

Obligations en matière
de désarmement et de limitation
des armements
**Problèmes de respect
et mesures d'imposition**

UNIDIR
Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement
Genève

Obligations en matière de désarmement
et de limitation des armements
Problèmes de respect et mesures d'imposition

Sous la direction de

Serge Sur

NATIONS UNIES
New York et Genève, 1995

NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

*
* *

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

UNIDIR/95/38

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente: GV.F.95.0.

ISBN 92-9045-108-4

UNIDIR

Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement

L'UNIDIR est une institution autonome dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. L'Institut a été créé en 1980 par l'Assemblée générale aux fins d'effectuer des recherches indépendantes sur le désarmement et sur les questions connexes, en particulier les questions de sécurité internationale.

Les travaux de l'Institut ont pour objet:

1. De fournir à la communauté internationale des données plus diversifiées et plus complètes sur les problèmes relatifs à la sécurité internationale, à la course aux armements, et au désarmement dans tous les domaines, en particulier dans le domaine nucléaire, afin de faciliter les progrès, par la voie de négociations, vers une sécurité accrue pour tous les Etats et vers le développement économique et social de tous les peuples ;
2. De permettre à tous les Etats de participer en connaissance de cause aux efforts de désarmement ;
3. De faciliter les négociations en cours sur le désarmement et les efforts suivis qui sont déployés en vue d'assurer une plus grande sécurité internationale à un niveau progressivement inférieur d'armements, notamment d'armements nucléaires, par des études et des analyses objectives et concrètes;
4. D'entreprendre, dans le domaine du désarmement, des recherches plus approfondies, davantage axées sur l'avenir et à plus long terme, qui aident à mieux comprendre les problèmes qui se posent et d'encourager des initiatives nouvelles pour de nouvelles négociations.

L'UNIDIR ne prend pas position sur les vues et conclusions ici exprimées, qui sont propres à leurs auteurs. Néanmoins, l'UNIDIR décide qu'un tel travail mérite publication et le recommande à l'attention de ses destinataires.

UNIDIR

Palais des Nations
CH-1211 Genève 10
Tél. (41.22) 917.42.93/917.42.56
Fax (41.22) 917.01.23

Table des matières

	Page
Préface	ix
Liste des abréviations	xi
Introduction - Serge Sur	1
Première Partie: Expériences actuelles en matière de respect et d'imposition des obligations	17
Chapitre 1 Respect et imposition des mesures de désarmement/ limitation des armements: est-ce important? <i>Joachim Krause</i>	19
Chapitre 2 Expériences actuelles (I): accords bilatéraux	35
2.1 Un point de vue américain <i>Amy Smithson</i>	35
2.2 Un point de vue russe <i>Mikhail V. Berdennikov</i>	60
2.3 Réponses	84
2.3.1 <i>Amy Smithson</i>	84
2.3.2 <i>Mikhail V. Berdennikov</i>	85
2.3.3 <i>Alan Crawford</i>	86
2.3.4 <i>Amy Smithson</i>	88
2.3.5 <i>Harald Müller</i>	89
2.3.6 <i>Amy Smithson</i>	91

))

Chapitre 7 Réponses 201

 7.1 *Harald Müller* 201

 7.2 *Serge Sur* 203

 7.3 *Jan Priest* 204

 7.4 *Ariel Levite* 205

 7.5 *Ralf Trapp* 209

 7.6 *Hassan Mashhadi* 211

 7.7 *José Eduardo M. Felicio* 211

 7.8 *Gilles Cottereau* 212

**Troisième Partie: Législations internes: situation
actuelle et améliorations possibles** 213

**Chapitre 8 Importance des législations internes en matière
de limitation internationale des armements**
Ronald F. Lehman II 215

**Chapitre 9 Améliorations susceptibles d'être apportées
au droit interne - Alan Crawford** 225

Chapitre 10 La situation actuelle: analyse de quelques exemples
Elinor Hammarskjöld 283

Chapitre 11 Réponses 303

 11.1 *Hubert Thierry* 303

 11.2 *Pierce Corden* 305

 11.3 *Harald Müller* 305

 11.4 *Mounir Zahran* 307

 11.5 *Hartmut Pohlman* 308

 11.6 *Gilles Cottereau* 308

 11.7 *Hassan Mashhadi* 309

 11.8 *Ralf Trapp* 310

 11.9 *Alan Crawford* 311

 11.10 *Serge Sur* 312

Préface

Bien qu'on admette généralement que les Etats adhèrent aux traités internationaux de bonne foi, les accords de désarmement et de limitation des armements prévoient, pour la plupart, des mesures de vérification des obligations contractées par les parties. Parce qu'elle sert à démontrer que les activités interdites n'ont pas lieu, la vérification contribue au renforcement de la confiance. Néanmoins, son principal objectif est de dissuader la fraude.

