Conférence du désarmement

14 septembre 2015
Français
Original : chinois et russe

Lettre datée du 11 septembre 2015, adressée au Secrétaire général de la Conférence du désarmement par le Représentant permanent de la République populaire de Chine auprès de la Conférence et par le Chargé d'affaires par intérim de la Fédération de Russie, transmettant les commentaires de la Chine et de la Fédération de Russie concernant l'analyse par les États-Unis d'Amérique du texte actualisé, en langues chinoise et russe, du projet de traité relatif à la prévention de l'implantation d'armes dans l'espace et de la menace ou de l'emploi de la force contre des objets spatiaux, soumis en 2014

Nous avons l'honneur de vous transmettre ci-joint le texte, en langues chinoise et russe, du document intitulé « Commentaires de la Fédération de Russie et de la République populaire de Chine concernant le texte actualisé du projet de "traité relatif à la prévention de l'implantation d'armes dans l'espace et de la menace ou de l'emploi de la force contre des objets spatiaux" (CD/1985), présentés en réponse à l'"Analyse par les États-Unis d'Amérique du projet de traité relatif à la prévention de l'implantation d'armes dans l'espace et de la menace ou de l'emploi de la force contre des objets spatiaux soumis en 2014 par la Fédération de Russie et la Chine" (CD/1998) ».

Nous vous prions de bien vouloir faire le nécessaire pour que le texte de la présente lettre et du document joint soit publié et distribué comme document officiel de la Conférence du désarmement.

L'Ambassadeur chargé des affaires de désarmement
de la République populaire de Chine
auprès de la Conférence du désarmement
(*Signé*) **Fu** Cong

Le Chargé d'affaires par intérim
de la Fédération de Russie,
(*Signé*) Rinat **Alyautdinov**

GE.15-15560 (F) 300915 121015

Merci de recycler

Commentaires formulés par la Russie et la Chine en réponse à l'analyse par les États-Unis d'Amérique du projet de traité actualisé relatif à la prévention de l'implantation d'armes dans l'espace et de la menace ou de l'emploi de la force contre des objets spatiaux soumis par la Fédération de Russie et la Chine

1. La Fédération de Russie et la République populaire de Chine expriment leur reconnaissance aux États-Unis d'Amérique pour leur participation active à l'examen du projet de traité actualisé relatif à la prévention du déploiement d'armes dans l'espace et de la menace ou de l'emploi de la force contre des objets spatiaux (ci-après dénommé le projet de traité), et, en particulier, pour les commentaires et les propositions exposés dans le document CD/1998, publié le 2 septembre 2014 en tant que document de la Conférence du désarmement.

2. En ce qui concerne les questions soulevées par les États-Unis d'Amérique au sujet du projet de traité, il convient de faire les observations suivantes.

I. Portée

3. Nous n'avions pas imaginé le projet de traité comme un document visant à interdire une catégorie spécifique d'armes susceptibles de frapper des objets spatiaux ou des cibles terrestres, maritimes ou aériennes. La Fédération de Russie et la République populaire de Chine considèrent que les questions relatives au contrôle des armements dans l'espace doivent être réglées de manière progressive. Le projet de traité vise à interdire l'implantation d'armes dans l'espace, ainsi que l'emploi de la force contre des objets spatiaux. C'est aujourd'hui le moyen le plus efficace et praticable de prévenir les conflits armés dans l'espace.

4. L'objectif du futur traité semblera peut-être plus « large » à certains et, au contraire, plus « restreint » à d'autres, mais quoi qu'il en soit, il s'agit d'un objectif concret, qui est d'interdire le déploiement d'armes de tous types dans l'espace ainsi que la menace ou l'emploi de la force contre des objets spatiaux.

