

OBSERVATOIRE DE LA NON-PROLIFÉRATION

Numéro 74

Numéro spécial 10 ans du HCoC

HORS SERIE 2013/1

CHRONIQUE

Le code de conduite de La Haye : 10 ans de lutte contre la prolifération balistique

Par Camille Grand, Directeur, Fondation pour la recherche stratégique (FRS)

Le Code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques de La Haye, connu sous son acronyme de HCoC, a fêté son dixième anniversaire et compte désormais 134 Etats signataires.

Si, en première lecture, l'ambition du Code peut paraître modeste, il n'en est pas moins le seul accord international luttant contre la prolifération des missiles balistiques grâce à la mise en place d'un régime reposant sur un principe de transparence imposant aux Etats ayant souscrit au HCoC d'informer les autres Etats souscripteurs de leurs activités dans le domaine des missiles balistiques et des lanceurs spatiaux et de notifier tirs d'essais et lancements pacifiques. Il contribue ainsi à établir une norme essentielle. Ses limites sont bien connues. Instrument juridiquement non contraignant, il n'interdit ni la possession, ni la fabrication, ni le développement de missiles balistiques et n'impose pas de contraintes très lourdes aux Etats possesseurs. A ce titre, il n'est pas comparable aux grandes conventions internationales traitant des armes de destruction massive.

Dix ans après son lancement, le Code a cependant gagné sa légitimité alors que son origine liée au régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR), club d'exportateurs, lui a longtemps valu des critiques, des Etats regrettant que le Code ait été initialement négocié en dehors du cadre onusien. Ces critiques semblent s'être estompées et la communauté internationale reconnaît aujourd'hui très majoritairement l'importance et les vertus du Code. Le HCoC n'en est pas moins confronté à plusieurs défis importants qui démontrent à la fois sa pertinence et ses limites.

Si le HCoC a gagné une quarantaine de souscripteurs depuis 2002, l'universalité semble encore un objectif éloigné dans la mesure où de nombreux Etats possesseurs de missiles, de lanceurs spatiaux ou engagés dans des projets d'acquisition de technologie balistique en demeurent absents. En Asie et au Moyen-Orient, l'adhésion au Code relève encore davantage de l'exception que de la norme. La Corée du Nord, l'Iran, la Syrie, l'Inde, le Pakistan, la Chine, Israël ou le Brésil demeurent ainsi en dehors du Code, même si certains de ces pays semblent avoir engagé une réflexion sur l'adhésion au Code.

Le Code demeure également un instrument peu contraignant au plan juridique comme au plan pratique. Il s'agit avant tout d'une série de mesures de confiance entre les Etats souscripteurs. Ces obligations légères n'ont pas toujours été remplies pleinement par les Etats souscripteurs, dont certains comptent pourtant parmi les principaux acteurs du secteur balistique. La réflexion engagée sur les améliorations du Code afin de le rendre plus efficient n'a pas encore abouti, en dehors d'améliorations pratiques financées par l'Union européenne qui s'est, depuis 2008, beaucoup engagée pour soutenir et promouvoir le HCoC, en multipliant les démarches et séminaires d'*outreach* auprès des Etats non-souscripteurs et en soutenant une réflexion sur le renforcement du Code.

Pourtant, et en dépit de ses limites évidentes, le Code demeure un instrument indispensable et irremplaçable. Les développements préoccupants de la prolifération balistique, avec notamment les programmes nord-coréens et iraniens, démontrent chaque jour sa pertinence et l'importance de disposer d'un outil permettant de développer la confiance et de freiner la prolifération balistique sans pour autant interdire l'accès aux usages pacifiques de l'espace.

