



Les conséquences juridiques de la nucléarisation de la Biélorussie

Pays frontalier de l'Ukraine et de la Pologne, la Biélorussie vient de changer sa constitution pour devenir un État nucléarisé. Le référendum du 27 février 2022 a approuvé à plus de 65% les amendements constitutionnels proposés¹, actant ainsi la fin du statut antérieur du territoire biélorusse, jusqu'alors désigné comme une zone neutre et non-nucléaire. La version amendée devrait par ailleurs inclure un article excluant l'agression militaire depuis le territoire biélorusse, ce qui permettrait juridiquement un déploiement d'armes nucléaires de son alliée, la Russie.

Cette évolution bat en brèche un nombre conséquent d'acquis et de convictions juridiques, qui se sont vus bousculés de l'annexion de la Crimée en 2014 jusqu'à l'invasion ukrainienne de 2022. Dans ce contexte heurté, il importe de mesurer le possible impact de ce changement constitutionnel sur le droit international public. De prime abord, ce choix de nucléarisation semble correspondre à un acte licite de souveraineté (I) lequel, après examen, comporte des conséquences juridiques sur les traités internationaux relatifs à l'armement nucléaire en général (II), constituant une application positive d'un droit dit

juristratégique, par-delà toute *communis opinio juris* (III).

I. Le référendum du 27 février 2022 et la révision constitutionnelle du statut de nucléarité

Alors que sa constitution, adoptée en 2004, précisait que la république biélorusse s'affirmait comme un territoire libre d'armement nucléaire, avec un statut neutre sur la question², le référendum du 27 février 2022 a modifié à rebours la constitution biélorusse sur deux points importants : d'une part, il supprime les clauses restrictives relatives au statut « non-nucléaire » ; d'autre part, et conséquemment, il met fin à la neutralité de cet État dans ses relations internationales. Auparavant, un autre État s'était déjà qualifié constitutionnellement de « nucléaire », à savoir la Corée du Nord en 2012. Le statut biélorusse ne doit pourtant pas être comparé à cette exception dans la mesure où Minsk continue de respecter une distinction dont il convient d'apprécier la valeur juridique, à savoir la différence entre les puissances nucléaires et les puissances dépourvues d'armes propres, mais accueillant des armes nucléaires sur leur sol.

Véritable statut objectif basé sur un acte unilatéral et s'imposant en dehors de toute

¹ Les agences de presse russes ont cité la commission électorale centrale de Biélorussie, qui a déclaré que 65,2 % des participants avaient voté en faveur du texte.

² Article 18 de la Constitution de Biélorussie : « *The Republic of Belarus aims at making its territory a nuclear-free zone, and the state neutral* ». Voir Benoît Grémare, *De l'arme nucléaire française*, L'Harmattan, Paris, 2021, p. 170.



référence au Traité de non-prolifération (TNP), le statut de nucléarité semble contredire la *communis opinio juris* relative au désarmement nucléaire, à savoir la tendance vers un désarmement général et progressif. Pour autant, la Biélorussie ne saurait être considérée comme un négateur de la légalité internationale au simple fait que son droit constitutionnel s'avère, conformément à la pyramide des normes, supérieur aux normes promues par cette dernière.

Le statut de nucléarité est à l'inverse de la communis opinio juris relative au désarmement nucléaire, à savoir la tendance vers un désarmement général et progressif.

A l'inverse de la Mongolie, qui avait adopté en 1992 le statut d'« État exempt d'armes nucléaires » (EEAN) reconnu par l'Assemblée générale des Nations Unies³, la Biélorussie, tout en restant dépourvue d'armes nucléaires détenues en propre, met à disposition ses infrastructures pour servir une dissuasion nucléaire collective en s'appuyant

sur sa constitution. D'un point de vue syllogistique, la dissuasion nucléaire étant licite⁴, l'accueil conventionnel d'armes nucléaires par un État non-signataire du Traité d'Interdiction des Armes Nucléaires (TIAN) ne saurait valablement faire l'objet de contestations. L'Allemagne ou la Turquie, États non dotés, accueillent ainsi des bombes nucléaires américaines sur leur sol depuis fort longtemps, dans le cadre de l'OTAN. Bien plus, le fondement constitutionnel rappelle ici l'approche résolument volontariste du droit international à savoir qu'« il n'existe pas [...] de règles, autres que celles que l'État intéressé peut accepter, par traité ou autrement, imposant la limitation du niveau d'armement d'un État souverain, ce principe étant valable pour tous les États sans distinction⁵ ». Toutefois, la modification constitutionnelle permettant le déploiement d'armes nucléaires russes sur le territoire biélorusse⁶ est tout sauf anodine : elle acte la fin du mémorandum de Budapest, déjà endommagé par les conséquences de la crise de Crimée en 2013-2014⁷. En ce sens, au travers de l'exemple de la Biélorussie, la doctrine internationaliste relative au droit de la sécurité et le désarmement mesure à quel point il est délicat de prendre des positions juridiques fermes sur le nucléaire de défense⁸.

