles qui sont vendues par la Société Matra ! J'ai été à plus forte raison sensible à l'intervention de l'Amiral Labrousse qui nous a fait part des leçons de sa très vaste expérience des négociations sur la zone de paix dans l'Océan Indien. Les débats qui ont fait suite aux rapports et aux communications ont été pareillement de grand intérêt.

Mais il ne s'agit pas pour moi de décerner des éloges, mais plutôt de tenter d'en mériter en présentant une synthèse, en essayant de regrouper les très riches éléments de ce colloque autour de quelques idées-forces. C'est là une tâche très difficile parce que le droit des armes est caractérisé par une très grande diversité, comme Jean Charpentier a commencé à le montrer lorsqu'il présidait l'une de nos séances.

Diversité d'abord des sources d'inspiration. Le droit des armes est tributaire du droit humanitaire qui ne tend pas au désarmement mais touche à l'emploi des armes et au statut de certaines d'entre elles comme cela résulte des protocoles additionnels aux Conventions de Genève ou de la récente convention sur les armes qui causent des effets traumatiques excessifs ou frappent sans discrimination, dont notre collègue Bretton nous a entretenus. D'autres éléments du droit des armes procèdent du désarmement ou, plus exactement, de la « maîtrise des armements » qui a donné lieu, depuis 1963, à de nombreux traités : Traité de Moscou, Traité sur la non-prolifération, Traité sur l'espace, Traité sur les armes biologiques, etc. D'autres aspects du droit des armes, sont reliés à la protection internationale des droits de l'homme comme il en est lorsque des gouvernements prennent, comme l'a fait le gouvernement français, des mesures pour restreindre ou supprimer les livraisons de matériels militaires qui servent à la répression. Il en va de même lorsque des résolutions sont adoptées par les Nations Unies,

pour établir un embargo sur les ventes d'armes à l'Afrique du Sud. Enfin, il y a des normes qui découlent des politiques suivies quant au commerce des armes. C'est dire que les sources d'inspiration sont diverses. Le droit des armes est comme un fleuve alimenté par un certain nombre de rivières.

Diversité aussi des sources juridiques proprement dites. MM. Nahlik et Sandoz ont eu raison de rappeler à cet égard que le droit humanitaire comporte des principes coutumiers, tels que celui selon lequel les belligérants n'ont pas des moyens illimités de nuire à l'ennemi, ou celui qui prohibe l'emploi d'armes qui produisent des «maux superflus». D'autres normes coutumières concernent par exemple l'emploi des armes chimiques ou biologiques et il faut être reconnaissant à M. Martinez d'avoir consacré des développements très instructifs au processus normatif qui s'est développé dans ce domaine sur la base du protocole de 1925. Ce n'est pas là une controverse théorique mais une question qui a revêtu une importance dans les débats au sujet de l'emploi de certaines armes chimiques par les Etats-Unis pendant la guerre du Viet-Nam, et qui demeure actuelle en raison des allégations concernant de nouvelles violations de protocole de 1925 évoquées par Mme Furet.

Le droit des armes comporte à plus forte raison des normes conventionnelles et c'est surtout à celles-là que l'on pense en raison de l'importance des traités conclus sous le signe de «l'arms control». On sait aussi que l'interprétation de ces traités soulève des questions juridiques nombreuses et difficiles qui ont été mises en valeur et éclairées par les remarquables chroniques de Georges Fischer dans l'*Annuaire français de Droit international*.

Des résolutions en grand nombre ont été adoptées par les organes des Nations Unies au sujet des armes nucléaires et d'autres aspects du désarmement. Elles sont si nombreuses, ces résolutions, qu'elles font parfois songer aux feuilles mortes que l'on ramasse à la pelle, mais certaines sont obligatoires, comme celle adoptée en 1977 par le Conseil de Sécurité au sujet des sanctions contre l'Afrique du Sud, tandis que les résolutions non obligatoires ne sont pas pour autant dépourvues de tout effet juridique.

Enfin, il y a lieu de tenir compte, parmi les sources du droit des armes, des droits internes, des réglementations nationales et des contrats par lesquels les ventes d'armes sont effectuées. Certaines clauses de ces contrats, comme celles qui ont trait à la non-réexportation sont de grande importance et notre collègue Martinez a mis en lumière l'imbrication du droit international et du droit interne et tout autant celle du droit public et du droit privé. Il a montré ainsi que l'étude des questions juridiques soulevées par les armes ne s'accommode guère des cloisonnements académiques.