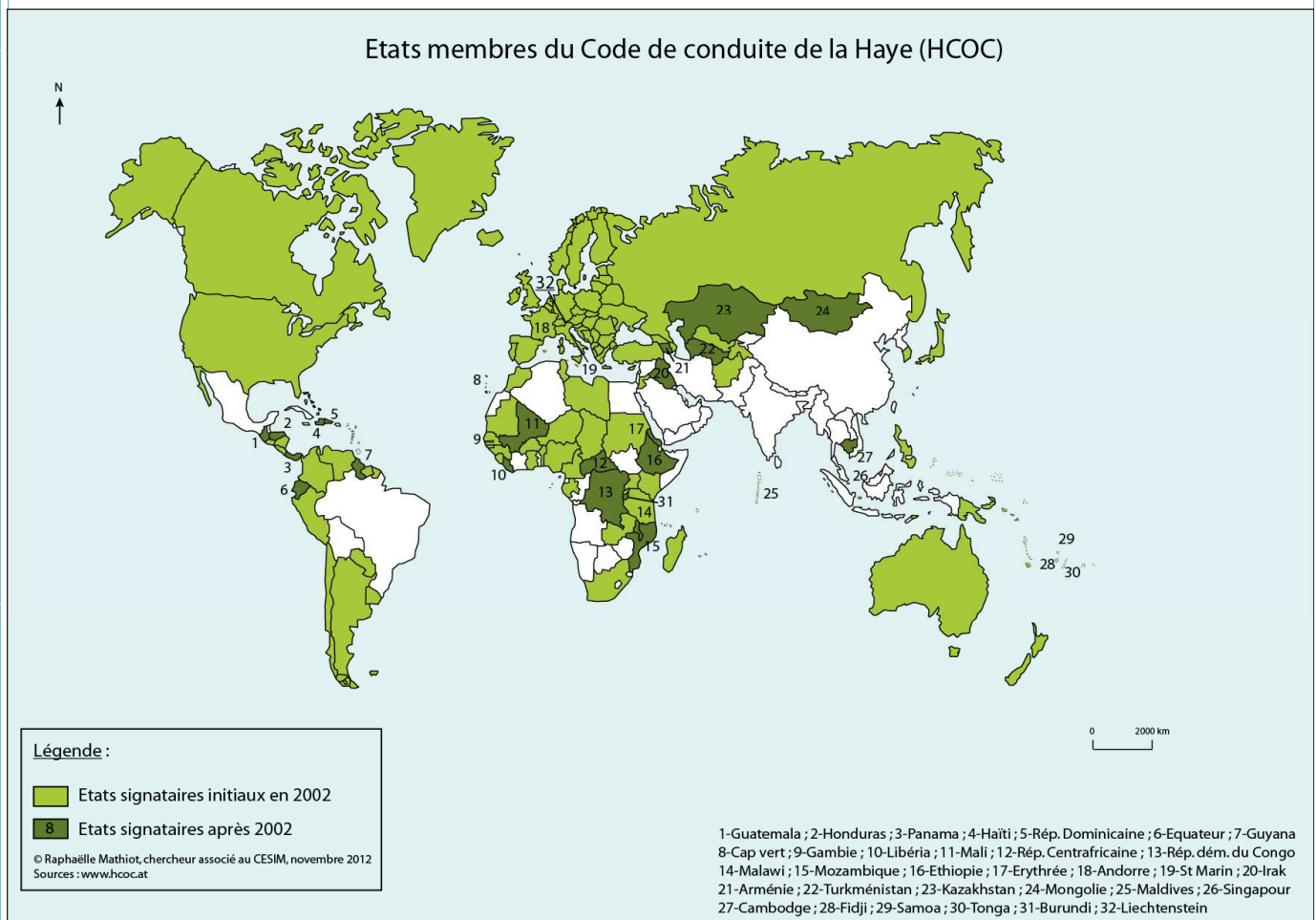
10 ANS DU HCOC

Principes du Code de conduite et adhésion

Dans le but de contrer la menace que représente la prolifération des missiles balistiques, le Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR) a entamé le processus de développement d'un code de conduite sur la prolifération de ces systèmes. Un premier projet de texte a été adopté à la séance plénière du MTCR d'Helsinki en octobre 2000. Cherchant à renforcer le caractère universel d'un code de conduite sur la prolifération des missiles balistiques, le projet a été détaché du MTCR en 2001 et un processus d'élaboration ouvert à tous s'est alors mis en place. Deux réunions de concertations ont été tenues à Paris et Madrid en février et juin 2002. Le Code est finalement adopté lors de la conférence de lancement à la Haye les 25 et 26 novembre 2002 sous le nom de Code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques (ICOC). 93 Etats se portent signataires initiaux du texte. En novembre 2004, il devient le Code de conduite de la Haye (*Hague Code of Conduct—HCoC*). Il est considéré comme le premier instrument multilatéral à vocation universelle s'attaquant aux questions de prolifération des missiles balistiques. Il compte actuellement 134 Etats signataires.

Le HCoC constitue une norme de comportement face à la prolifération balistique. Il répond à une préoccupation croissante de sécurité internationale. L'adhésion à ce texte démontre de fait qu'une prise de conscience s'est opérée au sein de la communauté internationale face à un enjeu qui représente un risque majeur pour la paix et la sécurité internationale.

Le Code a une vocation universelle. La carte ci-dessous présente les Etats signataires du HCoC à la date du 1er novembre 2012.

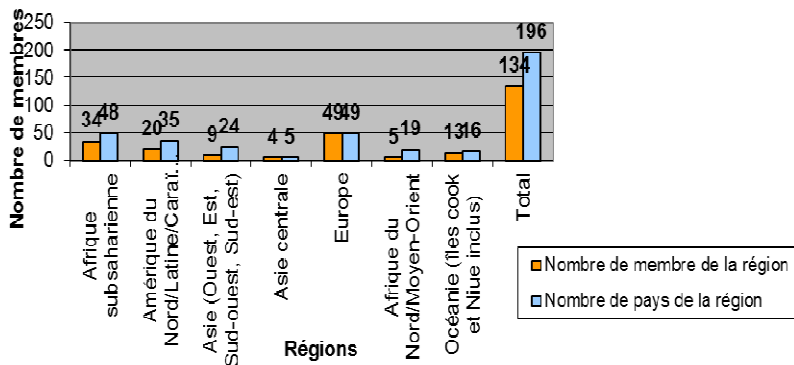


On constate que le HCoC est quasiment absent dans certaines régions comme le Moyen-Orient ou encore l'Asie. Le graphique en page suivante illustre la répartition des Etats signataires dans les différentes régions du monde au regard du nombre d'Etats de chacune de ces régions.

[...]

10 ANS DU HCOG

Membres du HCOG par région



Le HCoC constitue tout d'abord une reconnaissance de l'importance du problème de prolifération. Il se compose de cinq articles. Le premier précise l'adoption du Code. L'article 2 énumère les principes à respecter, tels que la reconnaissance de l'utilisation de l'espace par les Etats à des fins pacifiques si les programmes ne dissimulent pas de vecteurs d'armes de destruction massive (ADM). L'article 3 énonce des mesures d'ordre général telle que la vigilance lorsqu'il est envisagé d'aider un autre pays à réaliser

des programmes de lanceurs spatiaux ou encore l'interdiction d'accorder toute contribution, soutien ou assistance à quelque programme balistique que ce soit dans des pays susceptibles de concevoir ou d'acquérir des ADM. L'article 4 développe des mesures de confiance spécifiques telles que la pré-notification des tirs d'essais, la possibilité d'inviter des observateurs sur les aires de lancement ou encore d'élaborer des mesures de transparence bilatérales ou régionales. Enfin, l'article 5 traite les questions de procédure comme la tenue de réunions annuelles ou la désignation d'un Etat signataire comme point de contact.

C'est l'Autriche qui a été désignée comme point de contact central du Code ; elle joue le rôle de secrétariat exécutif et coordonne les échanges d'informations entre Etats membres. Des réunions annuelles sont organisées à Vienne et, chaque année, un Etat signataire prend la présidence du HCoC (actuellement la Corée du Sud).

