

# LE CODE DE CONDUITE DE LA HAYE CONTRE LA PROLIFÉRATION DES MISSILES BALISTIQUES

## LE RÉGIME QUI N'EXISTAIT PAS?

PAR

DAVID BERTOLOTTI<sup>1</sup>

«*Nos deux problèmes sont la pesanteur et la paperasse. On peut vaincre la pesanteur, mais parfois la paperasse vous écrase*», aurait dit un jour Werner von Braun, le père de tous les missiles balistiques, à un journaliste américain qui l'interrogeait sur les obstacles rencontrés dans le développement de vecteurs balistiques et spatiaux<sup>2</sup>. Si les pays dits «proliférants» sont effectivement confrontés, comme les autres, au défi technologique que représente la mise au point d'un système aussi complexe qu'un missile balistique, force est de reconnaître que, jusqu'à aujourd'hui, les normes universelles de maîtrise des armements dans le domaine balistique ne les avaient pas «écrasés sous la paperasse»... puisque inexistantes.

Dans ce contexte, il est étonnant que le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques (*The Hague Code of conduct against the proliferation of ballistic missiles*, le HCOC), à la différence du Régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR), dont il est pourtant issu, n'ait jusqu'ici pas davantage retenu l'attention. Il peut en effet être considéré comme la première initiative multilatérale s'attaquant au problème de la prolifération balistique qui à la fois soit finalisée, fasse l'objet d'une réelle mise en œuvre – même imparfaite – et ait atteint de premiers résultats concrets<sup>3</sup>. Le HCOC avait pourtant été accueilli fraîchement par les observateurs : «*mieux que rien*», concédait l'hebdomadaire *Defense News* au lendemain de la conférence de lancement de La Haye; «*high on quantity, low on quality*», concluait Mark Smith, l'un des spécialistes britanniques reconnus des questions de prolifération balistique, dans son premier article sur le Code après sa signature<sup>4</sup>. Ces jugements mitigés s'expliquent en partie par le caractère hybride du Code, qui a pu faire penser qu'il reflétait un non-choix de la part de ses concepteurs. En effet, le HCOC emprunte à l'héritage classique des «anciens» en matière de mesures de confiance, de par sa «vocation universelle» et parce qu'il se veut porteur de sécurité par la transparence. Dans le même temps, il peut tout aussi bien apparaître comme une sorte de «coalition des volontaires» contre la menace balistique («*far better to know who is actually prepared to live under its terms, and who is not*», déclare d'ailleurs sans ambages le sous-secrétaire américain à la maîtrise des armements et à la sécurité internationale, John Bolton, à La Haye). Sous cet aspect, le HCOC est typique des tentatives des «modernes» de renouveler les instruments de la maîtrise des armements et de la non-prolifération<sup>5</sup>. Face à un phénomène de la prolifération des missiles en plein essor et malgré ses imperfections, le HCOC serait en quelque sorte le quatrième régime de la non-prolifération, le «régime qui n'existait pas»<sup>6</sup>, enfant naturel du MTCR et de la nécessité, que la communauté internationale hésiterait encore à reconnaître.

C'est donc le pari de l'élaboration d'une norme dans un domaine qui en manquait totalement que le HCOC a entrepris de relever, afin de répondre à une préoccupation croissante de sécurité. Ce faisant, le Code a pour la première fois posé des principes, et imaginé des

---

<sup>1</sup> Conseiller des Affaires étrangères, en poste à la Direction des Affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement du ministère français des Affaires étrangères. Cet article n'engage que son auteur.

<sup>2</sup> «*Our two problems are gravity and paperwork. We can lick gravity, but sometimes paperwork is overwhelming.*» Ces paroles célèbres sont réputées avoir été prononcées dans un entretien au *Chicago Sun Times* en 1958.

<sup>3</sup> Suivant le jugement de l'ambassadeur italien Antonio CATALANO DI MELILLI au séminaire sur le HCOC organisé par la FLACSO de Santiago du Chili les 26 et 27 octobre 2004 : «The construction of para-multilateral security regimes – the HCOC, a case study», disponible sur le site Internet [www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=968](http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=968).

<sup>4</sup> Ironiquement titré «*Stuck on the launch pad? The Ballistic Missile Code of conduct opens for business*», *Disarmament Diplomacy*, n° 68, déc. 2002-janv. 2003.