Les moyens de vérification diffèrent selon le risque que peut comporter, pour la sécurité des parties, une éventuelle violation des traités. On en trouvera une description et une analyse dans deux ouvrages publiés par l'UNIDIR, *La vérification des accords sur le désarmement et la limitation des armements : moyens, méthodes et pratiques*¹ et *Vérification du désarmement ou de la limitation des armements : instruments, négociations, propositions*.² Le présent volume rend compte d'une recherche plus poussée de la part de l'UNIDIR. On y examine les cas où, la dissuasion ayant échoué, les parties se sont lancées dans des activités illicites au mépris des engagements juridiques qu'elles ont contractés. Les réactions à ces événements s'étant révélées, de l'avis général, insuffisantes dans la pratique, on propose de nouvelles méthodes d'imposition du respect des obligations.

Le présent ouvrage rassemble des communications écrites par différents auteurs et présentées à une conférence tenue à Genève en août 1993. Le projet a été réalisé grâce à une contribution généreuse de la Volkswagen Stiftung.

M. Serge Sur, directeur adjoint de l'UNIDIR, a coordonné ce projet et a dirigé la publication du présent volume. Je remercie tous les auteurs et tiens également à exprimer ma gratitude à Kent Highnam, qui a réalisé la mise en forme linguistique de la version originale des textes, et à Anita Blétry, qui a préparé le manuscrit.

¹ Sous la direction de Serge Sur, 1991, 406 p., publication des Nations Unies.

² Sous la direction de Serge Sur, 1994, 246 p., publication des Nations Unies.

Les vues exprimées sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'UNIDIR. Néanmoins, l'UNIDIR recommande le présent rapport à l'attention de ses lecteurs.

Sverre Lodgaard
Directeur
UNIDIR

Liste des abréviations

ABACC	Agence brésilo-argentine de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires
ABM	Missile anti-balistique
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ASSET	Equipes d'analyse des événements importants pour la sûreté
CD	Conférence du désarmement
CEI	Communauté des Etats indépendants
CIJ	Cour internationale de Justice
COCOM	Comité de coordination du contrôle des échanges stratégiques
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
ENDAN	Etats européens non dotés d'armes nucléaires
ENMOD	Convention sur la modification de l'environnement
EURATOM	European Atomic Energy Community
FCE	Négociations sur les forces armées conventionnelles en Europe
FNI	Forces nucléaires à portée intermédiaire
IAU	Groupe d'évaluation de l'information
ICBM	Missile balistique intercontinental
IDS	Initiative de défense stratégique
INTELSAT	Organisation internationale des télécommunications par satellites
MTN	Moyens techniques nationaux
OEA	Organisation des Etats américains
OIAC	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques
OIT	Organisation internationale du travail
ONU	Organisation des Nations Unies
OPANAL	Organisation pour l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine
OSART	Equipe d'examen de la sûreté d'exploitation
OSIA	Agence pour les inspections sur place
OUA	Organisation de l'unité africaine
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RAPAT	Equipe consultative pour la radioprotection
RPDC	République populaire démocratique de Corée
SALT	Négociations sur la limitation des armes stratégiques

SCCC Système commun de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires

START Négociations sur les réductions des armes stratégiques

TNT Tonnes de trinitrotoluène

TTBT Traité sur la limitation des essais souterrains

TNP Traité sur la non-prolifération nucléaire

UNICEF United Nations Children's Fund

UNSCOM Commission spéciale des Nations Unies

Introduction

Serge Sur

Le présent ouvrage prend place dans une série de recherches conduites par l'UNIDIR et consacrées aux problèmes de la vérification. Dans une première phase, il s'est agi d'analyser les dispositions existantes dans les différents traités en vigueur ainsi que leur pratique. La recherche tendait à évaluer l'efficacité des procédures prévues et le degré de satisfaction des parties à leur égard. Dans un second temps, le projet s'est attaché aux différentes négociations en cours ainsi qu'aux principales propositions touchant au développement des procédures et mécanismes de vérification.

A ces deux étapes successives ont correspondu deux publications: *La vérification des accords sur le désarmement et la limitation des armements: moyens, méthodes et pratiques*¹ et *Vérification du désarmement ou de la limitation des armements: instruments, négociations, propositions*.² L'objet de cette recherche, qui correspond à une troisième étape, est substantiellement différent. Il porte beaucoup plus sur les fonctions de la vérification, sur ses finalités, sur les conséquences qui résultent de son exercice, voire de son existence même, que sur son contenu propre. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'analyser les composantes de la vérification, de décrire ses procédures et ses moyens, d'évaluer sa pratique et son efficacité. Il s'agit de s'interroger sur les points suivants: d'abord, dans l'hypothèse où la vérification conduit à avoir des doutes sur le respect des obligations correspondantes par un Etat, comment démontrer leur violation, ou à l'inverse comment établir ce respect? Ensuite, la violation étant supposée établie, quelles sont les conséquences qui peuvent en résulter? Peut-on imaginer des mesures coercitives contre l'Etat récalcitrant? Comment protéger les intérêts des autres Etats lésés par cette violation?