³ Résolution 55/33S intitulée « Sécurité internationale et statut d'État exempt d'armes nucléaires de la Mongolie », 20 novembre 2000.

⁴ CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis, 8 juillet 1996, Rec. 226, par. 73.

⁵ CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, arrêt, Rec. 135, 27 juin 1986.

⁶ Parmi les amendements à la Constitution biélorusse, l'un deux propose une nouvelle rédaction de l'article 18 en ces termes : « La République de Biélorussie exclut depuis son territoire toute agression militaire contre d'autres États ». En outre, s'agissant du Parlement, le texte précise que, dorénavant, et « sur proposition du président », il pourra avoir à prendre une « décision sur la possibilité d'envoyer des militaires, des employés d'organisations paramilitaires » à l'extérieur de la Biélorussie pour « participer à la garantie de la sécurité collective et aux activités de maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Voir : <http://www.opex360.com/2022/02/07/la-bielorussie-modifie-sa-constitution-pour-autoriser-le-dploiement-darmes-nucleaires-russes-sur-son-sol/>

⁷ Fin 1991 avec l'éclatement de l'URSS, quatre anciennes républiques soviétiques avaient sur leur sol des armes nucléaires stratégiques : la Biélorussie, le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine. Aussi, le mémorandum de Budapest, impliquant respectivement par la Biélorussie, le Kazakhstan et l'Ukraine ainsi que par les États-Unis, le Royaume-Uni et la Russie, accordait des garanties d'intégrité territoriale et de sécurité à chacune de ces trois anciennes Républiques socialistes soviétiques en échange de leur ratification du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), et au retour des armements nucléaires à la Russie afin d'éviter une prolifération de ces armes. La déclaration conjointe du 21 décembre stipule que « pour assurer la sécurité et la stabilité stratégique internationale, on maintiendra un commandement unique des forces militaires stratégiques, ainsi qu'un contrôle unique des armes nucléaires ». Quelques jours plus tard, l'accord de Minsk du 30 décembre 1991 prévoit un transfert des armes nucléaires tactiques vers la Russie dans un délai de 6 mois. Cette opération est finalement achevée le 6 mai 1992.

⁸ « Au sein de l'Otan, il existe ainsi un *nuclear sharing agreement* qui permet aux États-Unis de déployer des



II. Les conséquences juridiques de la nucléarité étatique sur les traités internationaux

En droit international, si le retrait unilatéral des traités est largement admis de la part des États, il l'est sous la double condition d'une notification des autres parties avec un préavis limité et d'une motivation précisant l'apparition d'événements extraordinaires touchant à l'objet même du traité et mettant en péril les intérêts de l'État concerné. Dans la hiérarchie des normes, la convention internationale reste cependant soumise au respect de la Constitution qui nécessite d'être révisée en cas de désaccord. Pour autant, si le droit international interdit à un État de se prévaloir de sa Constitution pour échapper aux obligations qu'il aurait contractées suite à un traité ou à un accord international, le texte constitutionnel demeure supérieur aux traités dans la pyramide des normes⁹.

Du fait que nulle zone d'exclusion de l'arme nucléaire n'est établie en Europe, c'est surtout le risque de violation du TNP dont il faut faire état. L'effectivité de ce dernier ne saurait en effet être remise en cause par la nucléarité nouvelle de la Biélorussie. Sur le plan strict du droit conventionnel, la nucléarisation biélorusse ne viole aucunement le TNP aux termes duquel « *tout État non doté d'armes nucléaires qui est Partie au traité s'engage (...) à ne fabriquer ou acquérir de quelque [...] manière des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs*¹⁰ ». Si le TNP comporte une interdiction de prolifération

horizontale *expressis verbis* acceptée par les États non dotés d'armes nucléaires, il n'interdit pas l'entrepôt de ce type d'armement sous couvert d'une alliance militaire, pour peu que le commandement des forces stratégiques reste dévolu à la puissance nucléaire officiellement reconnue par le TNP, et responsable des armes ainsi délocalisées. A cet égard, le fait que la nucléarité d'un État non doté n'augmente pas le nombre d'États disposant souverainement de l'arme nucléaire amène à constater que les dispositions de l'article IX § 3 sont respectées dans les clauses finales dudit traité.