<sup>5</sup> Cf. Paul DAHAN, «Désarmement : préserver l'héritage, relancer l'entreprise. La querelle des Anciens et des Modernes», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004.

<sup>6</sup> Cette expression est librement empruntée à une remarque de l'ambassadeur argentin Carlos Sersale di Cerisano, président du MTCR en 2003-2004. Cf. l'interview donnée par lui à l'*Asian Export Control Observer*, n° 5, déc. 2004-janv. 2005.

mesures de confiance qui, bien qu'imparfaits, constituent un point d'équilibre sur lequel de nombreux Etats, y compris parmi ceux dits «proliférants», devraient pouvoir se retrouver. En ce sens, on peut prédire au HCOC une belle trajectoire, dont l'apogée pourrait être un lien accru avec les Nations Unies et le point d'impact une norme encore plus ambitieuse.

LA PROLIFERATION DES MISSILES :  
LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE DESARMEE?

***La prolifération balistique, une réalité...***

La réalité de la prolifération balistique demeure aujourd'hui encore très étroitement liée aux technologies basiques dérivées de celles disponibles dans les pays occidentaux et surtout dans l'ex-URSS, dans les années 1950 (missile de type Scud, à propulsion liquide, donc plus aisément susceptible d'ingénierie à rebours, d'une portée de 300 km pour une charge utile de l'ordre de 1 000 kg). Néanmoins, la portée des missiles balistiques des Etats non dotés de l'arme nucléaire au sens du TNP a connu une croissance rapide au cours des dix dernières années. Ainsi, l'Iran ne disposait à la fin des années 1980 que de missiles Scud-B (ou Shahab-1) d'une portée de 300 km; après avoir, avec l'aide de la Corée du Nord, augmenté la portée de ses Scud jusqu'à 500 km (Scud-C ou Shahab-2), il a testé à de nombreuses reprises depuis 1998 un missile Shahab-3 d'une portée supposée de 1 300 km, qui serait aujourd'hui opérationnel; enfin, il développe actuellement un Shahab-3 modifié, dont l'objectif semble être d'atteindre 2 000 km de portée<sup>7</sup>.

Au total, 19 pays détiendraient aujourd'hui des missiles balistiques de moins de 1 000 km de portée<sup>8</sup>. Le nombre de pays développant des programmes balistiques de plus de 1 000 km de portée, en dehors des cinq Etats officiellement dotés d'armes nucléaires, reste de son côté contenu, mais il est déjà préoccupant. Six pays disposent de tels vecteurs : Corée du Nord, Inde, Iran, Israël, Pakistan, l'Arabie saoudite possédant quant à elle des missiles CSS-2 achetés à la Chine dans les années 1980, de 2 500 km de portée environ, mais n'en maîtrisant pas la conception.

Armes de prestige pour les pays proliférants, marques de la maîtrise d'un savoir-faire technique avancé, les missiles balistiques sont aussi et surtout les armes de la déstabilisation par excellence dans les zones «crisogènes». Lancés en quelques minutes pour les plus modernes d'entre eux, parcourant des centaines de kilomètres dans des temps de vol très courts, les missiles balistiques échappent à tout moyen de défense – du moins tant qu'une défense antimissiles crédible n'aura pas véritablement vu le jour. De surcroît, la détention de missiles balistiques de moyenne ou longue portée, à la précision généralement insuffisante pour justifier d'un emport conventionnel, va en pratique de pair avec le développement de programmes d'armes de destruction massive (ADM), nucléaires ou chimiques en particulier.

***... longtemps mal prise en compte dans les efforts de lutte contre la prolifération***

Pourtant, les missiles balistiques n'ont longtemps pas suscité la même réprobation morale, fondement d'une initiative de désarmement, que les ADM qu'ils vectorisent<sup>9</sup>. Certes, à partir de 1987, le MTCR rassemble les Etats soucieux de freiner la dissémination des matériaux et technologies liés aux missiles. Cependant, à ce jour encore, il reste le seul «régime de fournisseurs» à ne pouvoir s'appuyer sur aucune norme internationale juridiquement contraignante, au contraire du groupe des fournisseurs nucléaires (NSG) et du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) ou du Groupe Australie et de la Convention d'interdiction des armes chimiques (CIAC). La déclaration présidentielle du Conseil de sécurité sur la prolifération des ADM de 1992 omet ainsi les missiles. Ce n'est qu'en 2004 que la résolution 1 540 viendra ajouter le membre de phrase «*et de leurs vecteurs*» aux ADM pour qualifier l'ensemble de menaces à la paix et à la sécurité internationales.