Le Code ne prévoit aucun système de surveillance, de vérification et de sanction. Il ne présente donc aucune contrainte juridique pour les pays signataires. En 2008, seuls 50% des Etats fournissaient une déclaration annuelle d'activité. Ainsi, jusqu'en mai 2010, les Etats-Unis refusaient de pré-notifier leurs tirs d'essais. Mais ils ont pris la décision d'appliquer le dispositif de pré-notification du HCoC en mai 2010 en procédant à leur première pré-notification le 13 mai pour le lancement de leur navette spatiale Atlantis. Quant à la Russie, elle a suspendu les siennes début 2008 en raison de la non implication des Etats-Unis.

Il n'existe pas aujourd'hui de projet commun des membres sur un possible prolongement du HCoC dans un cadre Nations unies. Le 3 décembre 2004, l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) reconnaît l'adoption du HCoC et appelle les Etats à le signer lors de sa 59^e session. L'importance du Code a été réaffirmée lors des 60^e, 63^e et 65^e sessions de l'AGNU. Lors de la 65^e session, la résolution a été adoptée par 162 membres, ce qui marque le fait que plusieurs Etats non signataires se sont ralliés à cette résolution. L'Union européenne (UE) soutient, quant à elle, le HCoC depuis une décision du Conseil de décembre 2008, qui a été prise dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive.

La France a assuré la présidence du HCoC de mai 2010 à mai 2011. On peut affirmer que son bilan est positif. Deux Etats ont rejoint le Code sous l'action de cette présidence : la République Centrafricaine en mai 2011 et l'Irak en août 2011. Comme l'indique le graphique ci-dessus, le Moyen-Orient demeure une région où le HCoC est presque absent. Avec l'adhésion de l'Irak, le nombre d'Etats signataires dans cette zone géographique se porte à deux. La France se félicite également de deux avancées majeures : la décision des Etats-Unis d'appliquer le dispositif de pré-notifications du HCoC et le lancement de la plateforme électronique sécurisée e-ICC, entièrement développée et financée par l'UE, qui a permis la mise en ligne des notifications et déclarations annuelles. De plus, un cycle de visites a été organisé à la base spatiale européenne à Kourou en Guyane française pour le lancement de la 202^e fusée Ariane en mai 2011. Enfin, ces succès ont permis pour la première fois depuis 2002 l'adoption par consensus de communiqués lors des réunions annuelles de juin 2011 et juin 2012.

10 ANS DU HCOG

Genèse du HCoC

Par Bruno Gruselle, Maître de recherche, FRS

En lançant en 1998 l'initiative d'élaborer un code de conduite portant sur les activités de développement et de production de missiles balistiques, la France et quelques-uns de ses partenaires européens cherchaient à démontrer qu'un cadre politiquement contraignant était susceptible de diminuer les risques de prolifération balistique. Le code devait montrer à des partenaires sceptiques que la non-prolifération pouvait encore constituer un outil utile et efficace alors même que les tentations américaines de mise en place d'un système de lutte contre la prolifération étaient vues en Europe comme de nature à affaiblir l'effort international.

L'effort d'élaboration du code de conduite naît aussi dans une période sensible, marquée notamment par le tir par la Corée du Nord en août 1998 d'un missile balistique à deux étages qui survole le Japon et déclenche une série de réactions très virulentes de la part de Tokyo, de Washington et de leurs alliés. Ce tir apparaît aujourd'hui comme l'un des événements qui précipiteront l'adoption par le Congrès américain d'une loi qui oblige l'Administration en fonction à déployer « *aussi vite que techniquement possible* » une capacité de défense antimissile permettant de « *protéger l'ensemble du territoire des Etats-Unis* ».



*Un missile Taepodong-1 du même type que celui tiré lors de l'essai d'août 1998
Crédit photo : Reuters*

Dans ce contexte, la principale difficulté rencontrée par les pères fondateurs du code de conduite tenait à leur volonté que cet outil contienne non seulement des règles de comportement qui limiteraient les risques de voir un programme balistique déstabiliser une région, voire de remettre en cause l'édifice de non-prolifération, mais également qu'il intègre des éléments tangibles permettant d'établir une forme de confiance entre les Etats adhérents. Naissent ainsi les premières esquisses des mesures de confiance et de transparence qui caractérisent le code de conduite signé en 2001 (et entré en vigueur fin 2002).

Très rapidement, les premières difficultés apparaissent pour les fondateurs du Code.

Tout d'abord, la question se pose de savoir comment résoudre la problématique délicate de la dualité des technologies de missiles utilisables en grande partie dans le domaine spatial. En tentant de qualifier son tir balistique de lancement spatial, la Corée du Nord a résumé le problème : si les traités en vigueur, notamment celui de 1967, protègent la liberté des Etats à utiliser l'espace, comment appeler à la retenue les pays qui dissimuleraient un effort balistique sous le prétexte d'un programme spatial? Pour cette raison, le Code rappelle dans deux paragraphes séparés les droits des Etats en matière d'exploration spatiale tout en appelant les membres à être vigilants dans la fourniture d'assistance à d'autres pays, dans la mesure où cette aide pourrait bénéficier à des activités dans le domaine des missiles.

Autre difficulté : comment rédiger un document destiné à lutter contre la prolifération, qui doit donc se positionner plus généralement sur cette question, de telle sorte qu'il soit acceptable par des Etats qui ne sont pas forcément signataires de l'ensemble des traités de non-prolifération? Cette nouvelle ambiguïté sera finalement résolue par l'adoption d'éléments généraux sur les préoccupations internationales face à la prolifération sans appeler explicitement à la signature ou à la ratification des traités existants. La problématique de l'universalisation du Code s'avère être très présente à la fois dans cet épisode de la négociation mais également de façon générale dans l'ensemble des travaux de préparation. A chaque instant, les fondateurs se sont interrogés sur la façon d'obtenir à la fois un texte proposant des mesures efficaces et relativement contraignantes mais également de favoriser une large adhésion au Code, jugée indispensable pour accroître l'efficacité d'ensemble de cet outil.

Toutefois, la principale difficulté portera davantage sur la définition des mesures de confiance attachées au Code. Pour les fondateurs le problème s'est avéré double :

[...]

