Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2005

4 mai 2005
Français
Original: espagnol

New York, 2-27 mai 2005

Initiative de sécurité contre la prolifération : conséquences juridiques du point de vue du droit international

Document de travail présenté par la République de Cuba

I. Renseignements généraux

1. Lors d'un discours prononcé à Cracovie (Pologne), le Président des États-Unis, M. George W. Bush, a fait part, le 31 mai 2003, de son intention de lancer l'Initiative de sécurité contre la prolifération.

2. Les pays à l'origine de l'Initiative, de même que les pays participants, ont déclaré qu'elle représente un accord politique et non juridique et souligné qu'il ne s'agit pas d'une organisation mais d'une activité ouverte à tout État ou organisation internationale acceptant la Déclaration relative aux principes d'interdiction de Paris et apportant une véritable contribution à l'Initiative.

3. Cette déclaration, adoptée le 4 septembre 2003 lors d'une réunion tenue à Paris, définit la portée de l'Initiative et représente, dans la pratique, une sorte de charte.

4. La Déclaration définit l'Initiative comme une réponse au danger croissant que représente la prolifération des armes de destruction massive, leurs vecteurs et matériels connexes, et consacre l'engagement des participants de respecter certains principes (voir annexe). L'application de la plupart d'entre eux irait à l'encontre des principes fondamentaux consacrés par le droit international et la Charte des Nations Unies.

5. Avec cette initiative, les États-Unis d'Amérique et leurs principaux alliés tentent une fois encore d'imposer à la communauté internationale leur approche sélective et discriminatoire pour aborder le problème du désarmement et de la limitation des armements, au mépris du fait que l'interdiction et l'élimination complète des armes de destruction massive constituent l'unique garantie que celles-ci ne tombent entre les mains des terroristes.

6. L'adoption d'une approche multilatérale et non discriminatoire est le seul moyen efficace d'empêcher des terroristes d'employer des armes de destruction

05-33318 (F) 120505 130505

massive. Loin de favoriser l'unité de la communauté internationale sur cette question et le renforcement du rôle de l'ONU et des traités internationaux relatifs au désarmement et à la limitation des armements, cette initiative les affaiblit.

II. Conséquences juridiques de l'Initiative de sécurité contre la prolifération du point de vue du droit international

Principes consacrés par le droit international et la Charte des Nations Unies

7. Comme indiqué précédemment, divers éléments ou principes énoncés dans cette initiative ne sont pas conformes et porteraient atteinte, dans la pratique, aux principes fondamentaux consacrés par la Charte des Nations Unies et le droit international, qui interdisent l'ingérence dans les affaires intérieures des États, le recours à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État ou la prise de mesures qui soient de toute autre manière incompatibles avec les buts des Nations Unies, en vertu du principe de l'égalité souveraine des États.

8. L'Initiative s'inscrit dans le cadre de la tendance générale qu'ont les États-Unis et d'autres pays développés à redéfinir le droit international pour le faire coïncider avec leurs intérêts d'ordre économique et en matière de sécurité. Sur le plan théorique, cette idée découle directement du rapport intitulé « La responsabilité de protéger », présenté par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté.

9. Ce rapport expose une nouvelle doctrine visant à modifier la conduite des États Membres de l'ONU conformément aux principes consacrés dans la Charte. Selon cette doctrine, les États et l'Organisation des Nations Unies auraient l'obligation ou le devoir de protéger la vie, la liberté et les droits de l'homme fondamentaux de leurs citoyens et, dans l'éventualité où un État ne garantirait pas ces droits ou n'en serait pas capable, la communauté internationale a la responsabilité de se substituer à lui.

10. Dans la pratique, les conclusions formulées dans ce rapport reviennent en fait à redéfinir la souveraineté et les principes généraux du droit international et à légitimer l'ingérence comme règle et principe de droit dans les relations internationales.