Les efforts de réduction de la menace balistique par des mesures autres que le contrôle des exportations n'ont en fait pas réellement commencé avant la fin des années 1990. Les traités

---

<sup>7</sup> Cf. l'étude très détaillée : Gary SAMORE (dir.), *Iran's Strategic Weapons Programmes – A Net Assessment*, International Institute for Strategic Studies, Londres, 2005.

<sup>8</sup> Joseph CIRINCIONE / John B. WOLFSTHAL / Miriam RAJKUMAR, *Deadly Arsenals 2<sup>nd</sup> edition*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2005.

<sup>9</sup> Mark SMITH, «Missile proliferation, missile defences and arms control», *Joint MCIS-Monterey Occasional Paper on Ballistic Missile Proliferation and Defences*, Monterey Institute for International Studies, mars 2001.

américano-soviétiques conclus dans les années 1980 contiennent bien des mesures de réduction des arsenaux balistiques et contribuent indirectement à diminuer le nombre de missiles déployés dans le monde<sup>10</sup>. Le Traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) se range au premier rang de ces accords, puisqu'il a permis l'élimination complète par les deux Grands des missiles balistiques d'une portée comprise entre 500 et 5 500 km. Toutefois, ces textes s'inscrivent dans une logique bilatérale de maîtrise de la terreur et non dans un objectif de non-prolifération. Et il n'est jamais rien sorti du volet des propositions Reagan de 1986 portant sur l'élimination de tous les missiles intercontinentaux, bien que cette initiative ait été par la suite régulièrement ranimée par certains experts<sup>11</sup>.

Après la première guerre du Golfe, qui voit l'utilisation par l'Iraq de missiles balistiques de portée intermédiaire, à la fois contre des troupes déployées et contre des centres de population, notamment en Israël, le MTCR renforce ses directives de contrôle en 1993. Cette même année, la France introduit, à la Conférence du désarmement à Genève, des propositions sur les notifications préalables de tirs balistiques et spatiaux, qui constituent une préfiguration des principes du HCOC. Toutefois, au cours de la «*décennie dorée du désarmement*»<sup>12</sup> qui bat alors son plein, la prolifération des missiles est laissée de côté.

Deux facteurs seront déterminants pour relancer les efforts internationaux en matière de non-prolifération balistique. Tout d'abord, l'essai nord-coréen d'un missile Taepo-Dong, qui survole le Japon le 31 août 1998, va frapper les esprits. Il confirme les craintes que l'on pouvait avoir au sujet des activités clandestines de la Corée du Nord et, surtout, il illustre de manière éclatante le pouvoir d'intimidation du vecteur balistique. Le Conseil de sécurité ne réagit que par une déclaration à la presse le 15 septembre<sup>13</sup>, mais une étape a été franchie dans les esprits. Paradoxalement, la relance concomitante des projets de défense antimissiles aux Etats-Unis sera le second facteur replaçant la question de la prolifération des missiles au centre de l'attention<sup>14</sup>. Les Etats-Unis ayant choisi de recourir à un moyen militaire et unilatéral de défense, la communauté internationale réalise qu'aucune norme ne la protège du danger des missiles. La voie est ouverte pour des initiatives en ce sens.

### ***La négociation du Code : compte à rebours avant lancement***

En quelques mois, le paysage vide de la non-prolifération balistique se complète de plusieurs initiatives, aussi concurrentes que complémentaires d'ailleurs<sup>15</sup>. Le 22 avril 1999, le Département des Affaires de désarmement de l'ONU, à l'initiative du sous-secrétaire général Jayantha Dhanapala, consacre un symposium à la question de l'impact du développement des missiles sur la sécurité internationale, qui souligne le besoin d'un instrument multilatéral. La Russie, désireuse de pallier la disparition annoncée du Traité ABM, propose, courant 1999, un «système global de contrôle» ou GCS. Presque simultanément, le MTCR – dont la Russie est membre – met en chantier un code de conduite international, l'ICOC. Enfin, l'Iran, à la 55<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), en 2000, propose – non sans arrière-pensées – et obtient la mise en place d'un «panel d'experts gouvernementaux» chargé de faire rapport sur la question des missiles «sous tous ses aspects»<sup>16</sup>. La «fin de l'histoire» est connue : seul l'ICOC, devenu HCOC, a véritablement atteint son objectif. Le GCS n'a plus donné lieu à réunion des Etats intéressés depuis février 2001. Le panel, réuni une première fois en 2002, n'a pu faire rapport de sa seconde série de

---

<sup>10</sup> Cf. les arguments, et les décomptes, mis en avant par Josph CIRCIONE, notamment dans «The declining ballistic missile threat», *Carnegie Nonproliferation Policy Outlook*, fév. 2005.