5. À ce titre, le projet de traité soumis par la Russie et la Chine est directement inspiré d'un autre instrument relatif au droit de l'espace, à savoir le Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, du 27 janvier 1967 (le Traité sur l'espace extra-atmosphérique), qui interdit le déploiement d'armes de destruction massive dans l'espace (art. IV), mais ne traite pas les questions relatives à une interdiction complète de ce type d'armes. Le projet de traité a un caractère préventif. Il vise à interdire certaines actions, mais pas les armes en tant que telles.

6. La Fédération de Russie et la République populaire de Chine réaffirment que l'interdiction de la possession, de l'expérimentation, de la fabrication et du stockage d'armes spatiales n'est pas contraire aux objectifs du projet de traité. Cela étant, l'un des principes sur lesquels nous nous sommes appuyés pour définir le champ d'application du traité a consisté à définir des limites dont le respect serait susceptible d'être contrôlé. (La possibilité d'instaurer un tel contrôle est évoquée, par exemple, dans le document CD/1785, soumis par le Canada en 2006.) L'exercice d'un contrôle efficace sur « la mise au point, l'expérimentation, la production et le stockage sur terre d'armes spatiales et sur la recherche sur de telles armes », dont l'interdiction, comme

indiqué dans le document des États-Unis, n'est pas prévue par le projet de traité, est, pour des raisons objectives, pratiquement irréalisable.

7. Les États-Unis d'Amérique supposent qu'une telle approche laisse aux États la possibilité de « stocker des armes antisatellite ou des moyens de défense antimissile spatiaux prêts à l'emploi », et de mener des « expérimentations d'armes spatiales si elles étaient réalisées contre des cibles orbitales coopératives et si le véhicule expérimental était lancé sur une trajectoire suborbitale ». Nous sommes pour notre part convaincus que l'interdiction de l'implantation et de l'emploi d'armes dans l'espace que nous proposons, de même que l'interdiction de l'emploi de moyens destinés à endommager les objets spatiaux d'autres États rendent inopportunes la mise au point et la fabrication de telles armes, dont les coûts sont considérables. De surcroît, les travaux sur l'expérimentation de moyens basés sur terre, sur mer ou dans l'atmosphère permettant de frapper des objets spatiaux perdraient toute utilité en de telles circonstances. Bien entendu, l'interdiction de l'implantation d'armes dans l'espace et, partant, l'absence d'armes dans l'espace ôteraient toute justification à l'expérimentation d'armes spatiales.

8. Nous ne pouvons être en total accord avec l'assertion des États-Unis selon laquelle « la Charte des Nations Unies, au paragraphe 4 de l'Article 2, interdit déjà l'emploi de la force ou la menace d'emploi de la force contre les objets spatiaux d'un autre État ». Certes, le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies fait clairement référence, en particulier, à l'obligation de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force « de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies » (c'est-à-dire de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans les cas où de tels actes ne visent pas à porter atteinte à « l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État »). Toutefois, de notre point de vue, une formulation aussi abstraite impose la définition de critères complémentaires se prêtant à une interprétation commune et servant de fondement à la qualification de tel ou tel acte comme constituant un recours à la menace ou à l'emploi de la force. Il est particulièrement utile de détailler ainsi les choses en ce qui concerne l'espace, car il s'agit d'un milieu dans lequel les moyens d'endommager les systèmes spatiaux peuvent varier considérablement compte tenu du développement technologique des moyens opérationnels utilisables à des fins malveillantes.

9. C'est précisément en se fondant sur ces considérations que la Fédération de Russie a proposé au Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique d'examiner la question de l'élaboration d'une interprétation commune du droit de légitime défense conforme à la Charte des Nations Unies, qui soit applicable à l'espace.

10. Qui plus est, il convient de garder à l'esprit le fait que la Charte des Nations Unies a été rédigée avant le début de l'ère spatiale et c'est pourquoi, de notre point de vue, l'application systématique et directe des dispositions de la Charte des Nations Unies à un domaine aussi délicat des relations internationales que l'exploration de l'espace requiert une réflexion approfondie et des éclaircissements concertés entre États.