Comme on le voit, il ne s'agit pas de questions académiques ou théoriques, même s'il est vrai qu'elles se soient assez peu posées en pratique. Elles mettent en cause le sens même de la vérification et son utilité. Car à quoi servirait-elle, à quoi servirait-il de développer des mécanismes de plus en plus intrusifs si les conclusions

¹ Sous la direction de Serge Sur, 1991, 406p., UNIDIR, Genève: Nations Unies.

² Sous la direction de Serge Sur, 1994, 246p., Genève: Nations Unies.

))

*que les autres Parties n'ont pas un comportement incompatible avec les engagements qu'elles ont acceptés en vertu de cet accord.*³

Un large accord existe pour considérer que le processus comprend les éléments suivants:

- (a) L'existence d'une obligation dont il s'agit précisément de vérifier l'exécution et le respect;
- (b) La collecte des données, informations et faits relatifs à l'exécution de l'obligation;
- (c) L'analyse, l'interprétation et l'évaluation de ces données du point de vue technique, juridique et politique;
- (d) Le jugement prononcé sur le respect ou le non-respect de l'obligation, qui conclut l'opération de vérification proprement dite. Le problème des réactions adaptés à une violation éventuelle, s'il paraît une conséquence logique de cette opération, n'est pas en lui-même partie intégrante de la vérification.⁴

Il convient donc de considérer que les conclusions dégagées en ce qui concerne le respect d'un traité sont partie intégrante du processus de vérification. Or on doit distinguer en principe entre deux hypothèses. Ou bien ces conclusions sont tirées par une partie à un traité isolément, et conduisent de sa part à un jugement individuel; ou bien une procédure commune à l'ensemble des parties sera mise en oeuvre, et aboutira à un jugement sur le respect ou le non respect du traité qui s'imposera à tous. Ce n'est pas là une simple question juridique. Elle se relie étroitement aux conséquences qui peuvent être tirées d'une éventuelle violation. Dans la première hypothèse, l'Etat qui s'estime victime d'une violation tendra à réagir isolément, défendant unilatéralement ses propres intérêts. Dans la seconde, une action collective dans l'intérêt commun pourra assurer la sauvegarde et l'exécution du traité.

2. Vérification, application et imposition

³ Serge Sur (éd.), *La vérification des accords sur le désarmement et la limitation des armements: moyens, méthodes et pratiques*, UNIDIR, Genève: Nations Unies, 1991, p. 11.

⁴ Serge Sur (éd.), *Vérification du désarmement ou de la limitation des armements: instruments, négociations, propositions*, UNIDIR, Genève: Nations Unies, 1992, p. 1.

Ceci conduit à distinguer les mesures d'imposition des mesures d'application du traité. Les mesures d'application, ou d'exécution initiale du traité ont comme on l'a dit un caractère primaire, puisqu'elle consistent dans la mise en oeuvre régulière de ce traité. Les mesures d'imposition ont un caractère secondaire parce qu'elles réagissent à une violation constatée ou supposée. Certes, les deux ne sont pas sans lien et parfois un glissement peut s'opérer de l'un à l'autre. L'application est un élément du respect. La non application par une partie peut à l'inverse répondre à la violation alléguée à l'encontre d'une autre partie. Aussi bien, lorsqu'on envisage les problèmes du respect des obligations et des mesures qui peuvent les favoriser, il est indispensable, comme le fait le présent volume, d'examiner les modalités de la mise en oeuvre des traités et tout ce qui peut les faciliter.