<sup>11</sup> Pour une synthèse de ces questions, cf. Jonathan DEAN, «Step-by-step control over ballistic and cruise missiles», *Disarmament Diplomacy*, n° 31, oct. 1998, ainsi que la proposition de référence contenue dans J. Jerome HOLTON / Laura LUMPE / Jeremy J. STONE, «Proposal for a zero ballistic missile regime», *1993 Science and International Security Anthology*, Washington, 1993, disponible sur le site Internet [www.fas.org](http://www.fas.org).

<sup>12</sup> Bernard SITT, «Le contrôle des armes de destruction massive», *Annuaire français de relations internationales*, vol. IV, 2003.

<sup>13</sup> Cette déclaration «regrette» que la RPDC ait procédé à ce tir sans notification préalable et souligne que de telles activités nuisent... aux activités de pêche et de navigation dans la région! En revanche, le Conseil, deux mois plus tôt, dans sa résolution 1172(1998) condamnant les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan, avait appelé les deux pays à «cesser de développer des missiles balistiques pouvant emporter des armes nucléaires».

<sup>14</sup> Cf. les réflexions de Mark SMITH, *op. cit.*

<sup>15</sup> Ainsi, Yuri E. FEDOROV, «The global control system and the international Code of conduct : competition or cooperation?», *The Nonproliferation Review*, été 2002.

<sup>16</sup> Résolution 55/33A, 20 nov. 2000.

consultations à la 59<sup>e</sup> AGNU en 2004, faute d'un consensus sur l'analyse du phénomène de la prolifération<sup>17</sup>.

Le processus et l'historique de la négociation de l'ICOC, devenu HCOC, ont été abordés par la littérature spécialisée à l'époque<sup>18</sup>. Les membres du MTCR, ayant constaté que le contrôle des exportations ne pouvait être la seule réponse à la prolifération des missiles, ont, à partir de la plénière de Noordwijk en 1999, cherché à se doter d'un instrument nouveau encadrant le comportement des Etats dans ce domaine. Autrement dit, là où le MTCR ne pouvait légitimement et efficacement s'occuper que de «l'offre» de missiles, il fallait inventer quelque chose qui permettrait de traiter le problème d'une «demande» en pleine croissance.

Un premier projet de texte de Code de conduite international est adopté dès la plénière du MTCR à Helsinki, en octobre 2000. La France et l'Union européenne plaident alors pour le renforcement du caractère universel du texte, cela semblant depuis l'origine l'une des meilleures garanties d'efficacité des mesures agréées<sup>19</sup>. C'est dans cette optique que les membres du MTCR détachent ensuite l'ICOC du MTCR et initient en 2001 un processus d'élaboration ouvert à tous. Deux réunions de concertation sont organisées, à Paris en février 2002 et à Madrid en juin de la même année, auxquelles près d'une centaine de pays participent. Ces deux réunions aboutissent enfin à l'élaboration d'un texte s'efforçant de rassembler le plus grand nombre de pays possible. Le Code, issu des consultations menées, à la suite des conférences de Paris et de Madrid, essentiellement par les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Danemark et la France, est finalement considéré comme définitif et adressé à l'ensemble des Etats avec une invitation à participer à la conférence de lancement de La Haye les 25 et 26 novembre 2002. 93 pays se portent signataires initiaux du texte, dont une soixantaine sont effectivement présents aux Pays-Bas.

#### LE HCOC : DES CIBLES MULTIPLES, UNE PORTEE LIMITEE?

##### *Que trouve-t-on dans le Code?*<sup>20</sup>

Le Code constitue d'abord une reconnaissance de l'importance du problème de la prolifération. Dans son préambule, il rappelle en effet la préoccupation suscitée par la prolifération des armes de destruction massives et de leurs vecteurs. La signature de cet instrument par plusieurs dizaines d'Etats permet de fait l'affirmation d'un constat que la prolifération des missiles est porteuse de risques pour la paix et la sécurité internationales. C'est une étape qui n'avait jamais été franchie auparavant.