10 ANS DU HCOC

En premier lieu, ces mesures doivent être acceptables pour le plus grand nombre d'Etats, qu'il s'agisse de pays possédant des missiles balistiques ou non. Elles ne doivent donc pas conduire les adhérents prospectifs à renoncer sous prétexte que les mécanismes de notification sont trop contraignants. A ce titre, le contenu des pré-notifications de lancement sera longuement discuté, l'exigence de certains fondateurs étant tempérée par le réalisme de ceux possédant des programmes ou des systèmes.

Par ailleurs, les mesures de confiance doivent réellement permettre de renforcer la sécurité des adhérents et leur confiance vis-à-vis des autres membres. Il s'agit donc de créer un système qui garantisse l'accès – qui doit par ailleurs être sécurisé afin de conserver la confidentialité des données – à des informations précises et qui renforce effectivement le niveau de confiance entre les Etats. Ainsi, le choix se porte sur un double système de déclarations annuelles sur les programmes balistiques et spatiaux mais également de pré-alerte sur les essais ou les lancements. Ce dernier mécanisme a nécessité de nombreuses discussions tant ces informations s'avèrent sensibles pour les pays qui procèdent à des essais et des lancements. Pour parvenir à un compromis, les fondateurs se sont inspirés des systèmes existants et en particulier du cadre bilatéral développé entre les Etats-Unis et la Russie.

Les travaux qui ont conduit à échafauder les grandes lignes du code de conduite puis à affiner les détails de son fonctionnement et, surtout, les mécanismes de transparence et de déclaration qui en font un système unique, vont durer 3 ans. On peut regretter que, dans cette phase de travail, les fondateurs aient choisi de privilégier un effort en groupe restreint plutôt que d'ouvrir dès que possible la réflexion à d'autres pays. Ce choix s'explique par la complexité intrinsèque de l'outil qu'ils souhaitaient créer.

A posteriori, il semble très clair que la décision d'ouvrir plus tôt la négociation du Code aurait sans doute fortement ralenti le processus. On peut du reste se demander à quel point cette décision a véritablement impacté le rythme d'adhésion au Code de conduite de La Haye. Avec 134 adhérents, c'est un succès quantitatif réel. Toutefois, on ne peut que regretter l'absence notable de pays disposant de capacités balistiques. Ainsi, ni l'Inde, ni la Chine, ni Israël n'ont souhaité pour l'instant adhérer au Code, tout en reconnaissant son intérêt et son rôle international. Il demeure très improbable que ces Etats aient pris la décision de le rejoindre si le Code avait été ouvert à la négociation plus tôt.

Ce constat en demi-teinte n'enlève rien à l'intérêt de cet outil unique qui constitue une synthèse entre des mesures déclaratoires visant à établir une adhésion large aux principes de réduction des risques de prolifération et des outils permettant concrètement de les mettre en œuvre.

HCOC et la prolifération balistique

Par Erik Marzolf, Membre du Groupe d'experts créé par la résolution 1874 (2009)

Les vues exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Organisation des Nations unies

Le lancement par la Corée du Nord, en août 1998, sans notification préalable, d'un engin multi-étages qui survola le territoire du Japon est l'un des principaux facteurs ayant conduit à l'élaboration du Code de conduite de la Haye contre la prolifération des missiles balistiques. Or, depuis l'entrée en vigueur du Code en novembre 2002, la Corée du Nord a procédé par quatre fois au lancement d'engins similaires (juillet 2006, avril 2009 et deux en 2012). Dès lors, on peut s'interroger sur l'efficacité de cet instrument qui cherche à prévenir et à réduire la prolifération de missiles balistiques capables de servir de vecteurs à des armes de destruction massive.

En première analyse, les développements observés au cours de la décennie écoulée pourraient faire naître une impression d'échec. Outre les engins précités, la Corée du Nord a dévoilé l'existence d'autres missiles (KN-02, Musudan, KN-08). Parallèlement, l'Iran n'a eu de cesse de développer ses capacités balistiques, au moins partiellement sous couvert d'un programme spatial et en violation – tout comme la Corée du Nord – des résolutions du Conseil de sécurité. La Syrie, quant à elle, tout en



Un missile KN-08 sur son TEL

[...]

10 ANS DU HCO C

perfectionnant ses missiles SCUD, a vraisemblablement travaillé à la vectorisation d'armes chimiques dont elle a récemment reconnu l'existence. Enfin, l'Inde a procédé, en avril 2012, au lancement inaugural - réussi - de son missile intercontinental Agni-5. Immanquablement, le Pakistan a répondu par le lancement d'une version améliorée de son missile à capacité nucléaire Shaheen-1.

Par ailleurs, si le nombre des pays signataires du Code progresse régulièrement, notamment grâce à l'engagement résolu de l'Union européenne et de divers pays, il reste insatisfaisant. Alors que 93 signataires ont rejoint le HCoC lors de son lancement, il en compte maintenant 134. Mais surtout, le Code continue de souffrir de l'absence de pays-clés, ceux qui détiennent des capacités balistiques et spatiales, ou affichant des ambitions dans l'un et/ou l'autre de ces domaines. Le Brésil, la Chine, la Corée du Nord, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, Israël, la Malaisie, le Pakistan et la Syrie se tiennent toujours à l'écart. Les espoirs, nés, pour certains, de leur participation aux conférences d'élaboration du Code restent donc aujourd'hui déçus.

Une analyse plus poussée ne peut cependant que conduire à revoir ce jugement. Tout d'abord le fait que le Code compte 134 signataires indique clairement que la majorité de la communauté internationale considère la prolifération balistique comme porteuse de risques inacceptables pour la paix et la sécurité internationales. Ce message est par ailleurs renforcé par le nombre, plus important encore, de pays endossant les résolutions de soutien au HCoC présentées à l'Assemblée générale des Nations unies (162 votes exprimés en faveur lors de la 65^e session). Il est intéressant de noter que la quasi-totalité des pays non-signataires du HCoC ne s'oppose pas à ces résolutions, mais se contente de s'abstenir (17 abstentions en 2010). C'est une indication que s'ils sont en désaccord avec certaines modalités du Code, ils n'en rejettent pas les principes fondamentaux. Seul l'Iran vote systématiquement contre.