11. Les auteurs de l'Initiative de sécurité contre la prolifération cherchent à établir un autre nouveau principe devant régir la conduite des États qui, parallèlement à la prétendue responsabilité de protéger, fait totalement fi de la souveraineté des États. En l'espèce, il s'agirait du devoir ou de la responsabilité de prévention qui incomberait aux États dans l'ordre international contemporain.

12. Tant la responsabilité de protéger que le devoir de prévention reposent sur le même postulat : les règles relatives au recours à la force et autres principes énoncés dans la Charte des Nations Unies ne sont plus adaptés ni pertinents dans les relations internationales contemporaines car ils remontent à un système mis en place en 1945 à la suite de la Seconde Guerre mondiale. De l'avis des principaux partisans de ces doctrines, il convient donc de les adapter ou de les modifier.

13. L'Initiative de sécurité contre la prolifération s'inscrit tout à fait dans le droit fil de la doctrine politico-militaire forgée par le gouvernement Bush et complète la nouvelle stratégie de sécurité nationale[1] qui repose sur la doctrine de l'attaque préventive, ainsi que la nouvelle stratégie nationale de lutte contre les armes de destruction massive[2]. Ces deux nouvelles stratégies modifient la doctrine qui avait cours jusqu'ici, fondée sur la dissuasion et l'endiguement et qui cède désormais le pas à la notion de mesures offensives contre des États ou groupes hostiles, notamment l'attaque préventive, en violation flagrante des principes consacrés par le droit international et la Charte des Nations Unies.

14. Dans la pratique, l'Initiative de sécurité contre la prolifération compromet gravement le multilatéralisme, la coopération et le contrôle dans le domaine de la non-prolifération des armes de destruction massive, tels que définis dans le cadre juridique multilatéral des traités existant en la matière, notamment le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, et dans le mandat des organisations internationales compétentes, comme l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), tous deux largement reconnus à l'échelon international.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

15. L'Initiative de sécurité contre la prolifération a manifestement pour objectif ultime de modifier les normes et pratiques internationales applicables à l'interception des navires transportant des armes de destruction massive, grâce à la mise en place d'un nouveau régime juridique qui développe les normes établies en la matière.

16. Rien ne garantirait que les prérogatives que se sont arrogées les participants à l'Initiative ne soient manipulées, en particulier par les États les plus puissants sur le plan militaire, pour que des mesures abusives puissent être prises contre des navires et aéronefs d'autres États pour des motifs tout autres.

17. En vertu de l'Initiative, il serait possible de prendre des mesures totalement incompatibles avec les principales dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. Les participants à l'Initiative auraient beaucoup de mal à appliquer certains des principes qui la sous-tendent sans porter atteinte aux articles ci-après de ladite Convention :

a) L'article 19 reconnaît aux navires le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale des États et contient une liste précise des activités qui, lors du passage d'un navire étranger, sont considérées comme portant atteinte à la paix, au bon ordre ou la sécurité de l'État côtier. Il est notamment indiqué dans cette liste que la menace ou l'emploi de la force contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de l'État côtier ou de toute autre manière contraire aux principes du droit international énoncés dans la Charte des Nations Unies, porte atteinte au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier. Le passage est inoffensif dans la mesure où il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier;

b) À l'article 23, les navires à propulsion nucléaire ainsi que ceux transportant des substances radioactives ou autres substances intrinsèquement dangereuses ou nocives peuvent exercer leur droit de passage inoffensif dans la mer

---

[1] Signée par le Président des États-Unis le 17 septembre 2002.