Le Code énonce ensuite un certain nombre de principes (article 2) :

- la nécessité de prévenir et de réduire la prolifération balistique et, à cette fin, de renforcer les instruments internationaux de désarmement et de non-prolifération;
- la reconnaissance du fait que les Etats ne doivent pas être privés de l'utilisation de l'espace à des fins pacifiques, à la condition que les programmes spatiaux ne servent pas à dissimuler des programmes balistiques;
- la reconnaissance de la nécessité de mesures de transparence en matière balistique et spatiale pour renforcer la confiance entre Etats.

Ces principes posés, le Code développe une première série de mesures de confiance, de portée générale (article 3) :

---

<sup>17</sup> Document A/59/278 : «*compte tenu de la complexité des questions examinées, [le panel] n'a pu parvenir à un consensus au sujet d'un rapport final*», consigne pudiquement le Secrétaire général. En réalité, l'obstruction égyptienne et plus encore iranienne ont empêché l'adoption d'un rapport qui penchait trop, au goût de ces pays, du côté des thèses des «modernes» de la non-prolifération.

<sup>18</sup> On pourra ainsi lire avec intérêt Christer AHLSTRÖM, «Non-proliferation of ballistic missiles : the 2002 Code of Conduct», *SIPRI Yearbook*, 2003, Appendix 18A.

<sup>19</sup> Position commune 2001/567/PESC du Conseil du 23 juillet 2001 sur la lutte contre la prolifération des missiles balistiques et l'Action commune 2002/406/PESC du Conseil du 27 mai 2002, relative à un soutien financier en faveur du processus international de négociation devant conduire à l'adoption d'un code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques.

<sup>20</sup> Pour le texte complet du Code en anglais, cf. le site du ministère autrichien des Affaires étrangères [www.bmaa.gv.at/view.php3?f\\_id=54&LNG=en&version=](http://www.bmaa.gv.at/view.php3?f_id=54&LNG=en&version=).

- ratifier, adhérer ou se conformer aux accords existant dans ce domaine<sup>21</sup>;
- faire preuve de retenue en matière de conception, d’essais et de déploiement des missiles balistiques, y compris en réduisant les arsenaux nationaux;
- faire preuve de vigilance dans l’aide pouvant être accordée à des programmes de lanceurs spatiaux, afin d’éviter de contribuer à la prolifération balistique, compte tenu du fait que ces programmes peuvent servir à dissimuler des programmes de missiles;
- plus généralement, n’accorder aucune assistance à aucun programme de missiles balistiques dans des pays susceptibles de concevoir ou d’acquérir des ADM en violation des traités internationaux de désarmement et de non-prolifération.

Le Code énumère dans un second temps (article 4) des mesures de transparence plus spécifiques à son objet :

- déclaration annuelle de politique en matière balistique et spatiale et information sur les tirs d’essais effectués;
- pré-notifications des tirs d’essais des missiles balistiques et de lanceurs spatiaux (*pre-launch notifications* ou PLN);
- possibilité, sur une base volontaire, de convier des observateurs pour des visites volontaires d’observation sur des sites de lancement.

Il est précisé que cette liste n’est pas exhaustive et que les Etats signataires peuvent, «*en tant que de besoin et sur la base du volontariat*», élaborer des mesures de transparence bilatérales ou régionales additionnelles.

Enfin, le texte du Code règle quelques questions d’organisation (article 5). L’organisation de réunions annuelles des pays ayant souscrit est décidée et le consensus y sera la règle pour la prise de décisions. Enfin, un Etat doit assurer les fonctions de point de contact (secrétariat), notamment pour faire circuler les pré-notifications : dès le deuxième jour de la Conférence de La Haye, l’Autriche est désignée «Point de contact central immédiat» du Code).

Aucun des participants à la Conférence de La Haye n’a toutefois pensé être allé au bout de la route. La première des déceptions tient au «désistement» de dernière minute de plusieurs Etats détenteurs de capacités balistiques ayant participé aux conférences de Paris et Madrid : en dehors du cercle du MTCR, seule la Libye signe le Code le 25 novembre. La Chine, l’Inde, le Pakistan, Israël, l’Iran sont tous absents, de même que plusieurs pays aux ambitions spatiales : le Brésil – pourtant membre du MTCR –, le Mexique, la Malaisie et la quasi-totalité des pays arabes – seuls le Maroc et la Jordanie sont au rendez-vous.