11. La nécessité d'éclaircir la question de l'éventualité du recours à la force dans l'espace pour les motifs prévus dans la Charte des Nations Unies ressort également des nombreuses tentatives faites pour résoudre ces questions dans le contexte de l'élaboration de traités internationaux (par exemple au paragraphe 2 de l'article 3 de l'Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes, de 1979).

12. Parmi les critères entrant dans la définition de l'« emploi de la force » ou de la « menace d'emploi de la force », le projet de traité suggère de retenir le caractère

« délibéré » de l'acte tendant à endommager un objet spatial. Dans le cas contraire, pratiquement tout acte ayant provoqué des dommages sur un objet spatial serait interprété comme constituant une violation du traité et pourrait servir de prétexte à l'État lésé pour prendre librement des mesures de rétorsion. Ce critère est d'autant plus important que certaines doctrines nationales renferment des directives conceptuelles qui autorisent des ripostes immédiates, voire des actions préventives, en cas de provocation ou même d'acte hostile supposé de la part d'un autre État, ce qui est en soi contraire au droit international (par exemple, le document des États-Unis d'Amérique JP 3-14 intitulé « Opérations dans l'espace » prévoit la possibilité de mener à l'égard du potentiel spatial d'un adversaire des actions préventives de nature diplomatique, informatique, militaire et économique; le paragraphe 4 c) de la Directive N° 3100.10 du Département de la défense des États-Unis relative à la politique spatiale, en date du 18 octobre 2012 (Directive sur l'espace), établit que le Département de la défense disposera de moyens, spatiaux mais pas exclusivement, lui permettant de riposter de façon asymétrique à une attaque contre les systèmes spatiaux des États-Unis d'Amérique ou de leurs alliés, en utilisant tout ou partie des moyens d'action du pays).

13. Nous tenons par ailleurs à faire observer qu'au paragraphe 11 du document CD/1998, les États-Unis reconnaissent que « la notion d'"emploi de la force" ou de "menace d'emploi de la force" n'est pas explicitement définie dans le droit international en vigueur ». De plus, au paragraphe 12, se référant encore au droit international, les États-Unis contestent l'application du critère relatif au caractère « délibéré » d'un acte pour définir les notions d'« emploi de la force » ou de « menace d'emploi de la force ». Pourtant, juridiquement parlant, le terme « menace » désigne l'« intention », manifestée par quelque moyen que ce soit, d'infliger un préjudice quel qu'il soit. En outre, il est indiqué au paragraphe 4 b) de la Directive sur l'espace de 2012 que les actes commis délibérément contre les systèmes spatiaux sont considérés comme portant atteinte aux droits des États-Unis.

14. La Russie et la Chine partent du principe qu'une interprétation non concertée ou extrêmement large des éléments du droit international, en particulier des dispositions de la Charte des Nations Unies, n'est pas acceptable dans un domaine aussi délicat que l'espace. Dans ce contexte, nous sommes convaincus que l'application concrète des règles existantes du droit international à l'espace et, en particulier, des notions d'« emploi de la force » et de « menace d'emploi de la force », représente une des conditions essentielles pour garantir la sécurité de l'espace. En particulier, notre projet de traité juridiquement contraignant pourrait contribuer de façon décisive à la résolution de ce problème.

15. En ce qui concerne le fait que l'interdiction de l'emploi de la force ou de la menace d'emploi de la force contenue dans le projet de traité ne s'applique qu'aux États parties au traité, nous estimons qu'un traité juridiquement contraignant constituerait un élément important du droit international, destiné uniquement à combler les lacunes de celui-ci et à préciser les dispositions les plus sensibles donnant lieu à des interprétations ambiguës, sans le contredire en aucune manière. Cela est confirmé par la référence faite au droit international existant à l'article III de notre projet de traité.

16. Cela concerne aussi l'emploi de la force autorisé par le Conseil de sécurité de l'ONU. L'article IV du projet de traité fait référence à l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, lequel confère aux États le droit de légitime défense. Nous considérons cet article en particulier comme une référence à l'ensemble du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, dont il est également question dans le document des États-Unis.