Cette position de la majorité de la communauté internationale n'est certainement pas étrangère au fait qu'au cours de la décennie écoulée, l'amélioration des capacités existantes n'a pas eu pour corolaire un accroissement notable du nombre de pays détenteurs de missiles. Dans la catégorie des missiles ayant des portées équivalentes ou supérieures à 1.000 km, outre les États dotés au sens du TNP, on compte l'Arabie Saoudite, la Corée du Nord, l'Inde, l'Iran, Israël et le Pakistan - tous non-signataires.



Décollage du lanceur Unha-3, le 12 décembre 2012, depuis le pas de tir de Cholsan

Le nombre de pays signataires indique également que les comportements jugés « anarchiques » en matière de développements balistiques ne sauraient être tolérés. On notera que les lancements effectués par la Corée du Nord en 2009 et 2012 - en violation des résolutions du Conseil de sécurité - se sont déroulés dans des conditions différentes de celui de 1998. Après avoir rejoint en mars 2009 le Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, l'une des mesures prônées par le Code, la Corée du Nord a pré-notifié l'Organisation maritime internationale et l'Organisation de l'aviation civile internationale de ses tirs.

Enfin, le Code a montré que la mise en œuvre de mesures de confiance concrètes est non seulement nécessaire, mais possible. Après les errements initiaux nés des positions américaines sous la Présidence de George W. Bush, les mesures de confiance sont maintenant appliquées de manière satisfaisante. L'ensemble des signataires se plie désormais au jeu des pré-notifications des lancements balistiques et spatiaux. On peut espérer que les trois visites volontaires d'observation de sites de lancement organisées (Andoya, Norvège (2004) ; Tanegashima, Japon, (2005) et Kourou, France (mai 2011)) en appellent de nouvelles.

On pourrait objecter que ces résultats sont somme toute modestes. Mais ils sont à l'image des objectifs mêmes du Code. Or, c'est bien parce que ses objectifs sont modestes que le Code est parvenu à s'imposer comme le premier et le seul instrument multilatéral existant à ce jour dans le domaine des missiles, longtemps délaissé au profit des ADM elles-mêmes. Les initiatives plus ambitieuses lancées

[...]

10 ANS DU HCO C

parallèlement sont restées sans lendemain. Les réflexions sur la proposition russe de *Global Control System* se sont vite essouffées, tandis que rien n'a découlé des travaux du Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'étudier « la question des missiles sous tous ses aspects » créé au sein des Nations unies à l'initiative de l'Iran.

Le Code ne peut pour autant se substituer à un traité multilatéral, universel et juridiquement contraignant, dont l'absence continue de se faire sentir. Plusieurs suggestions ont récemment été faites, telles que la proposition russe de multilatéralisation du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) et la proposition française, soutenue par l'Union européenne, d'ouverture des négociations sur un traité interdisant les missiles sol-sol de portées courte et intermédiaire. Il revient maintenant aux signataires du Code de déterminer quelle sera, le cas échéant, la prochaine étape.

The Republic of Korea is the 2012/13 HCoC Chair. Ambassador CHO Hyun, the Korean Permanent Representative to the United Nations in Vienna, recaps the Korean presidency's key stakes for NPM.

What are the main challenges ahead for the Hague Code of Conduct, and what will be the main axes defining the Korean Presidency?

The biggest challenge facing HCoC is universalization, or expanding the number of subscribing States. Although 134 States subscribe to the Code, some 60 States, including those with considerable ballistic missile capabilities, remain outside the Code. With about one third of the international community not participating, the Code is not in as strong a position to respond effectively to proliferation as it could be. However, if the Code is generally accepted world-wide, this will help to establish politically-compelling norms that would be difficult for a small number of non-subscribing States to disregard.



M. l'ambassadeur CHO Hyun

As the 2012–13 Chair of HCoC, Korea will emphasize universalization on two fronts. This year, I have leveraged the 10th anniversary of the Code to raise awareness of the Code by enhancing relations with the United Nations, whose support can help us increase the number of subscribing States. Last month, I delivered the Commemorative Joint Ministerial Statement on HCoC signed by the foreign ministers of 42 Subscribing States to UN Secretary-General Ban Ki-moon. I also at-

tended the First Committee of the General Assembly to briefly explain the importance of the Code and to call for the adoption of the UNGA resolution in support of HCoC.

In 2013, as the second Asian state to assume the Chair, I will focus on Asia where key States which have not joined the Code are located. I am planning an outreach visit to several non-subscribing Asian States that have shown interest to the Code.

How can HCoC better contribute to limiting proliferation without restraining States' legitimate access to space?

As a non-legally binding code of conduct, HCoC is not in a position to impose constraints on States' legitimate access to space. Moreover, non-proliferation efforts themselves do not necessarily impinge upon legitimate access to space. Still, this question is worth considering as it could pertain to the future role of the Code following its universalization.

Anything we do should complement the UN treaties, principles and other arrangements already in place. After all, the Code urges States to abide by the Outer Space Treaty and Liability and Registration Conventions, and it would be a step backwards to undermine the access to, exploration, and use of space for peaceful purposes.

HCoC has contributed much to international peace and security by introducing transparency measures—the Annual Declarations and Pre-Launch Notifications. However, if the Code is to develop into an effective and lasting non-proliferation regime, more substantial measures based on the trust established through transparency measures should be considered once the support of enough subscribing States has been obtained.

[...]

10 ANS DU HCO C

Subscribing States have yet to substantively discuss the development of such measures, but they might include incentives through which a State can be appropriately rewarded for abiding by its obligations—the so-called general measures—under the Code, modeled on the NPT's recognition of the right to peacefully use nuclear energy balanced against non-proliferation and disarmament obligations.

Does the Code play a role in the strategic environment of the Korean peninsula? How could that role be increased?