Pour autant, l'apparition d'un État « nucléarisé » va à l'encontre de l'*opinio juris* en gestation du Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN), proclamé comme universel par ses partisans car la nucléarisation de la Biélorussie contraint le traité d'interdiction dans sa prétention universaliste *erga omnes*. Or n'ayant ni signé, ni ratifié ce TIAN, la Biélorussie ne saurait donc être obligée sur ses fondements. Spécifiquement, la question de la nucléarité d'un État accueillant des missiles nucléaires au bénéfice de ses alliés rappelle qu'il n'y a pas de cadre unanime sur cette situation. Ce *vide juridique* contrecarre tout essai *in statu nascendi* de normativité prohibitive de l'arme nucléaire¹¹. En cela, la double révocation des traités sur les Forces Conventionnelles en Europe (FCE) en 2009 et sur les Forces Nucléaires Intermédiaires (FNI) en 2019 a participé à cet état de fait qui sous-tend qu'un État peut légalement héberger des armes nucléaires, qui plus est à des fins dissuasives, illustrant une stratégie nucléaire qui utilise le droit international public pour parvenir à ses fins.

bombardiers équipés d'armes nucléaires dans certains pays européens de l'Otan sans violer, selon l'interprétation des pays occidentaux, le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires », Héroïse Fayet, interviewée par Mayeul Aldebert pour Le Figaro, « Ukraine : comment la Russie pourrait déployer un arsenal nucléaire en Biélorussie », 20 février 2022.

⁹ Notamment dans l'ordre juridique interne du droit français.

¹⁰ Article II du TNP.

¹¹ CIJ, *Essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt, Rec. 1974, p. 253 et 305 (opinion individuelle du juge Petrén qui fait observer que par un traité qui peut être dénoncé, les signataires « montr[ent] qu'ils rest[ent] d'avis que le droit international coutumier n'interdi[t] pas [l'obligation visée dans le traité] »)



III. La sanctuarisation interalliée ou l'illustration d'une juristratégie nucléaire

Catégorisée dans l'« Étranger proche » au sens de la doctrine géopolitique russe visant à conserver une influence directe sur les États successeurs des anciennes républiques soviétiques, la Biélorussie serait donc à présent un État nucléarisé par la présence d'armes nucléaires qui ne lui appartiennent pas et dont elle n'a donc pas la responsabilité. Si, politiquement, la détention en propre d'armes nucléaires est exclue pour la Biélorussie, le fait que Minsk mette à disposition des infrastructures étatiques au profit d'une puissance nucléaire officielle reste juridiquement autorisé par application d'un des fameux *dictum* du droit international selon lequel « les limitations de l'indépendance des États ne se présument pas¹² ». Au strict regard du droit conventionnel applicable, la Biélorussie peut donc accueillir des armes nucléaires dans le cadre d'une assistance militaire, en se fondant sur le droit naturel de légitime défense¹³. Mais cette nucléarisation constitutionnelle n'institue pas un précédent révélateur d'une future norme, au sens où il s'agit d'un acte unilatéral doté d'effets juridiques contraignants, lesquels renvoient à la pratique théorisée dite de la « juristratégie ».

Approche juridico-stratégique développée par Henri Pac¹⁴, la juristratégie se caractérise par « la mise en ordre, positive, systématique, à partir des techniques du droit international, de l'édifice stratégique¹⁵ » recherchée par l'État dans sa

politique de puissance. L'illustrant, cette manœuvre de « sanctuarisation agressive¹⁶ » permet à un État nucléaire officiel, en l'occurrence la Russie, d'assouvir ses ambitions régionales en dissuadant, par la présence de ses armes nucléaires, des puissances extérieures d'intervenir¹⁷ dans une zone donnée¹⁸.

Cette manœuvre de « sanctuarisation agressive » permet à un État nucléaire officiel, en l'occurrence la Russie, d'assouvir ses ambitions régionales en dissuadant, par la présence de ses armes nucléaires, des puissances extérieures d'intervenir.

La crainte subséquente demeure celle d'un retrait généralisé du TNP par un effet d'entraînement car devant l'invasion ukrainienne, certains États européens, limitrophes de la menace russe, pourraient déduire de ces circonstances la nécessité de se doter d'une dissuasion nucléaire. A cela, si l'article X du TNP conditionne tout retrait d'un État à l'existence d'« événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du présent traité [qui] ont compromis les intérêts suprêmes de son pays », les pays limitrophes, ou à tout le moins ceux qui sont à portée des missiles, peuvent mettre en avant la crainte d'une action belliqueuse découlant de la nucléarisation d'un des leurs voisins (ici, la Biélorussie) et céder éventuellement à la tentation, soit de se nucléariser à leur tour (cas de

¹² CPIJ, 7 septembre 1927, *Lotus*, série A, ri° 10, p. 18.