[2] Adoptée le 10 décembre 2002.

territoriale, à condition d'être munis des documents et de prendre les mesures spéciales de précaution prévues par des accords internationaux pour ces navires;

c) L'article 38 reconnaît le droit de passage en transit de tous les navires et aéronefs dans les détroits qui servent à la navigation internationale;

d) L'article 32 reconnaît aussi les immunités des navires de guerre et autres navires d'État utilisés à des fins non commerciales;

e) S'agissant du régime juridictionnel de la haute mer, l'article 92 établit clairement que les navires en haute mer sont uniquement soumis à la juridiction exclusive de l'État du pavillon. Seul ce dernier serait habilité à accorder aux participants à l'Initiative le droit de détenir et d'inspecter un navire navigant sous son pavillon;

f) La Convention, dans ses articles 99 à 109 énumère les activités illicites en haute mer (transport d'esclaves, piraterie, trafic de stupéfiants, émissions non autorisées diffusées depuis la haute mer). En dehors de ces exceptions, l'article 87 consacre le principe de la liberté de la haute mer.

III. Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité

18. L'adoption de cette résolution par le Conseil de sécurité traduit une ferme intention de légitimer l'Initiative de sécurité contre la prolifération. Son paragraphe 10 est suffisamment ambigu pour que certains États puissent le manipuler et proclamer ainsi que le Conseil légitime cette initiative dangereuse qui, comme on l'a vu plus haut, constitue une violation flagrante des principes fondamentaux du droit international et de la Charte de l'Organisation ainsi que de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

19. Qui plus est, la résolution 1540 (2004) constitue, à l'instar de l'Initiative, une autre mesure s'inscrivant dans le cadre de l'approche sélective et arbitraire imposée par les États-Unis et leurs principaux alliés pour aborder les questions ayant trait au désarmement, à la non-prolifération et à la limitation des armements, qui privilégie les mesures de lutte contre la prolifération horizontale sans se soucier des préoccupations que suscite la prolifération verticale, ni du fait que l'interdiction et l'élimination complète des armes de destruction massive seraient le seul moyen de garantir que ces armes ne tombent entre les mains de terroristes.

20. Il est extrêmement dangereux d'invoquer le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour énoncer les mesures prévues dans le dispositif de cette résolution. Les États les plus puissants, en particulier les États-Unis, ont toute latitude pour manipuler et présenter à l'ONU, comme une menace contre la paix et la sécurité internationales, tout acte ou pays dont ils estiment, suivant une approche sélective, discriminatoire et différenciée qu'il favorise la prolifération d'armes de destruction massive ou le terrorisme lié à ces armes. Cela entraînerait l'obligation pour le Conseil d'adopter des mesures ou recommandations en vue de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales, notamment d'envisager la possibilité de recourir à la force en vertu de l'article 42.

21. Cuba dénonce la manipulation et l'interprétation arbitraire de la résolution 1540 (2004). Dans ce contexte, il se déclare opposé à ce que cette résolution soit invoquée pour autoriser le recours unilatéral à la force par un pays contre certaines

entités non étatiques, voire contre les États mêmes où ces entités pourraient se trouver.

22. Par ailleurs, Cuba estime que cette résolution a accordé au Conseil de sécurité des prérogatives et des attributions dans le domaine du désarmement, de la non-prolifération et de la limitation des armements, qui ne sont pas de son ressort et qui doivent être exercées uniquement dans le contexte des traités et accords internationaux juridiquement contraignants, négociés à l'échelon multilatéral, qui établissent des obligations juridiques égales pour tous les États. Ces obligations juridiques ne doivent pas être imposées aux États Membres de l'ONU sans leur pleine participation ou acceptation souveraine, c'est-à-dire la signature et la ratification des instruments pertinents. À cet égard, il est extrêmement préoccupant que le Conseil de sécurité – dont on sait que la composition est limitée – ait adopté une résolution sur une question qui devrait continuer d'être examinée dans les instances internationales spécialisées dans le domaine du désarmement, de la limitation des armements et de la non-prolifération.

23. La création d'un comité du Conseil de sécurité en application de cette résolution semble entraîner l'établissement d'un régime distinct pour la non-prolifération qui compromettrait, voire risquerait, dans la pratique, de se substituer aux régimes des traités et organisations internationales existant en la matière.