Korea has maintained a peace-loving tradition throughout its history. Furthermore, peace and security are indispensable to Korea's prosperity, chiefly because it is heavily reliant on trade with other countries. Accordingly, the establishment of a global non-proliferation regime against ballistic missiles is one of Korea's foreign policy goals. While HCoC contributes to security at the global, regional and national levels, I'd like to focus on the interplay of the last two.

First, North Korea's ballistic missile capability poses a serious threat to the region as a whole, and HCoC contributes to a strategic environment in which restraint against the development of ballistic missile capabilities is exercised. Although I do not see North Korea joining HCoC anytime soon, if the Code were to become a generally accepted international norm, then the North Korean authorities would have to overcome increased technical and political burdens that may deter the development of missile capabilities.

Second, the Code minimizes conflict while States in the region pursue national objectives. In principle, every State seeks to build up its defensive military capability or to pursue the peaceful exploitation of outer space. The problem arises when such pursuits are misinterpreted as aggression. Once all regional actors join the Code, such misperceptions will hopefully belong to the past, not only as a result of transparency measures, but also because subscribing to the Code signals strong political commitment to multilateralism and non-proliferation.

Propos recueillis par Timothée Germain

Legal features of the Hague Code of Conduct

Par Natalino Ronzitti, Professeur de droit international et Conseiller scientifique, *Instituto Affari Internazionali*

The HCoC, signed in 2002, is a kind of filiation of the MTCR which was drafted in 1987. The former covers a wider range of issues than the latter. However, the MTCR boasts fewer signatories (34) than HCoC (134).

What both regimes have in common is that they are not treaties, i.e. legally binding instruments, and were negotiated outside the UN framework. HCoC is sometimes erroneously described outside legal circles. However, in legal jargon, it is only an instrument of soft law. Even though HCoC has been signed by the original drafters and newcomers send a note of adherence to the Austrian Government which serves as the secretariat (contact point), the Code cannot be qualified as an executive agreement. The code is a Confidence-Building Mechanism (CBM) aimed at reassuring partners and fostering trust between them. In this connection the Code is similar to other instruments adopted for instance within the CSCE (now OSCE) framework. The Code has not set up an international organization. Even though in some cases international organizations may be created through instruments of soft law - the OSCE is a prominent example-, the Code has only generated a contact point managed by the Austrian Government. The main instrument for the Code's operation is the meeting of States parties, in principle to be held annually and entitled to make all relevant decisions by consensus. Only subscribing States present at the meeting can take part in the consensus. The decisions adopted are not legally binding, even though this point is not regulated by the Code. The subject matter of the decisions is spelled out in the Code and includes possible amendments, for instance for widening the reach of the Code which is limited to Ballistic Missiles and Space Launch Vehicles. UAVs and cruise missiles might be included in the list of notifications should the Code be amended. It is important that subscribers to the Code observe the main space treaties. In this respect, subscribers to the Code "resolve" to ratify, accede to or otherwise abide by the Outer Space Treaty (1967), The Liability Convention for Damage Caused by Space Objects (1972), and the Convention on the Registration of Objects Launched in Outer Space (1975). Note that States that are yet to or will not accede to those treaties are nevertheless called to abide by them.

The Code of Conduct preserves the freedom of States since it is not a legally binding instrument and because its implementation is "voluntary", as stated in its paragraph 2.d.

[...]

10 ANS DU HCOC

Moreover the Code is not a discriminatory instrument since it is “open to all States” (ibid.), i.e. it is not an exclusive club. From a formal point of view, the accusation that the Code curbs the sovereignty of non-member States is not tenable.

The entered obligations, even if devoid of legal value, limit the domestic jurisdiction of the subscribing States and they cannot complain if a member of the Club is criticizing another member that is not in compliance with the obligations into which it freely entered. Obviously, the Code, like a treaty, cannot create obligations for non-subscribing States. However a subscribing State should abide by the Code principles vis-à-vis non-subscribing States (for instance in supporting disarmament and nonproliferation treaties or assisting ballistic missile programs to non-abiding countries).

Is it possible to transform the Code’s engagements into legal obligations? There are three main possibilities.

The first is that the Code principles be translated into provisions of customary international law. However this kind of process is not easy and the very fact that the Code is an instrument of soft law shows that States are far from willing to follow this path. What is lacking is the *opinio iuris*, i.e. the conviction to abide by legal obligations when States implement the Code.

The second possibility is to transform the Code into a full-fledged treaty. However this is a cumbersome exercise requiring the individuation of a proper forum and the willingness to conclude and ratify the treaty. If the treaty does not reach universality or quasi-universality the danger is that it would remain an ineffective instrument. The negotiation of a regional instrument would be more feasible. The Code addresses the regional side stating that subscribing States could, as appropriate and on a voluntary basis, develop bilateral or regional transparency measures in addition to those spelled out by the Code.

The third possibility is to enact a Security Council (SC) resolution, under Chapter VII, incorporating all or part of the principles laid down by the Code. WMD and their means of delivery are already part of SC Resolutions, for instance the landmark resolution 1540 (2004), declaring WMD proliferation are a threat to peace and stating that States should adopt measures to prevent WMD and their means of delivery from falling into the hands of non-state actors. Other resolutions deal with concrete situations, for instance sanctions, such as those implemented against North-Korea and Iran. The SC may impose the dismantling and non-production of WMD and means of delivery as part of a post-conflict settlement as happened in Iraq with resolution 687 (1991) following the Gulf War.

Is the Code in keeping with the three pillars of disarmament instruments, i.e. universality, non-discrimination and verification? As of 2012, 134 States have subscribed to the Code. This figure meets the requirement of universality or quasi-universality. The same goes for non-discrimination, since participation is open to all States. Compliance and verification, however, are the weak point. No mechanism has been envisaged for compliance and verification, which are not even mentioned in the Code, and which are entrusted to the meetings of subscribing States and not to an independent third party organ. For instance halting pre-launch notification has not been properly sanctioned.

Confidentiality is another weak point. The declarations that subscribing States are requested to make often refer to sensitive information and States are reluctant to disclose information that might endanger their national security.