¹³ Le cadre juridique conséquent renvoie à celui de la Communauté des États Indépendants (CEI) établi en décembre 1991 lors du sommet d'Alma-Ata. Conclu à l'époque entre les quatre puissances nucléaires potentielles (la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan), cet accord instaurait un commandement unique russe des forces nucléaires stratégiques lesquelles se dévouaient aux missions de sécurité commune et de maintien de la paix. A partir de 1993, le commandement militaire commun de la CEI est aboli. En 2002, à l'occasion des réformes de la CEI déclinante, la création de l'OTSC se conçoit comme une forme de contrepois nucléaire à l'Alliance atlantique, v. David Teurtrie, « L'OTSC : une

réaffirmation du leadership russe en Eurasie post-soviétique ? », *Revue Défense Nationale*, n°802, 2017/7, pp. 153-160.

¹⁴ Au travers de ses ouvrages *Droit et politiques nucléaires*, PUF, 1994 et *Le droit de la défense nucléaire*, Que Sais-Je ?, 1989.

¹⁵ Henri Pac, *Défense et sécurité européenne*, Eyrolles, Paris, 1991, p.

¹⁶ Corentin Brustlein, « A l'ombre de la dissuasion : la sanctuarisation agressive », *Diplomatie / Les grands dossiers*, 2013, n°17.

¹⁷ Marisol Touraine, « Le facteur nucléaire après la guerre froide », *Politique étrangère*, n°2, 1992, p. 400.

¹⁸ Marisol Touraine, « Le facteur nucléaire après la guerre froide », *Politique étrangère*, n°2, 1992, p. 400.



la Pologne qui pourrait demander à accueillir des armes nucléaires tactiques américaines sur son sol), soit de sortir du TNP pour préparer une accession au statut nucléaire hors du traité, comme la Corée du Nord l'a fait à partir de 2003.

L'absence d'effectivité des garanties de sécurité, la violation du principe d'intangibilité des frontières et l'invasion de l'Ukraine en 2022 fragilisent donc jusqu'à l'*opinio juris* de la non-prolifération. Notamment, cette nucléarisation correspond à l'une des brèches entrouvertes par l'avis rendu en 1996 par la Cour Internationale de Justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires¹⁹. La Cour ayant rejeté « par un raisonnement *a contrario* l'illégalité *per se* intrinsèque de la menace ou de l'emploi de l'arme nucléaire²⁰ », il en découle que la dissuasion nucléaire, comme l'écrit Vincent Coussirat-Coustère, « n'est pas en soi une menace contraire au droit de la paix et de la sécurité » compte tenu du fait que « la Cour l'a banalisée dans le cadre de la légitime défense²¹ ».

Conclusion

Après le référendum biélorusse du 27 février 2022, le déploiement d'armes nucléaires sur le sol de cet État est théoriquement possible. On pourrait assister à l'atterrissage de bombardiers nucléaires russes sur le territoire biélorusse, ou encore à des exercices militaires intégrant la présence de ce type d'armement. Le droit, selon cette approche, se met ainsi au service d'une politique étrangère

particulière : c'est ce qu'illustre la nucléarisation constitutionnelle de la Biélorussie consécutive au même référendum.

Guère justiciable au regard du régime conventionnel de non-prolifération, la nucléarisation de la Biélorussie est un défi lancé aux États occidentaux, en parallèle du report de la 10^e conférence d'examen d'un TNP certes mis à l'épreuve, mais toujours effectif en comparaison d'un TIAN compromis dans sa portée universelle. Pour autant, le droit international semble autoriser cette juristratégie nucléaire au principe simple qu'il ne l'interdit pas. Alors que certains États comme la Nouvelle-Zélande en 1987 et l'Autriche en 1999 avaient unilatéralement conforté leur statut non nucléaire en adoptant des mesures d'ordre constitutionnel, l'exemple de la Biélorussie montre qu'une logique inverse peut se produire. L'évolution du droit international reste tributaire des États lesquels, dans l'exercice de leur souveraineté, l'écrivent suivant les conjonctures et en fonction de leurs intérêts régaliens.

Benoît GRÉMARE, chercheur associé à l'IESD et docteur en droit public.

<https://iesd.univ-lyon3.fr/>

gremare@hotmail.fr

¹⁹ C.I.J., *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, Rec. 1996, p. 226.

²⁰ Florent Baude, « La licéité des récents essais nucléaires indiens et pakistanais », *Droit et Défense*, 2000/1, p.24.

²¹ Vincent Coussirat-Coustère, « Armes nucléaires et droit international. A propos des avis consultatifs du 8 juillet 1996 de la Cour internationale de Justice », *Annuaire français de droit international*, 1996, p. 349.