A cet égard on n'insistera jamais assez sur l'importance des législations internes. D'abord, l'existence même d'une obligation internationale répond aux insuffisances des législations internes et tend à les corriger. On ne réglemente sur le plan international que ce qu'on ne peut pas convenablement réglementer par les seules voies du droit interne. Ou bien ses règles substantielles sont lacunaires, et requièrent au minimum une unification; ou bien ses mécanismes ne sont pas adaptés à la nature internationale de la réglementation. C'est ainsi qu'un pays comme la France a pu considérer qu'une loi interne prohibant les armes biologiques constituait une alternative satisfaisante à un traité, avant de ratifier, plusieurs années après, la convention internationale correspondante. Ensuite, à supposer qu'une obligation internationale soit élaborée, une législation interne d'application est dans la plupart des cas indispensable. Elle est d'autant plus nécessaire que l'objet de la réglementation en concerne pas seulement le comportement international de l'Etat, ses conduites diplomatiques, mais les activités de ses entreprises et de ses citoyens. L'appareil du droit interne, législatif, exécutif, judiciaire, est alors normalement appelé à intervenir pour assurer la mise en oeuvre de ces obligations. Une situation un peu intermédiaire est celle où une concertation internationale canalise les mesures internes adaptées par chaque pays concerné, comme dans le cas du Club de Londres ou du RCTM. Ces mesures internes touchent également enfin, au delà de l'application, à l'imposition des obligations. Face à des violations constatées en effet, un Etat peut réagir, le cas échéant, par des contre mesures restreignant les exportations ou tendant à imposer des contraintes à l'Etat qui ne respecte pas ses engagements. De telles mesures passeront par l'édiction de mesures administratives, sur la base parfois de dispositions législatives dont les juridictions du pays en cause pourront assurer le contrôle.

))

Ainsi le droit interne doit être considéré de trois façons différentes: ou bien il se suffit à lui-même et constitue une alternative satisfaisante aux obligations internationales; ou bien il intervient en tant que mesure d'application nationale de ces obligations; ou bien il permet l'adoption de mesures correctrices en cas de méconnaissance de ces obligations. Aussi y aurait-il grand intérêt à ce que l'ensemble de ces dispositions internes soit connu systématiquement, publié sur un plan international, répertorié et diffusé. On aurait une meilleure connaissance des pratiques; on pourrait sur cette base développer une utile coopération; les pays récalcitrants sauraient à quelles conséquences néfastes ils s'exposent en cas de violation.

En toute hypothèse, le recours dans les instruments internationaux à des mesures favorisant le respect des traités ou plus spécialement à des mesures d'imposition tendant à obtenir le respect d'un traité méconnu n'appartient plus au processus de vérification proprement dit. Il lui est cependant étroitement associé. Les deux ont d'abord un but commun, qui est de contribuer à la correcte application d'une obligation internationale. Ils se conditionnent ensuite mutuellement. Comment constater une violation sans vérification, et pourquoi vérifier si on ne peut en tirer aucune conséquence?

Pourtant l'intérêt attaché aux réactions ou réponses adéquates en cas de violation demeure très insuffisant. De même, les dispositions qui y sont consacrées dans les traités ou instruments pertinents sont dans l'ensemble, lorsqu'elles existent, peu élaborées.

Un traité est à l'évidence d'une nature différente des obligations imposées unilatéralement à un Etat, comme ce fut récemment le cas pour l'Iraq avec la résolution 687 du Conseil de sécurité. Dans cette dernière hypothèse, il est clair que, même si l'Etat doit accepter ces obligations, il ne le fait que contraint et forcé et ne participe à leur mise en oeuvre qu'avec beaucoup de réticence. Pour les traités en revanche, l'accord entre les parties implique que l'équilibre des intérêts est établi, de sorte que chacune d'elle considère qu'il est avantageux d'accepter les obligations qu'ils contiennent, qui contribuent au renforcement de leur sécurité et au minimum de leur stabilité.

C'est pourquoi il apparaît indispensable d'envisager des mécanismes de mise en oeuvre coercitive pour les obligations unilatéralement imposées, ainsi que le fait le Conseil de sécurité avec la résolution 687. Il n'est *a priori* pas nécessaire, en revanche, de le faire dans le cadre des traités ou accords librement conclus, dès lors qu'ils correspondent à la fois à l'intérêt commun et à l'intérêt individuel des parties. On peut attendre qu'elles vont respecter et mettre en oeuvre spontanément les obligations du traité, puisque celles-ci résultent de leur

))

engagement volontaire. Aussi paraît-il dans une certaine mesure superflu de prévoir des mécanismes coercitifs, qui pourraient paraître contraires à la confiance mutuelle qui existe entre parties liées par un commun accord. On observera à cet égard que, dans l'ensemble, les principaux traités pertinents ont été respectés, alors même qu'aucun d'entre eux ne comportait directement de mécanismes coercitifs.

On doit cependant aller au-delà de cette observation initiale. Certains problèmes ont en effet existé concernant le respect d'importants traités. Ainsi le Traité ABM (1972) a donné lieu à des controverses à la fois sur le sens exact de ses stipulations et sur son respect par l'URSS. Le fait que l'URSS a reconnu que le radar de Krasnoïark était contraire au Traité est loin d'avoir résolu tous ces problèmes, d'autant plus que les Etats-Unis n'ont pas abandonné le principe d'une interprétation unilatérale éventuelle, plus favorable à leur liberté d'action que celle qui correspond à la pratique actuelle.