Diversité des sources d'inspiration, diversité des sources techniques mais aussi diversité des réglementations elles-mêmes. Les dispositions qui concernent les armes ont des contenus très variables. Il y a au

moins dans un cas, celui des armes biologiques, une interdiction de fabriquer et de stocker en vertu du traité de 1972. C'est cette interdiction qui est recherchée au sein du Comité du désarmement pour les armes chimiques, auxquelles de nouveaux développements techniques confèrent une efficacité effrayante mais les obstacles demeurent importants sur la voie de l'adoption d'un traité à ce sujet dont l'application serait vérifiable.

Il y a des interdictions d'emploi qui comportent des modalités diverses. La seule qui soit absolue — je l'ai vérifié auprès de notre collègue Bretton — concerne, en vertu du traité de 1981, les bombes à fragmentation lorsque les éclats ne sont pas décelables aux rayons X. Il y a en revanche des interdictions de premier emploi (laissant place à un emploi légitime au titre de la réciprocité en conséquence d'un premier emploi illégitime). Tel est le cas en vertu du protocole de 1925 et des réserves dont il est assorti pour les armes biologiques et chimiques. C'est aussi une interdiction de premier emploi des armes nucléaires qui est envisagée par de hautes personnalités américaines dans un article récent de la revue *Foreign Affairs*. Il est demandé aux Etats-Unis de prendre un engagement unilatéral à ce sujet. C'est là une question de grande actualité politique, et qui est intéressante pour les juristes sous l'angle de la portée des engagements unilatéraux et aussi du point de vue plus général de la discussion sur la légitimité des armes nucléaires.

Il y a des interdictions d'emploi dans certaines conditions, contre les populations civiles par exemple, tandis qu'en vertu du Traité de 1981, la pose de mines doit être accompagnée de mesures de publicité. Il y a des interdictions en vertu du T.N.P., pour les uns d'acquérir des armes nucléaires, pour les autres de contribuer à leur acquisition, tandis que les essais d'armes nucléaires sont réglementés par le Traité de Moscou (pour les Etats qui y sont parties). D'autres réglementations encore résultent des accords conclus entre les Etats et l'A.I.E.A.

Ainsi le droit des armes est-il placé sous le signe de la diversité de la dispersion. Il paraît gouverné par l'empirisme davantage que par un plan déterminé. Il faut toutefois tenter de l'ordonner, d'y introduire une certaine cohérence. Je crois que cela est possible au moyen d'un principe explicatif que j'appellerai le principe de moindre difficulté. L'élaboration des réglementations internationales concernant les armes se heurte, en effet, à des résistances qui sont fondées sur l'utilité des armes dans un système où l'emploi de la force armée n'a pas été éliminé et où cet emploi demeure légitime au titre de la légitime défense et dans certains autres cas de « guerre juste ». Les résistances sont plus ou moins fortes. Dans certains cas, elles sont insurmontables, mais il arrive qu'elles fléchissent lorsque les réglementations envisagées sont jugées par les gouvernements, compatibles avec la sécurité des Etats auxquels elles sont destinées. On en arrive ainsi à un résultat paradoxal. Plus les armes sont militairement utiles, moins leur réglementation est étendue ou développée. En d'autres termes, l'importance de

la réglementation est inversement proportionnelle à l'utilité militaire des armes. Ce même principe vaut pour les espaces.

Les armes. Je suis tenté de les ranger dans trois catégories selon leur utilité. Il y a d'abord les armes peu utilisables pour lesquelles la réglementation est maximale. Ce sont d'abord les armes biologiques dont la fabrication est interdite par le traité de 1972. Mais s'il en est ainsi ce n'est pas seulement parce que l'idée de l'emploi des agents biologiques aux fins de la guerre est détestable, mais plus encore parce que cet emploi est aléatoire, hasardeux, peu contrôlable (comme Mme Furet l'a montré) que leur utilité militaire en devient douteuse. On imagine très mal une guerre où s'affronteraient des armées ravagées par la peste ou le choléra. Ainsi a-t-on interdit la fabrication d'armes dont on ne peut guère se servir. On peut ranger aussi dans la catégorie des armes peu utiles les armes radiologiques qui font le bonheur du Comité du désarmement, mais qui ont la particularité de ne pas exister. De même les techniques de l'environnement à des fins militaires ont pu donner lieu au traité de 1978 que Mme Furet a évoqué, sans que les moyens des grandes puissances en aient été réduits.

Il y a ensuite la catégorie des armes nucléaires si puissantes que l'on ne conçoit leur utilisation qu'en ultime recours et dont on pense qu'elles sont moins des armes de guerre que des moyens de dissuasion appelés à n'être pas utilisés, sans pour autant que leur utilisation soit exclue. Ces armes, dont il n'a heureusement pas été fait usage depuis la fin de la seconde guerre mondiale, donnent lieu à une réglementation relativement étendue. Ce sont en effet des armes nucléaires qui, principalement, ont alimenté la politique « d'arms control » développée pour l'essentiel entre 1963 (Traité de Moscou) et 1975 (Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe). Les traités conclus pendant cette période, qui a été *grosso modo* celle de la détente, forment la substance principale du droit des armes auquel nous nous attachons.