17. Nous remercions les États-Unis d'avoir posé la question que nous attendions concernant la suppression, dans le projet actualisé, de la référence aux actes qui provoquent des effets temporaires ou réversibles. Nous avons apporté cette correction afin d'améliorer l'adhésion au texte et de tenir compte de la ferme conviction exprimée par la majorité des États intéressés par le projet de traité qu'un tel niveau de détail serait superflu aux fins du traité. Cela étant, nous ne nions pas que les notions d'« emploi de la force » et de « menace d'emploi de la force » dans le contexte de notre projet de traité couvrent aussi les perturbations temporaires et réversibles du fonctionnement normal des objets spatiaux, mais uniquement lorsque ces perturbations résultent d'actes délibérés accomplis dans l'intention d'obtenir de tels effets.

18. En l'absence d'accords sur la qualification de situations dans lesquelles l'objet spatial d'un État a été endommagé du fait de l'activité spatiale d'un autre État, il convient de continuer d'appliquer la pratique en place pour le règlement de telles situations, laquelle n'autorise pas leur évaluation unilatérale, surtout lorsqu'elle peut donner lieu à une riposte impliquant un recours injustifié à la force.

II. Vérification

19. À l'instar de la première version du projet de traité, élaborée en 2008, la version actualisée du texte ne comporte pas de mécanisme de vérification achevé et juridiquement contraignant.

20. Nous nous sommes appuyés sur l'expérience existante en matière de création et d'application du droit international de l'espace. La norme proposée dans le projet de traité concernant l'interdiction de l'implantation d'armes de tous types dans l'espace est comparable à la norme figurant dans le Traité sur l'espace extra-atmosphérique de 1967, lequel interdit de placer sur orbite autour de la Terre ou de déployer dans l'espace de quelque autre manière des armes nucléaires et tout autre type d'armes de destruction massive. Le Traité sur l'espace extra-atmosphérique ne comporte pas de mécanisme de vérification du respect de cette obligation et, depuis son entrée en vigueur, il y a un demi-siècle, la question de la vérification ne s'est jamais posée.

21. Un autre exemple est celui de la Convention de 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage d'armes bactériologiques (biologiques) et à toxines et sur leur destruction, laquelle ne comporte pas non plus de mécanisme de vérification. À l'origine, il était prévu que la Convention sur les armes biologiques comprenne des dispositions relatives à la vérification. Toutefois, compte tenu de la complexité d'un tel mécanisme, il a été décidé d'adopter dans un premier temps la Convention proprement dite. Lorsque nous nous sommes intéressés à la question de la vérification dans le cas du projet de traité, nous avons aussi, notamment, envisagé cette solution. Nous appelons l'attention sur le fait que les États-Unis d'Amérique affirment qu'ils « ne sauraient appuyer une démarche qui consisterait à ne définir les dispositions relatives à la vérification que dans le cadre de la négociation ultérieure « d'un protocole additionnel », alors qu'ils ont eux-mêmes participé aux négociations sur un protocole définissant des mesures de vérification pour la Convention sur les armes biologiques. De surcroît, les États-Unis continuent de considérer que les mesures prises à l'échelon national pour mettre en œuvre la Convention sur les armes biologiques sont suffisantes pour garantir le régime d'interdiction institué par la Convention.

22. D'un autre côté, nous souhaitons appeler l'attention sur les dispositions importantes du texte actualisé du projet de traité qui ont une incidence directe sur la vérification. Ainsi, l'article VII prévoit la possibilité de déclencher un mécanisme consultatif dès lors qu'une violation du traité est soupçonnée. Certaines mesures de vérification peuvent aussi être prises préventivement dans le cadre du système

international d'échange de données et d'analyse de la situation dans l'espace. Pour garantir la transparence des activités en cours, les États parties au traité peuvent publier des déclarations annuelles concernant leur politique et leur stratégie spatiales et exécuter des mesures de confiance appropriées.