Le système de garanties du TNP a révélé de sérieuses déficiences au moment de l'affaire du Golfe. Il a été également défié dans l'affaire de la Corée du Nord et ne paraît guère en mesure à lui seul de prévenir la prolifération virtuelle des armes nucléaires. De la même manière, la Convention sur les armes biologiques (1972) comporte des lacunes significatives en matière de respect et d'imposition, malgré les suggestions qui ont été présentées lors des différentes Conférences d'examen. Les deux guerres du Golfe ont illustré la faiblesse du Protocole de Genève de 1925, relatif à l'usage à la guerre d'armes chimiques ou biologiques, même si a été démontrée à cette occasion l'importance de la mise au point de procédures de réaction contre des violations éventuelles. Ce ne sont là que quelques exemples.

Il est également frappant que, au cours des négociations et conférences récentes, le besoin de renforcer ces mécanismes de respect et d'imposition a généralement été souligné, que ce soit lors de la Troisième Conférence d'examen de la Convention biologique (1991), ou lors des négociations sur l'interdiction complète des armes chimiques. Il continue également à poser sur l'avenir du TNP, en dépit de sa prorogation indéfinie par la Conférence de 1995.

Plusieurs éléments peuvent expliquer cette évolution, et la perception d'une nécessité croissante d'incorporation de mécanismes de respect et d'application dans les traités relatifs au désarmement ou à la limitation des armements.

Un *premier élément* réside dans le changement du contexte politique général. Le nouveau cours des relations internationales est caractérisé par une instabilité accrue et par un multilatéralisme plus accusé, avec un nombre d'acteurs plus grand, lesquels sont eux-mêmes plus instables et plus imprévisibles. Le démembrement de l'Union Soviétique et la création de nouveaux Etats a libéré des pays dont les

))

experts juridiques soit si restreint dans les négociations en ces matières, surtout si on le compare au rôle des techniciens et autres experts. Un traité comporte un texte qui établit des obligations, et son vocabulaire, comme ses articulations, doivent être soigneusement choisis. Il est vrai que ce soin ne permet d'éliminer que les obscurités involontaires. On sait bien qu'un grand nombre d'ambiguïtés sont en réalité volontaires et résultent de l'impossibilité de parvenir à un accord complet. Mais une ambiguïté constructive risque aussi de se transformer en contradiction destructive.

Au surplus, chaque État doit anticiper les conditions de mise en oeuvre du traité conformément à sa propre législation - c'est-à-dire prendre les mesures législatives, administratives voire judiciaires qui permettent son respect dans le cadre juridique interne. Cette exigence est particulièrement importante s'agissant des traités qui devraient contenir des procédures de vérification intrusives - par exemple dans les domaines nucléaires, biologiques ou chimiques, ou dans celui des transferts de technologie, qui demandent des contrôles stricts par les États sur des activités privées conduites par leurs nationaux, que ce soit sur leur territoire ou à l'extérieur. On doit constater à cet égard que nombre de traités restent silencieux à ce sujet, ou ne comportent que des obligations de principe qui ne sont pas toujours respectées - ainsi pour la Convention sur l'interdiction des armes biologiques.

Cette exigence est d'autant plus impérative que, en définitive, un traité n'est indispensable que quand les législatives internes pertinentes sont insuffisantes. Si en effet les activités que l'on veut prohiber ou restreindre le sont déjà par les législations internes, et si cette législation comporte des garanties d'efficacité suffisantes, qu'elle est convenablement appliquée et respectée, alors un traité international n'est pas réellement nécessaire. Réciproquement, la principale garantie de respect d'un traité international réside dans les conditions de sa mise en oeuvre, que l'État s'impose d'abord à lui-même, comme à ses nationaux et aux activités qui se déroulent sur son sol.

Cependant, compte-tenu du développement inégal des systèmes juridiques et judiciaires nationaux, compte-tenu également de ce que les parties peuvent souhaiter, certaines garanties de nature internationale, on ne peut pas toujours se contenter des mécanismes internes de respect et d'imposition. On doit alors déterminer quels sont les mécanismes qui peuvent être développés sur un plan international. A cet égard, une première distinction peut être opérée entre les problèmes qui ont trait au respect des engagements acceptés, et ceux qui résultent d'une violation reconnue comme telle de ces engagements, appelant des réactions appropriées.

))))))))))

Comme on l'a déjà souligné, établir le respect d'une obligation est une question qui constitue une partie intégrante de la vérification. Son objet en effet est, sinon d'établir que l'obligation en cause est respectée, du moins de constater que sa violation ne peut être prouvée. En principe, chaque Etat est en effet présumé respecter ses obligations conventionnelles et, en cas de doute, il appartient à l'Etat qui met en cause l'attitude d'un autre Etat de prouver la violation qu'il invoque.