One more point needs to be clarified. The Code asks subscribing States not to contribute to or assist any ballistic missile program in countries that are developing WMD in contravention of norms established by, and to which those countries have obligations under, international disarmament and non-proliferation treaties.

Some key dispositions of the Code, as found in article. 2

d) Recognition that participation in this Code is voluntary and open to all States;

f) Recognition that States should not be excluded from utilising the benefits of space for peaceful purposes, but that, in reaping such benefits and in conducting related cooperation, they must not contribute to the proliferation of Ballistic Missiles capable of delivering weapons of mass destruction;

g) Recognition that Space Launch Vehicle programmes should not be used to conceal Ballistic Missile programmes;

h) Recognition of the necessity of appropriate transparency measures on Ballistic Missile programmes and Space Launch Vehicle programmes in order to increase confidence and to promote non-proliferation of Ballistic Missiles and Ballistic Missile technology;

[...]

10 ANS DU HCoC

What about States that have not ratified those treaties? In these cases, are subscribing States nevertheless obliged to withhold assistance?

Finally one more thought on enforcement. Being a cooperative mechanism, enforcement measures are extraneous to the Code. Subscribing States recognize the need to prevent and curb the proliferation of ballistic-missile systems. This commitment may be implemented by passing appropriate legislation or through other international mechanisms such as, for instance, the PSI (Proliferation Security Initiative).

In conclusion, HCoC is a classical CBM measure that does not aim to create missile-free zones, but rather to ensure, through advanced launch notification, that missiles are not used against a potential enemy. Its scope and nature could be improved. However, for the time being, it should remain a soft law instrument rather being transformed into a fully-fledged treaty. The potential of HCoC at regional level should be explored. For instance it could constitute an ingredient for establishing a WMDFZ in the Middle East, or at least a first step towards that goal, given that only 4 countries in the region (Iraq, Libya, Morocco, Jordan) have subscribed to the Code.

La problématique des lanceurs légers

Par Xavier Pasco, Maître de Recherche, et Stéphane Delory, Chargé de Recherche, FRS

A l'occasion des 10 ans du HCoC, il n'est pas inutile d'évaluer quelle peuvent être sa portée et son efficacité au regard des évolutions continues des technologies spatiales. Au-delà de la maturation lente mais constante des technologies de lancement, c'est avant tout l'amélioration du rapport entre la capacité recherchée du satellite et la masse requise pour l'obtenir qui contribue à modifier les logiques du lancement. Ces évolutions induisent le développement de nouveaux lanceurs, plus légers, permettant l'exploitation de technologies jusqu'alors essentiellement appliquées au domaine balistique. On objectera que la correspondance entre les mondes balistiques et spatiaux n'est pas neuve, et que les lanceurs ont toujours manifesté une compétence balistique. Il reste que l'investissement dans des lanceurs souvent très élaborés et capables de mettre sur orbite de lourdes charges est resté l'apanage de pays technologiquement et économiquement très avancés et s'est traduit par une différenciation parfois importante entre les technologies mises en œuvre dans les domaines spatiaux et balistiques (plus particulièrement du fait de l'utilisation des ergols cryogéniques dans la propulsion spatiale, peu exploitables dans le domaine militaire). Dans nombre de cas, les investissements considérables comme les choix technologiques inhérents à la filière spatiale ont pu très difficilement ne se justifier que par une simple volonté dissimulatrice.

En règle générale, les utilisateurs de systèmes spatiaux attendent des engins mis en orbite des performances que seuls des satellites de grande taille (de l'ordre de 4 à 10 tonnes en orbite basse ou en orbite géostationnaire) ont été capables d'assurer jusqu'ici. Il a ainsi été aisé de distinguer les véritables filières de lancement spatial (requérant des lanceurs lourds) et les filières balistiques, sauf à ce que le lanceur soit directement dérivé de missiles balistiques et que les filières restent communes dans le temps. Les cas historiques sont connus et concernent avant tout des États poursuivant de front un programme militaire et civil (États-Unis, Russie, Inde, Chine) ou, plus récemment, les États amenés à convertir des stocks de missiles stratégiques en lanceurs (Russie avec le SS-19, converti en lanceur Rockot, Ukraine avec le SS-18, converti en lanceur Dniepr). Hors de ces cas spécifiques, la constitution d'une filière balistique à partir d'une filière spatiale est restée marginale, alors que la constitution d'une capacité spatiale à partir d'une capacité balistique, correspondant au modèle historique de développement, reste classique (Corée du Nord ou Iran notamment).

Le spectaculaire accroissement de performances de satellites de petite taille (de l'ordre de 100 à 500 kg pour les « microsatellites », voire de 1 à 10 kg pour les « pico » ou les « nanosats ») risque d'estomper cette distinction. Dans le domaine de l'observation terrestre par exemple, là où hier seuls des satellites volumineux (plusieurs tonnes) et onéreux (plusieurs milliards d'euros) permettaient une observation fine, des satellites de moins d'une tonne, voire de quelques centaines de kilos, permettent aujourd'hui d'obtenir des performances équivalentes pour deux à trois centaines de millions d'Euros.

[...]

10 ANS DU HCOC

Grâce à ces progrès et à la diminution induite des coûts de fabrication et de lancement, ce sont près de 60 pays qui peuvent désormais s'offrir au moins un satellite en orbite. Parallèlement, les progrès accélérés dans le domaine du vol dit « en formation », permettant le pilotage automatique d'un essaim de micro ou de nano-satellites par la seule maîtrise du calcul automatisé et de nouvelles techniques de propulsion, électrique par exemple, autorise également des nouvelles réflexions sur l'emploi de très petits satellites sur des orbites et dans des domaines variés (observation, surveillance de l'espace, surveillance électromagnétique, etc.). Il en ressort un net regain d'intérêt pour le lancement « léger », réalisé à partir de lanceurs moins puissants, faisant appel à d'autres technologies de propulsion que les technologies cryogéniques ordinairement requises pour les lanceurs lourds. Ces systèmes légers correspondent assez exactement aux spécifications des ICBM actuels, qu'il s'agisse de missiles balistiques existants (dérivés du SS-19 pour la Russie ou du SS-18 pour l'Ukraine), ou de systèmes récemment développés à des fins civiles.