23. Nous continuons par ailleurs de considérer que, pour assurer le bon fonctionnement du traité, il serait souhaitable d'élaborer un mécanisme de vérification à un stade ultérieur. C'est pour cette raison que l'article V du texte actualisé du projet de traité prévoit la possibilité d'établir un protocole additionnel.

24. Les États-Unis estiment que cette approche ne permettra pas de créer un régime « efficace » de surveillance du respect des dispositions du traité. Nous considérons précisément qu'après l'entrée en vigueur du traité et sur la base de l'expérience accumulée dans le cadre de sa mise en œuvre, nous pourrions, dans un effort commun, engager l'élaboration d'un mécanisme de vérification véritablement fonctionnel. En attendant, il serait possible de convenir de mesures concertées de transparence et de confiance dans les activités spatiales. À ce sujet, nous tenons à souligner en particulier que nous n'avons jamais considéré les mesures de transparence et de confiance comme pouvant se substituer à un éventuel mécanisme de vérification pour le traité. Nous appuyons sans réserve la position des États-Unis qui considèrent que de telles mesures de transparence et de confiance « peuvent compléter un régime de vérification effectif et juridiquement contraignant mais ne sauraient aucunement s'y substituer ».

25. Une fois validées par la pratique internationale, certaines mesures de transparence et de confiance pourraient être appelées à faire partie intégrante du mécanisme de vérification du traité. Cela étant, l'effet inverse ne saurait être ignoré : la mise en œuvre de certaines mesures de transparence et de confiance intrusives n'est possible que dans le cadre d'accords juridiquement contraignants. Ainsi, la création d'un mécanisme de vérification du traité pourrait contribuer à augmenter la liste des mesures de confiance mises en œuvre par les États qui mènent des activités dans l'espace.

26. La Russie et la Chine espèrent que les États-Unis d'Amérique, qui sont l'une des grandes puissances spatiales, prendront une part active aux efforts internationaux visant à élaborer un mécanisme de vérification et des mesures concertées de transparence et de confiance.

27. Nous considérons en outre qu'en attendant la mise en place du mécanisme de vérification, le respect des obligations définies dans le traité sera garanti par le principe qui, depuis un demi-siècle, assure avec efficacité le fonctionnement du Traité sur l'espace extra-atmosphérique de 1967, à savoir que les gains apparents que la violation du régime d'interdiction institué par le traité ou la renonciation à ce dernier pourraient procurer, de même que les conséquences politiques négatives d'une telle démarche, sont sans commune mesure avec les bénéfices que procure la mise en œuvre continue d'un tel régime. Si les États-Unis doutent de l'efficacité de ce principe dans le contexte du projet de traité, cela signifie qu'ils remettent en cause, ne serait-ce qu'indirectement, la crédibilité du Traité sur l'espace extra-atmosphérique de 1967. Une telle position des États-Unis serait contre-productive.

28. S'agissant de la question de la vérifiabilité du respect des obligations, le document de travail intitulé « Aspects de la prévention d'une course aux armements dans l'espace qui touchent à la vérification » (CD/1781), soumis en 2006 à la Conférence du désarmement par la Fédération de Russie et la République populaire de Chine, donne une analyse des difficultés politiques, techniques et financières actuelles posées par la vérification. Actuellement, l'objectif le plus important est de parvenir à un consensus sur une obligation juridique et sur un instrument juridiquement

contraignant visant à prévenir la militarisation de l'espace et la course aux armements dans l'espace. Pour hâter la réalisation d'un tel consensus, il serait judicieux, pour l'heure, de différer l'examen des questions relatives à la vérification et des autres questions controversées. La possibilité de compléter le projet de traité par un protocole relatif à la vérification peut être examinée ultérieurement.