Dans le contexte des traités actuellement en vigueur, chaque Etat a le droit de procéder sur ce point à ses propres analyses et conclusions, mais elles ne sont pas obligatoires pour les autres. Solution très imparfaite, dès lors que les difficultés qui surviennent ne peuvent plus être réglées que par la voie d'un accord entre parties intéressées. Des éléments de désaccord peuvent subsister et en dernière analyse menacer le traité lui-même.

On doit donc s'interroger sur les moyens d'amélioration de ces procédures. Ils semblent devoir, à première vue, rentrer dans deux catégories possibles.

D'abord, certaines procédures peuvent tendre à faciliter un accord, au moyen de mécanismes obligatoires de consultation, ou grâce au recours à des instances tierces, qui peuvent donner un point de vue indépendant et objectif - commissions de conciliation ou d'arbitrage, autres formules médiatrices, éventuellement avec le concours d'organes internationaux. Ces formules ne conduisent pas nécessairement à une solution automatique, mais placent les difficultés en perspective et contribuent à la recherche d'une solution pacifique, en évitant que les relations entre Etats opposés ne débouchent sur une crise ouverte.

Ensuite, on peut imaginer que des procédures autoritaires soient mises à la disposition d'organes internationaux, afin d'imposer une solution aux parties. Cela peut être le cas avec des instances politiques, comme une conférence des parties décidant à la majorité - mais aussi avec des instances judiciaires, telles que la Cour internationale de Justice, si les parties ont accepté sa compétence. On doit toutefois souligner que la lenteur et la complexité procédurale d'un organe tel que la CIJ n'est *a priori* guère adaptée aux types de problèmes qui résultent d'un manquement aux obligations d'un traité relatif au désarmement, manquement qui peut directement et immédiatement menacer la sécurité des Etats intéressés.

4. Différents types de violations

La manière dont le problème des violations se pose doit être précisée. Elles peuvent en effet se produire à différents stades ou sur différents plans. Toutes ne présentent pas la même importance et dès lors n'appellent pas les mêmes types de

))

réactions. L'analyse des réactions possibles doit donc s'appuyer sur un examen préalable des types de violations auxquels elles auront à répondre.

On doit à cet égard, et de façon préliminaire, distinguer entre l'objet des violation, leur caractère, leur nature et leur importance.

- (a) En termes d'objet, une distinction doit être opérée entre violations d'ordre *procédural* - ne pas remettre ou remettre tardivement une déclaration requise, n'en pas respecter les délais prévus par des mesures de vérification, entravant ainsi le déroulement normal de mécanismes d'inspection, etc...- et celles qui affectent la *substance* même des obligations;
- (b) En termes de caractère, on peut distinguer entre les violations *actives* et les violations *passives*. Les premières supposent un comportement positif, une action allant directement à l'encontre d'une obligation - ainsi produire des armements interdits, procéder à des essais prohibés; les secondes impliquent une simple abstention, mais qui correspond à un défaut d'exécution du traité - ainsi, ne pas fournir des informations demandées, ne pas conclure un accord prévu, refuser une autorisation qui devrait être accordée. Cette distinction est sans lien avec l'objet, avec l'importance ou avec la nature de la violation: une abstention peut être ou non intentionnelle, secondaire ou importante, procédurale ou substantielle, aussi bien qu'une action. Il faut également tenir compte, pour l'apprécier, de la nature des obligations: certaines requièrent une abstention et d'autres un comportement actif, et leur violation s'établira normalement en creux;
- (c) En termes de nature, une distinction peut être tracée entre violations *intentionnelles* et *non intentionnelles*, même s'il peut être parfois délicat d'établir leur différenciation. *A priori*, une violation non intentionnelle est moins grave qu'un manquement délibéré, mais il n'en est pas nécessairement toujours ainsi. En principe cependant, les violations non intentionnelles peuvent être plus aisément corrigées et les comportements fautifs redressés;
- (d) En termes d'importance, la distinction oppose violation d'ordre *secondaire* et celles qui sont *significatives pour la sécurité* des parties, spécialement sur le plan militaire. Il est clair que ces dernières sont les plus dangereuses, à la fois pour les parties et pour le traité, puisqu'elles peuvent entraîner des réactions rapides juridiquement justifiées par la nécessité de protéger la sécurité des Etats concernés. La signification

))

d'une violation reste cependant subjective et dépend de considérations multiples de la part des parties, mais aussi de non parties, et de façon générale de la qualité des relations entre Etats intéressés.

Ces critères ne se contredisent pas mutuellement mais sont davantage complémentaires. Ils doivent être combinés lorsqu'il s'agit de les utiliser comme base de classification des réactions possibles.