Ensuite, la tonalité des commentaires des principaux orateurs est frappante, en ce qu’y transparait invariablement l’idée que le Code n’est qu’un effort modeste et imparfait en vue de répondre à un défi global. «*Le Code est une première étape et, devrais-je ajouter, une étape modeste*»<sup>22</sup>, déclare ainsi le ministre néerlandais des Affaires étrangères Jaap de Hoop-Scheffer, dans son discours d’accueil des délégations. «*La tâche entreprise avec la rédaction de ce code n’est pas achevée*», lui répond en écho la ministre déléguée française aux Affaires européennes, Noëlle Lenoir. John Bolton renchérit : «*tout en étant un ajout important au large arsenal des mesures dans le domaine de la non-prolifération, il ne faut pas cacher que l’ICOC a ses limites*»<sup>23</sup>.

Néanmoins, comme le souligne la brochure éditée par les autorités françaises à l’occasion de la conférence d’examen du TNP en 2005, «*ayant délibérément choisi une approche souple et non prescriptive, le Code a l’avantage de poser des règles de conduite acceptables par tous sur une question qui n’avait fait jusqu’alors l’objet d’aucune réelle réflexion*

<sup>21</sup> Trois textes internationaux sont mentionnés : le Traité de 1967 sur les principes régissant les activités des Etats en matière d’exploration et d’utilisation de l’espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes; la Convention de 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux; la Convention de 1974 sur l’immatriculation des objets lancés dans l’espace extra-atmosphérique.

<sup>22</sup> «*The Code is a first step and, I should add, a modest one.*»

<sup>23</sup> «*While an important new addition to the broad arsenal of non-proliferation measures, it is no secret that the ICOC has its limitations.*»

*internationale*»<sup>24</sup>. La liste des pays n'ayant pas signé le Code peut faire douter de cette «acceptabilité». Il n'en demeure pas moins que le HCOC est aussi proche que possible d'un dénominateur commun sur la question des missiles et offre une grande souplesse dans son application.

### *Un Code de conduite pour quels missiles?*

Cette flexibilité a été obtenue au prix de plusieurs «impasses» délibérées. En premier lieu et non sans paradoxe, le HCOC ne définit pas son objet d'intérêt premier, le texte restant muet sur ce qu'est un missile balistique. La définition peut paraître superflue : un missile balistique est un vecteur qui suit une trajectoire balistique pour la plus grande partie de son vol – formulation classique, que l'on trouve par exemple annexée au Traité START; ou bien encore, de manière un peu plus précise, un missile qui, en dehors des phases de vol propulsé, initiale et éventuellement terminale, décrit une trajectoire régie par les seules forces de gravitation.

Cependant, la vraie difficulté résidait dans le choix d'une portée convaincante en termes de mesures de confiance. Pour simplifier, si seuls des missiles intercontinentaux peuvent en pratique menacer les Etats-Unis, un missile de courte portée, voire une roquette, sont facteurs de déstabilisation au Proche-Orient ou dans la péninsule coréenne. Les différents signataires avaient et conservent des vues sensiblement différentes sur le seuil qu'il aurait fallu retenir en l'absence de toute référence internationale largement admise. La résolution 687 a imposé à l'Iraq de ne pas développer de vecteur d'une portée supérieure à 150 km. Jusqu'à son entrée dans le MTCR, la Corée du Sud avait limité ses programmes à 180 km de portée par un mémorandum signé entre Washington et Séoul en 1979<sup>25</sup>. Enfin, la Libye, en 2003, a retenu un paramètre du MTCR (300 km) comme borne du développement de son arsenal. Au demeurant, on relèvera que, en matière balistique, une simple portée n'est de toute façon pas pertinente, seul le couple portée-charge utile ayant une signification militaire et opérationnelle. Les membres du HCOC ont évidemment eu ce débat – sans conclusion à ce stade; la flexibilité qui continue de prévaloir est donc, pour partie, une souplesse par défaut.