III. Armes antisatellite terrestres

29. Nous avons pris bonne note de la préoccupation exprimée par les États-Unis d'Amérique concernant l'absence, dans le texte actualisé du projet de traité comme dans sa version initiale, d'une interdiction des armes antisatellite terrestres.

30. Il est vrai que le projet de traité n'interdit pas directement les armes antisatellites terrestres, pas plus qu'il n'interdit directement les armes antisatellite basées en mer ou dans l'atmosphère. Comme nous l'avons expliqué dans le document CD/1872, le projet de traité n'interdit pas les armes antisatellite en tant que catégorie d'armes, mais il limite tout de même leur propagation de par le caractère global de l'interdiction de l'implantation dans l'espace d'armes tous types, armes antisatellite comprises. L'interdiction des systèmes antisatellite terrestres est établie par le projet de traité à travers l'interdiction de l'emploi de la force, quelle qu'en soit l'origine, contre des objets spatiaux. Le projet de traité contribue ainsi efficacement à résoudre le problème des systèmes antisatellite. Qui plus est, un État qui réalise de multiples expérimentations de son système de défense antimissile utilise dans ce cadre les mêmes technologies que celles qui sont employées pour les armes antisatellite.

31. Nous tenons en outre tout particulièrement à souligner que si toutes les grandes puissances spatiales adhéraient traité, qui interdit l'implantation dans l'espace d'armes de tous types et la menace ou l'emploi de la force ou contre des objets spatiaux, il n'y aurait pratiquement plus de véritable raison de mettre au point des systèmes antisatellite et de les employer contre les objets spatiaux des autres États. Il deviendra absurde de consacrer des moyens considérables au développement d'armes antisatellite, et l'intérêt pour la détention de ce type d'armes disparaîtra. Ainsi, les États-Unis d'Amérique pourraient être complètement libérés de leurs préoccupations à ce sujet s'ils choisissent de participer activement à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet de traité.

32. Globalement, la Fédération de Russie et la République populaire de Chine accueillent avec satisfaction la participation des États-Unis d'Amérique à l'examen du texte actualisé du projet de traité. Nous partons du principe que tout accord de limitation des armements représente un ensemble de compromis réciproques particulièrement délicats consentis par tous les États parties.

33. Dans ce contexte, nous engageons les États-Unis d'Amérique et leurs alliés à adopter une position constructive, à se joindre aux efforts de la communauté internationale en faveur de la prévention d'une course aux armements dans l'espace et à entreprendre, de concert avec tous les États responsables, l'élaboration d'un traité sur la prévention de l'implantation d'armes dans l'espace et de la menace ou de l'emploi de la force contre des objets spatiaux dont le texte convienne à tous, afin de garantir, dans l'intérêt commun, la sécurité des activités spatiales et le renforcement de la sécurité internationale en général.

34. Nous regrettons qu'au lieu de faire des propositions constructives concernant le contenu du projet de traité, les États-Unis d'Amérique se livrent une fois encore à d'odieuses manœuvres tendant à imposer à la communauté internationale leur vision politisée des programmes spatiaux de certains États. Nous considérons qu'une telle attitude de la part d'un État qui cherche à échapper à toute nouvelle obligation

juridique internationale dans le domaine spatial, y compris à des obligations qui garantiraient l'absence d'armes de tous types dans l'espace, ne favorise absolument pas la progression dans la recherche de solutions mutuellement acceptables concernant les questions de sécurité des activités spatiales.

35. D'un autre côté, le fait que les États-Unis d'Amérique n'aient aucune remarque à formuler sur le texte lui-même confirme notre conviction que le texte actualisé du projet de traité que nous avons soumis le 10 juin 2014 à la Conférence du désarmement offre une base solide pour l'ouverture de négociations globales.

36. Nous comptons sur les États-Unis d'Amérique pour adopter une approche responsable dans le cadre de la poursuite des travaux internationaux sur un thème aussi important que la prévention de l'implantation d'armes dans l'espace et de la menace ou de l'emploi de la force contre des objets spatiaux.