5. Différents types de réactions

Dans l'hypothèse où une violation serait établie, il convient d'examiner les réactions qui pourraient être effectivement adoptées, et qui seraient en mesure de maintenir la sécurité internationale en protégeant les intérêts des parties.

Dans l'état actuel du droit international, et en l'absence de dispositions spéciales des traités en cause, des contre-mesures peuvent être individuellement prises par les Etats, dans le but de protéger leurs intérêts. La nature de telles mesures, de même que leur régime, ne sont définies que de façon incomplète, ce qui reflète l'état de faible organisation de la société internationale. Elles mettent au surplus en danger les relations entre Etats, sans apporter une garantie réelle pour l'objet et le but du traité en jeu.

Certaines mesures envisagées par les traités en vigueur présentent les mêmes inconvénients. Il en est particulièrement ainsi pour les dispositions autorisant le retrait d'un traité moyennant un bref préavis. Même si les motifs n'en sont généralement pas encadrés de façon très précise, il est clair que l'hypothèse de la violation par une partie est l'une des raisons que l'on peut invoquer. Si une telle situation survient, c'est alors l'ensemble du régime établi par le traité qui risque d'être détruit sans que surgissent à sa place des garanties de sécurité alternatives.

Ces critiques ne s'appliquent pas aux mécanismes internationaux, qui présentent, entre leur caractère collectif, l'avantage d'une plus grande objectivité. Ils sont en outre davantage tournés vers le rétablissement du respect du traité et le maintien de son autorité que vers la sauvegarde étroite et à court terme de l'intérêt d'une ou de plusieurs parties déterminées, au détriment éventuellement du traité. On ne saurait toutefois exagérer cette distinction. Dans certains cas, une négociation, même bilatérale, peut être mieux adaptée aux objectifs du traité qu'un ensemble de mesures coercitives collectivement élaborées. Ainsi dans le cas de la Corée du Nord, il semble que les respect du TNP puisse être mieux consolidé par une négociation entre les Etats Unis et la Corée du Nord que par l'intervention du

))

Conseil de sécurité. A tout le moins, ces deux techniques ne s'opposent pas mais se combinent et se complètent. La pratique politique et diplomatique est toujours plus riche et flexible, dans son adaptation aux cas particuliers, qui les classifications théoriques rigides et *a priori*. Ces classifications n'en conservent pas moins leur intérêt, car elles définissent une série d'options qui peuvent permettre d'analyser les cas particuliers et de choisir les réponses adéquates.

L'analyse comme l'évaluation de la possibilité et de l'efficacité des différents types de réactions, autant que les modalités de leur incorporation dans les traités ou accords concernés, constituent le coeur de cet ouvrage. A leur sujet, on peut proposer, à titre provisoire, la classification suivante.

- (a) Une première distinction, fonctionnelle, repose sur l'intérêt ou les intérêts que les réactions ont pour objet de protéger. Les *intérêts individuels d'une ou de plusieurs parties* peuvent être mis à l'épreuve, en quel cas on peut envisager une suspension du traité, le retrait, ou des contre-mesures. Mais ce qui est en cause peut, au-delà, être l'*intérêt du traité* et des règles qu'il comporte. Dans cette hypothèse il est préférable de s'assurer que le traité restera en vigueur, au moyen de mesures destinées à renforcer son efficacité. Les deux types de mesures ne sont au demeurant pas incompatibles, mais il faut souligner qu'elles n'en répondent pas moins à des préoccupations très différentes;
- (b) Une autre distinction met l'accent sur les *procédures* de mise en oeuvre et d'imposition du traité. Les réactions peuvent être spontanées, ou régulées et soumises à certaines conditions, telles que notification, des demandes d'explication, des moratoires, etc...;
- (c) Une distinction importante doit être faite entre *réactions unilatérales et collectives*. Les premières sont adoptées par chaque partie pour son propre compte, tandis que les secondes résultent d'un processus d'examen, de discussion et d'adoption par l'ensemble des parties intéressées. Elles peuvent également être élaborées, voire conduites, par une organisation internationale, qui, selon ses procédures, formule des directives à l'égard de ses Etats membres;
- (d) Si l'on s'attache à la nature des réactions, on peut distinguer entre *réactions directes et indirectes*.