On dira à ce sujet, que la maîtrise des armements a été mal accueillie en France en raison des exigences de la construction de la force de dissuasion et du rôle excessif des deux plus grandes puissances au sein de la Conférence du Comité du désarmement dont notre pays se tenait éloigné. Il n'est pas moins vrai que l'arms control n'a pas arrêté la course aux armements. Mais cette politique n'est pas pour autant dépourvue de mérites, comme Mme Furet l'a dit. Les accords tels que le Traité de Moscou, le Traité de non prolifération, les S.A.L.T. n'ont pas eu de précédents historiques en ce sens qu'avant 1963, aucune réglementation n'avait été conçue pour interdire les essais ou la prolifération de certaines armes ou pour tenter d'établir un équilibre militaire entre les grandes puissances. Plus encore, cette politique est la seule qui va dans le sens d'une certaine emprise de la raison humaine sur la course aux armements et donc du refus de la « logique des choses », de la domination de la technique sur le cours de l'histoire à laquelle l'un des orateurs faisait allusion au cours des débats.

La troisième catégorie est celle des armes classiques, les plus utiles, les plus utilisées et qui sont le moins réglementées. Dans ce domaine, celui des tanks, des avions de combat, des exocets, etc., les normes juridiques sont d'une insigne faiblesse. Il y a le droit humanitaire avec ses principes, la convention de 1981 qui ne concerne que quelques armes (bombes à fragmentation, mines, armes incendiaires) et quelques mesures occasionnelles ou circonstanciées du type embargo ou limitation des ventes d'armes aux pays du « champ de bataille ». Mais pour l'essentiel, ce vaste secteur des armes classiques est celui du non-droit, c'est-à-dire de la compétence discrétionnaire là où l'éthique appelle la réglementation.

Sur ce point, il me faut, en effet, exprimer mon sentiment en me démarquant quelque peu du courant de pensée dominant de la journée d'hier consacrée au commerce des armes. Je suis certes conscient de l'importance des ventes d'armes dans l'économie nationale bien que cette importance ne doit pas être exagérée comme M. Martinez l'a suggéré par de pertinentes remarques, tandis que des reconversions sont possibles. Je ne suis pas moins conscient des exigences légitimes de sécurité de certains pays du Tiers Monde et je vais, sur ce point dans le sens de l'exposé de M. Benallal. Il n'en reste pas moins que le commerce des armes tel qu'il se développe est malfaisant dès lors qu'on l'envisage sous l'angle des intérêts de la communauté internationale ou de l'humanité dans son ensemble. Il est paradoxal que des pays du Tiers Monde achètent à grand prix des armes de luxe alors que leurs ressources sont limitées et que les problèmes de leur développement sont si aigus avec tout ce que l'on sait de la malnutrition et de la faim dans le monde. La militarisation du Tiers Monde que le commerce des armes favorise n'est pas moins déplorable quant aux chances de la démocratie, tandis que les risques de l'usage des armes aux fins de l'agression sont augmentés lorsqu'un pays devient militairement dominant dans une région conflictuelle. L'expérience montre que la difficulté de parvenir à une réglementation internationale du commerce des armes est très grande, dans l'état actuel des choses, mais il faut souhaiter que les voies tracées par M. Benallal, celles de la concertation entre les exportateurs et de ceux-ci avec les importateurs, continuent d'être explorées et qu'un jour il en sorte un progrès.

Il ne faut jamais oublier en effet que s'il appartient d'abord au juriste d'analyser le droit positif il ne lui est pas interdit de s'interroger *de lege ferenda* sur le développement possible du droit et il a aussi la liberté de porter des jugements moraux sur les situations qu'il envisage même lorsque les chances de les améliorer sont faibles.