Douteuses hier, les applications spatiales de ces lanceurs existent bel et bien aujourd'hui, avant tout parce que le rapport de coût/performance de la masse à vectoriser comme les orbites exploitables par ces nouveaux systèmes restituent aux lanceurs légers une logique économique propre. Si, dans un tel contexte, un ensemble croissant de pays peut désormais légitimement prétendre accéder à l'espace de façon autonome, la discrimination des programmes s'en trouvera alors singulièrement compliquée, l'allègement des satellites légitimant des solutions de propulsions typiquement duales, pour les propulsions solides (HTPB) comme liquides (type UDMH par exemple).



*Tir d'un lanceur Vega depuis Kourou, le 13 février 2012
Crédit photo : ESA*

Les spécifications du lanceur italien Vega démontrent toute les potentialités offertes par la réduction des masses à vectoriser, mais également la dualité induite des lanceurs. Articulés autour de trois étages à propulsion solide (HTPB) et d'un dernier étage à propulsion liquide (UDMH/N₂O₄, dérivé du troisième étage du Dniepr), Vega offre une capacité de satellisation supérieure à un Rockot (SS-19). Si le premier étage, dérivé d'un booster Ariane, dépasse amplement les spécifications qu'un proliférateur régional est susceptible d'attendre d'un missile balistique (3 mètres de diamètre pour une poussée s'approchant de celle d'un premier étage de SS-18), le second étage présente des caractéristiques à l'évidence parfaitement adaptables à un MRBM. L'ensemble des technologies de propulsion a par ailleurs des applications militaires directes. Si les risques de transferts industriels proliférants sur ce type de vecteur sont marginaux, du fait du caractère très sensible des technologies impliquées, le développement probable de lanceurs plus légers très spécifiquement définis pour la satellisation de masses réduites pourrait légitimer, de la part des puissances spatiales émergentes, des développements industriels ou des demandes de coopérations et de transferts technologiques et alimenter les soupçons sur la dualité possible des programmes. Si ce problème spécifique relève prioritairement du MTCR, le Code de conduite devra également le prendre en compte, dans son format propre, afin de faciliter la discrimination fine des programmes spatiaux exploitant ces technologies. Définir des critères de jugement acceptables par tous sera certainement l'un des grands défis qui attend le Code de conduite dans les années à venir.

10 ANS DU HCOC

HCOC et MTCR

Par Jérémie Hammedi, Chargé de mission à la Délégation aux affaires stratégiques du ministère français de la Défense

Cet article n'engage que son auteur.

Les liens entre le MTCR et le HCoC tiennent à la fois à une relation intime issue de la genèse du HCoC et à une nécessaire distanciation visant à l'universalisation des instruments de lutte contre la prolifération des vecteurs d'armes de destruction massive.

Si la perception de la menace balistique et des missiles en général a d'abord été la préoccupation d'un nombre restreint de pays, la multiplication des crises de prolifération dans ce domaine a amené la communauté internationale à reconsidérer sérieusement ce problème à la fin des années 1990. Le MTCR était alors un des rares forums de discussion réunissant les spécialistes des missiles et a donc représenté le creuset idéal et légitime pour la négociation d'une nouvelle initiative. Les instigateurs du HCoC avaient alors dû trouver un compromis entre sa vocation universelle et sa capacité à contrer efficacement la prolifération des vecteurs d'ADM.

Il est usuel d'afficher la complémentarité des deux initiatives en désignant le MTCR comme un instrument de lutte contre « l'offre » de missiles et le HCoC comme un outil prenant en compte « la demande » ; il est important de conserver cette notion de « marché des missiles ». C'est la prise de conscience des impacts de la mondialisation sur ce secteur et de la multiplicité des débouchés qui a contraint la communauté internationale à élaborer un instrument dépassant le cadre strict du MTCR. L'universalisation de la prolifération des vecteurs d'ADM impose l'universalité de la réponse. La métamorphose de ce « marché des missiles » reste extrêmement préoccupante, non seulement parce qu'il répond de plus en plus à des flux sud-sud hors des contrôles du MTCR (matériels, financiers, bancaires) mais également parce que l'accessibilité des technologies nécessaires à la fabrication de missiles rustiques va croissant et que les biens afférents relèvent plus souvent du secteur civil que des technologies sensibles.



Un missile Taepodong-2 (à droite) en point de comparaison du lanceur Unha-3 tiré le 12 décembre 2012

Il est donc impératif de poursuivre les efforts pour s'adapter à cette prolifération protéiforme. L'articulation entre MTCR et HCoC sera peut-être une des clés pour imaginer un nouvel instrument. Les 25 ans du MTCR et les 10 ans du HCoC leur confèrent une légitimité et une maturité certaines, mais ils devraient toutefois être considérés comme des étapes intrinsèques bien plus qu'un aboutissement de la lutte contre la prolifération des vecteurs d'ADM. La combinaison de leurs forces et l'analyse de leurs faiblesses devront être de nature à permettre à la communauté internationale de mettre en place un traité suffisamment contraignant pour infléchir la prolifération des vecteurs d'ADM désignés comme des menaces pour la paix et la sécurité internationales, au même titre que les ADM elles-mêmes. Le HCoC est largement légitime et ses membres ont donc le devoir d'être ambitieux.

**Numéro réalisé avec la participation de la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense.
Les propos tenus n'engagent pas le ministère de la Défense ni ne reflètent sa position officielle.
Retrouvez tous les bulletins de l'Observatoire de la Non-Prolifération sur www.cesim.fr**

OBSERVATOIRE de la NON-PROLIFÉRATION

Bernard Sitt, directeur; Timothée Germain, Chargé de recherche (rédaction—édition) ;
Raphaëlle Mathiot, Chercheur associé (rédaction-cartographie)

Contact : observatoire@cesim.fr