Les réactions indirectes comportent par exemple une saisine du Conseil de sécurité, ou d'autres organes, aux fins d'obtenir le retour au respect du traité. La partie qui entreprend de mettre en oeuvre de semblables procédures n'en maîtrise ni l'aboutissement ni le contenu. Les réactions

))

directes consistent, pour les parties intéressées, à prendre elles-mêmes les mesures qu'elles jugent appropriées et à conduire leur application par leur propres moyens. De telles réactions peuvent être très diverses, et il est nécessaire d'en analyser les principales catégories: mesures liées à la mise en oeuvre du traité lui-même, ou concernant d'autres domaines (ainsi, des contre-mesures diplomatiques ou économiques), mesures qui touchent aux intérêts de l'Etat visé, ou atteignent plus particulièrement ses nationaux, etc...;

- (e) Enfin, la distinction entre *traités bilatéraux* et *traités multilatéraux* (qu'ils soient régionaux ou à vocation universelle), doit être examinée dans ce contexte. *A priori*, on pourrait penser que, les traités bilatéraux correspondant plus directement et immédiatement aux intérêts des deux parties, leur violation justifierait plus normalement des réactions individuelles, directes, spontanées et donc limitées aux parties. En revanche, la violation de traités multilatéraux qui établissent un régime, dont l'intérêt s'étend au-delà de chaque partie individuellement considérée, devrait plus normalement entraîner des procédures collectives destinées à protéger le régime établi par le traité lui-même, autant que les intérêts propres à chacune des parties. Tout bien considéré, c'est dans le cadre des traités multilatéraux, principalement à vocation universelle que le problème du développement de réactions organisées - et même institutionnalisées - se pose le plus fréquemment.

On doit cependant affiner cette première observation. Certains traités bilatéraux - le Traité ABM, ou le Traité FNI, voire plus récemment les Traités START - débordent du strict cadre des relations américano-soviétique puis américano-russes. En réalité, ils sont d'intérêt pour la communauté internationale dans son ensemble. C'est ainsi que la remise en cause du Traité ABM pourrait affecter le régime juridique de l'espace extra-atmosphérique tel qu'il s'applique en pratique à tous ses utilisateurs. On doit garder cette donnée présente à l'esprit quand on définit le type de réactions appropriées en cas de violation. Il est clair que l'on doit éviter un trop grand esprit de système, et que différentes options s'offrent suivant les types de traités, comme suivant les types de situations.

Une distinction fondamentale est à la base de toutes les précédentes, et elle est de nature conceptuelle. C'est la distinction entre "mesures" et "sanctions". Elle est parfois confuse dans la pratique, et encore plus fréquemment dans le langage courant. Mais elle contient des indications très utiles en ce qui concerne l'ensemble du processus de réaction comme sur sa signification.

))

Les "sanctions" sont normalement la conséquence de procédures judiciaires, voire criminelles. Elles impliquent: (1) à la base une violation claire d'une règle de droit, définie préalablement comme telle par le droit lui-même; (2) une procédure contradictoire, permettant aux différents Etats intéressés d'exposer leurs positions et de faire valoir leurs arguments; (3) des pénalités précédemment prévues par le droit et correspondant à la violation du droit; (4) une finalité répressive spécifique, la sanction ayant pour but de réaffirmer le caractère intangible du droit et de punir ceux qui ne le respectent pas.

Les "mesures" sont prises dans un tout autre esprit, qui est un esprit exécutif. Elles tendent à assurer la mise en oeuvre des règles, comme à protéger les intérêts des Etats affectés par les violations présumées. Elle ne dépendent pas d'une procédure spéciale, elles peuvent être prises par tout Etat sur la base de son appréciation et de ses intérêts, ou encore par un organe international politique. Ainsi, au sens exact du terme, comme suivant les termes mêmes de la Charte, le Conseil de sécurité ne prend pas de sanctions mais des mesures, éventuellement coercitives, afin de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales. Il ne s'agit pas d'une procédure judiciaire, il n'existe pas de liste préétablie d'infractions qui rentreraient dans sa compétence, il n'a pas l'obligation d'entendre toutes les parties concernées, pas davantage qu'une liste détaillée ou limitative des mesures qu'il est autorisé à adopter. Il ne s'agit en aucune façon d'un organe judiciaire.

Dans notre contexte, "mesures" et "sanctions" ne sont pas opposées. Elles sont aussi complémentaires, dans la mesure où des sanctions, si elles devaient être prises, constitueraient un élément d'un ensemble plus large de mesures conçues pour imposer une correcte application de leurs engagements par les Etats concernés.

* * *

Le présent volume comporte quatre parties. La première, *Compliance and Enforcement Practices in a Changing International System*, comprend trois chapitres. Ils développent successivement une mise en perspectives des mesures d'imposition dans le contexte international actuel (Joachim Krause); une analyse des accords et négociations bilatérales américano-soviétiques puis russe (Amy Smithson et Mikhail Berdennikov); une étude de la pratique de la résolution 687, adoptée par le Conseil de sécurité le 3 avril 1991, dans l'affaire du Golfe (Pierce Corden). La deuxième partie, *Multilateral and Regional Treaty Provisions*, consacre quatre chapitres à une approche d'ensemble des traités multilatéraux et régionaux