Ce qui est vrai pour les armes l'est aussi pour les espaces évoqués par le Doyen Quéneudec. Certaines démilitarisations ont porté dans le passé sur des zones frontières ou des espaces militairement sensibles mais ces régimes juridiques ont été le plus souvent éphémères et infructueux comme il en a été pour la Rhur entre les deux guerres mondiales. Pour l'essentiel toutefois, la réglementation des espaces obéit au même

principe de moindre difficulté qui vaut pour les armes. Plus les espaces sont militairement utiles moins ils sont réglementés. C'est ainsi que l'Antarctique est soumis à un régime de complète démilitarisation et il en va de même selon le Traité sur l'espace, pour la lune et les corps célestes. En revanche, dans l'espace extra-atmosphérique lui-même, les règles sont déjà moins absolues et contraignantes et ne concernent que la mise sur orbite d'engins nucléaires où leur installation, sans pour autant que toute activité militaire soit prohibée. De même le traité sur la dénucléarisation du fond des mers et des océans ne prohibe que les installations fixes et laisse libre les activités des sous-marins. Il y a donc là des régimes intermédiaires et on peut ranger dans cette catégorie un espace terrestre, celui de l'Amérique latine, régi par le Traité de Tlatelolco. A ce sujet, Jean-François Guilhaudis, dont nous connaissons tous la grande compétence a eu raison de préciser les lacunes que ce traité comporte, alors même qu'il est tenu par certains comme ayant une valeur exemplaire. Enfin, il y a tous les autres espaces terrestres et maritimes qui échappent à toute réglementation et qui sont les espaces militairement les plus utiles.

C'est donc à l'aide de ce principe cartésien de moindre difficulté qu'il faut apprécier les propositions de désarmement régional dont il est question dans les délibérations internationales et qui sont, on le sait, très nombreuses puisqu'elles concernent aussi bien, l'Afrique que le Moyen-Orient, la Méditerranée, les Balkans, le Sud-Est asiatique, l'Océan Indien, etc.

Sans pouvoir les envisager toutes, je partage l'opinion exprimée par l'Amiral Labrousse sur le paradoxe de l'Océan Indien qui a été solennellement déclaré « zone de paix » alors qu'il s'agit de l'une des régions les plus conflictuelles du monde. Les chances de succès de l'entreprise des Nations Unies dans cette région demeurent problématiques.

L'Europe aussi est une région sensible, traversée par la principale frontière entre l'Est et l'Ouest. C'est pourquoi il faut songer pour notre continent moins à un désarmement qu'à un abaissement du surarmement. C'est ce à quoi tendent les négociations sur les euromissiles et le projet d'une conférence européenne qui s'attacherait d'abord au développement de mesures de confiance et ensuite seulement au désarmement en Europe. Cela est de bonne méthode.

De cette méthode, MM. Sudre et Apollis nous ont présenté, dans leur excellente communication, un exemple significatif avec l'évolution de l'U.E.O. où le dépérissement des contrôles discriminatoires initialement prévus est allé de pair avec une relance de l'institution comme organe de rencontre et de coopération des Etats de l'Europe Occidentale pour les questions de défense et d'armements.

Ainsi voit-on que la réglementation des armes est encore pour l'essentiel marginale, périphérique. En droit, la licéité de la fabrication et du commerce des armes est la règle, les interdictions et les limitations sont l'exception. Cette constatation a été reçue comme un échec, comme le signe de l'inaptitude du droit et de la raison elle-même à contre-

carrer les forces de l'irrationnel, de l'obscurité, de la guerre. Ce pessimisme est-il justifié ? Il l'est sans doute quant au désarmement général et complet auquel les résolutions des Nations Unies se réfèrent. C'est là un concept politique où il entre une part de mythe, tant il est vrai qu'un tel désarmement général impliquerait un changement radical de la structure et des relations internationales. Mais doit-on désespérer pour autant du progrès de la réglementation ? Peut-on faire reculer les résistances auxquelles elle se heurte ? On dira qu'à l'échelle de l'histoire, et même à celle de l'histoire du droit international notre droit des armes est extrêmement nouveau et récent. Il est né des prodigieux bonds en avant de la science et de la technologie appliquées aux moyens de destruction et des tentatives pour les contrôler. Il y a aujourd'hui de puissantes forces qui œuvrent pour la course aux armements mais il en est d'autres, y compris économiques, qui agissent en sens inverse, tandis que l'opinion prend conscience davantage que dans le passé de l'enjeu nucléaire.

L'avenir est imprévisible et il n'y a pas de fatalité historique mais le devoir du juriste est de contribuer aux efforts dans la voie d'une réglementation plus développée des armes et je crois que c'est ce que nous avons fait avec nos moyens propres qui sont ceux de l'analyse du droit positif et des moyens par lesquels il pourrait progresser.

Vous avez, Madame, évoqué tout à l'heure ou l'autre jour, la possibilité pour la Société française du Droit international, d'avoir ce que dans les relations internationales, on appelle des conférences de réexamen et l'an prochain nous réexaminerons le droit de la mer après une période de dix ans. J'espère que dans dix ans aussi nous aurons l'occasion de reprendre ce thème du droit des armes, mais je propose, pour terminer avec une note d'optimisme, que le titre du colloque soit changé et qu'on l'appelle alors : « Le droit des armes et les progrès du désarmement ».