### *Un «code de la route» sans gendarmerie?*

De plus, le Code ne comporte pas de mécanisme de vérification. L'article 5c) prévoit bien que les Etats signataires s'entendent sur un «*mécanisme approprié de résolution volontaire des questions relatives aux déclarations nationales et/ou des questions relevant des programmes de missiles balistiques et/ou de lanceurs spatiaux*». Ce point reste néanmoins obscur et ne saurait en tout cas se comprendre comme instituant un système de vérification ou d'inspection. Or, on pourra souligner que la Libye, signataire du Code en 2002, révélait à peine plus d'un an après la Conférence de La Haye, le 19 décembre 2003, qu'elle développait des programmes d'ADM ainsi que les vecteurs, de capacités supérieures aux limites du MTCR, capables de les emporter. Il est vrai aussi qu'elle n'avait jusque-là pas soumis une première déclaration. Sans doute la formule souple d'un Code de conduite était-elle incompatible avec la machinerie de la vérification, caractéristique des accords de désarmement de la «décennie dorée». Une autre manière d'aborder cette question de la vérification aurait cependant pu être, pour les signataires du HCOC, de s'entendre sur une méthode de diffusion rapide des PLN qui, le cas échéant, aurait été couplée à un système de détection et d'observation des tirs. Là encore, cela aurait requis une mécanique bien plus lourde que le secrétariat léger dont les Etats ont préféré se contenter. Les PLN restent donc aujourd'hui diffusés, sous couvert d'une note diplomatique, par l'intermédiaire du Point de contact central immédiat autrichien, auprès des représentations permanentes à Vienne.

---

<sup>24</sup> *Lutte contre la prolifération, maîtrise des armements et désarmement : l'action de la France*, disponible sur le site Internet [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/maitrise\\_armement.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/maitrise_armement.pdf)

<sup>25</sup> Cf. par exemple Gu GUOLIANG, «Missile proliferation and missile defense in North-East Asia», *Forum du Désarmement*, n° 2, 2005.

Les Etats-Unis et la Russie, qui ont de longue date développé des mécanismes bilatéraux d'alerte avancée, n'ont pas encore pu faire partager leur expérience aux autres membres<sup>26</sup>. En particulier, la mise en service du Joint Data Exchange Centre (JDEC) de Moscou est sans cesse repoussée, compromettant la perspective d'une multilatéralisation du système, pourtant évoquée par les deux pays dès les premières réunions du HCOC. La question reste ouverte de savoir si l'ouverture de ce système constituerait réellement un atout pour le Code, notamment en direction des non-signataires actuels : se savoir observé par des capteurs russes et américains, même «mis en commun», est-ce en effet un facteur de confiance? Plusieurs pays ont de leur côté manifesté leur intérêt pour un système moins ambitieux mais propre au Code. Cette voie, peut-être esquissée de manière prématurée, ferait certainement partie des pistes futures pour un renforcement du HCOC.

### *Le HCOC, première pierre d'un «TNP balistique»?*

Certains auteurs reprochent au HCOC de constituer une légitimation de la détention de missiles balistiques par ceux qui en possèdent déjà, relevant que le mécanisme même de déclaration annuelle sur les programmes balistiques et spatiaux est un acquiescement à la présence de missiles, parfois vecteurs potentiels d'ADM, dans les arsenaux des pays signataires<sup>27</sup>. Le fait que le Code, dans ses dispositions finales, rappelle que *«la mise en œuvre des mesures de confiance susmentionnées ne sert pas à justifier les programmes auxquels ces mesures de confiance s'appliquent»* sonnerait alors presque comme un aveu – en tout cas comme une bien pâle précaution oratoire. L'idée sous-jacente de ces critiques est que le HCOC préfigurerait un «TNP balistique», divisant à nouveau le monde entre *«have»* et *«have not»*, avec toutes les conséquences que cela peut aussi impliquer en matière d'accès à l'espace. Il est intéressant de relever à cet égard que le Président de la République français avait lui-même soulevé le caractère délicat de ce point lors de la négociation du texte : *«je ne dirai pas qu'il s'agit d'une sorte d'élaboration d'une sorte de TNP balistique, car cela pourrait être mal interprété et ce n'est pas ce que je veux dire»*, déclarait-il le 13 juin 2001<sup>28</sup>.