24. La portée de la résolution adoptée n'est pas moins préoccupante. Même si ses principaux auteurs ont souligné que celle-ci vise les entités non étatiques, elle va en fait de l'objectif déclaré qui est d'éviter que ces entités n'acquièrent des armes de destruction massive, leurs vecteurs ou matériels connexes. Diverses dispositions font mention de traités et d'accords internationaux que les États ont adoptés dans ce domaine et qu'ils sont tenus d'appliquer dans leur intégralité.

IV. Comment affronter le problème du terrorisme et ses liens avec les armes de destruction massive : position de Cuba

25. Cuba est entièrement favorable au désarmement général et complet sous un contrôle international strict et, en particulier, à l'élimination complète des armes nucléaires et de toutes les armes de destruction massive, compte tenu du danger que fait peser leur existence même sur l'humanité tout entière.

26. Elle partage les préoccupations que suscite une éventuelle corrélation entre le terrorisme et les armes de destruction massive, et appuie sans réserve tous les efforts internationaux légitimes déployés pour empêcher les terroristes d'acquérir ce type d'armes et leurs vecteurs.

27. Toutefois, il n'est pas possible de faire face à cette menace en adoptant une approche sélective et discriminatoire qui se contente de combattre la prolifération horizontale sans tenir compte de la prolifération verticale, à savoir l'amélioration qualitative des armes nucléaires par les États dotés de telles armes ni du processus de désarmement, qui doit avoir pour objectif l'élimination complète des armes de destruction massive.

28. Cuba est favorable à la formation d'une coalition internationale de tous les États pour lutter contre l'emploi d'armes de destruction massive par les terroristes et

à son renforcement, à condition toutefois que les deux conditions fondamentales ci-après soient remplies :

a) Cette menace doit être affrontée dans le cadre de la coopération internationale au sein de l'Organisation des Nations Unies et grâce à l'application des traités internationaux pertinents;

b) La question de la prolifération sous tous ses aspects doit être réglée par des moyens politiques et diplomatiques, dans le cadre des instruments juridiques internationaux, notamment de la Charte des Nations Unies.

29. Cuba réaffirme que l'interdiction et l'élimination complète des armes de destruction massive, notamment des armes nucléaires, constituent le seul moyen de garantir que ces armes ne tombent entre les mains de terroristes. Dans ce contexte, les États dotés d'armes nucléaires sont tenus, en application de l'article VI du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et de concert avec les autres États parties audit Traité, de tenir des négociations en vue d'assurer le désarmement nucléaire.

30. Cuba a de tout temps affirmé que l'application isolée du principe de la non-prolifération ne suffit pas pour éliminer les armes nucléaires. Seule une conception systémique englobant le désarmement, la vérification, l'assistance et la coopération, pourra garantir l'élimination complète des armes nucléaires. Cuba est prête à engager immédiatement des négociations en vue de l'élaboration d'une convention multilatérale donnant effet à cette conception et elle estime que la Conférence du désarmement, seule tribune multilatérale de négociations pour les questions de désarmement, constitue le cadre idéal pour la tenue de ces négociations.

31. Par ailleurs, Cuba considère que les États parties aux divers instruments juridiques existant en la matière peuvent saisir l'occasion que leur offrent les examens desdits instruments pour réaffirmer leur volonté résolue de prendre toutes les mesures requises au niveau national en vue d'empêcher des terroristes de se procurer des armes de destruction massive, de même que les équipements et technologies nécessaires à leur fabrication. À cet égard, la septième Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires constitue une tribune appropriée pour examiner les préoccupations suscitées par la corrélation existant entre le terrorisme et les armes nucléaires et décider collectivement des mesures à prendre pour y répondre.

32. Toute initiative qui, à l'instar de l'Initiative de sécurité contre la prolifération, vise à imposer un mécanisme sélectif et non transparent et qui fonctionnerait en marge du cadre juridique international, ne fait que saper le multilatéralisme et la coopération internationale et chercher à démanteler et à remplacer les traités internationaux existant en matière de désarmement, de contrôle des armements et de non-prolifération auxquels sont parties la majorité des États.

33. Cuba est fermement convaincue que le respect des principes énoncés dans le droit international et dans la Charte des Nations Unies constitue le seul moyen de garantir durablement la paix et la sécurité internationales. Le monde doit être réglementé par un système de sécurité collective fondé sur la coopération, qui offre toutes les garanties à tous.

Annexe

Principes énoncés dans la Déclaration relative aux principes d'interdiction adoptés à Paris par les pays participant à l'Initiative de sécurité contre la prolifération

Les États doivent s'engager à :

1. Prendre des mesures pour interdire le transfert ou le transport d'armes de destruction massive, de leurs vecteurs et matériels connexes à destination ou en provenance d'États ou d'entités non étatiques suscitant des préoccupations en matière de prolifération, qui sont par conséquent soumis à des activités d'interception. Il s'agit de :

a) Ceux qui tentent de mettre au point ou d'acquérir des armes chimiques, biologiques ou nucléaires et leurs vecteurs;

b) Ceux qui transfèrent d'une manière ou d'une autre des armes de destruction massive, leurs vecteurs et matériels connexes;

2. Adopter des procédures d'échange rapide d'informations sur la prolifération;

3. Renforcer les instances juridiques nationales lorsque cela est nécessaire pour accomplir les objectifs de l'Initiative de sécurité contre la prolifération;

4. Prendre des mesures précises à l'appui des efforts d'interception concernant les cargaisons d'armes de destruction massive, leurs vecteurs et matériels connexes, notamment :

a) S'abstenir de transporter ou de faciliter le transport de telles cargaisons à destination ou en provenance d'États et d'entités non étatiques qui suscitent des préoccupations en matière de prolifération, et empêcher quiconque relevant de leur juridiction de le faire;

b) De leur propre initiative ou à la demande d'un autre État, arraisonner et fouiller dans leurs eaux nationales et territoriales, voire dans des zones situées au-delà de leurs eaux territoriales, tout navire battant leur pavillon dont ils ont de bonnes raisons de soupçonner qu'il transporte de telles cargaisons à destination ou en provenance d'États et d'entités non étatiques qui suscitent des préoccupations en matière de non-prolifération, et saisir les cargaisons identifiées;

c) Envisager sérieusement, dans les cas appropriés, d'autoriser l'arraisonnement et la fouille des navires battant leur pavillon, par d'autres États, et la saisie de toute cargaison d'armes de destruction massive ainsi identifiée;

d) Prendre les mesures voulues pour : 1) intercepter et fouiller dans leurs eaux nationales et territoriales ou dans des zones contiguës les navires dont ils ont de bonnes raisons de soupçonner qu'ils transportent de telles cargaisons à destination ou en provenance d'États ou d'entités non étatiques qui suscitent des préoccupations en matière de prolifération et saisir les cargaisons ainsi identifiées; 2) imposer des conditions aux navires entrant ou quittant leurs ports, eaux nationales ou territoriales dont ils ont de bonnes raisons de soupçonner qu'ils transportent de telles cargaisons, par exemple, en exigeant que ces navires soient arraisonnés, et fouillés et que leur cargaison soit saisie avant leur entrée dans le pays.

De leur propre initiative ou à la demande d'un autre État, 1) exiger qu'un aéronef qui utilise leur espace aérien et dont ils ont de bonnes raisons de soupçonner qu'il transporte de telles cargaisons à destination ou en provenance d'États ou d'entités non étatiques suscitant des préoccupations en matière de prolifération atterrisse aux fins d'inspection et de saisie de toute cargaison illicite qui serait identifiée; 2) refuser à l'avance l'utilisation de leur espace aérien à tout aéronef dont ils ont de bonnes raisons de soupçonner qu'il transporte de telles cargaisons.