De fait, l'engagement des signataires du Code en matière de désarmement est faible : réduire, *«lorsque cela est possible, [...] les stocks nationaux»* de missiles. Ce qui peut apparaître comme un manque d'ambition est tout autant le constat d'une évidence. Au-delà de la seule question des ADM, on peut difficilement nier l'étroitesse du lien entre l'acquisition de missiles balistiques et les besoins de défense (y compris conventionnelle) des Etats. Ce raisonnement a d'ailleurs été une constante des positions françaises de négociation : *«il ne s'agit pas de remettre en cause la liberté des Etats d'apprécier et de définir les moyens nécessaires à la préservation de leurs intérêts de sécurité. Rien d'ailleurs ne nous y autorise»*, souligne le directeur politique français, Gérard Errera, en ouverture de la réunion de négociation de Paris, le 7 février 2002. John Bolton ne dit guère autre chose à La Haye : les Etats-Unis interprètent cet engagement comme ne limitant pas leur droit de prendre les mesures nécessaires pour répondre à leurs exigences de sécurité nationale – le développement de la défense antimissiles notamment<sup>29</sup>.

En outre, le HCOC, centré, comme son nom l'indique, sur la question des missiles balistiques, a – délibérément – laissé de côté les autres vecteurs potentiels d'ADM : missiles de croisière et drones. Cette démarche, marquée elle aussi au coin du réalisme, a sans doute été la clef du succès de la négociation de l'ICOC – là où le panel des Nations Unies s'est enlisé dans la

---

<sup>26</sup> Pour un aperçu synthétique de cette question importante, cf. Mark SMITH, «Preparing the ground for modest steps : a progress report on the Hague Code of conduct», *Disarmament Diplomacy*, n° 72, août-sept. 2003.

<sup>27</sup> Cf. W. Pal SIDHU / Christophe CARLE, «Managing missiles : blind spot or blind alley?», *Disarmament Diplomacy*, janv.-fév. 2003.

<sup>28</sup> Conférence de presse de Jacques Chirac à l'issue de la réunion spéciale du Conseil de l'Atlantique-Nord, Bruxelles, 13 juin 2001, document disponible sur le site Internet [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).

<sup>29</sup> *«The United States – like other countries – understands this commitment as not limiting our right to take steps in these areas necessary to meet our national security requirements consistent with US national security strategy. This includes our ability to maintain our deterrent umbrella for our friends and allies, and the capabilities necessary to defeat aggression involving WMD attacks.»*

question des missiles «*sous tous ses aspects*»<sup>30</sup>. Il eût certainement été impensable pour les Etats-Unis, mais aussi pour la France ou d'autres pays occidentaux, de prendre des engagements dans des domaines qui touchent à l'action même de leurs forces armées : missiles de croisière et drones sont en effet devenus les systèmes d'armes de choix de tout conflit moderne, notamment dans la gestion des crises, lorsque les contraintes de la situation imposent le recours à des frappes de précision.

### *Le HCOC et l'accès à l'espace*

Une dernière question mérite l'attention : bien que le Code ne soit pas un «TNP balistique», fallait-il qu'il établisse un principe de contreparties en termes d'accès facilité aux usages pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, voire qu'il soit doté de mesures incitatives («*incentives*»), telles que des facilités de service de lancement? Le GCS russe allait en ce sens et de nombreux pays issus du mouvement des non-alignés l'ont réclamé durant la négociation du Code, craignant que celui-ci ne soit sinon trop imprégné des principes perçus comme bloquants du MTCR. Les signataires, après avoir un temps considéré cette hypothèse de travail, ont finalement répondu par la négative.

On peut nourrir des doutes sur la possibilité de mettre en œuvre des incitations économiques en matière de services de lancement. D'un côté, les Etats ont perdu une part de leur rôle dans un domaine qui s'est ouvert à un fonctionnement de marché. Les opérateurs de lancement, placés dans des situations financières parfois tendues en raison de la contraction des demandes de mise en orbite, ne sont guère enclins à revoir leurs tarifs pour favoriser un aléatoire objectif de non-prolifération. A tout le moins ceux-ci auraient-ils été fondés à monnayer un geste en ce sens; des formules complexes (fonds spécial, consortium...) auraient alors dû être imaginées pour financer ce soutien des Etats aux services de lancement. D'un autre côté, l'offre de services de lancement n'aurait pas répondu à la revendication des principaux pays préoccupés par cet aspect (Inde, Brésil, Malaisie...), qui aspiraient à des transferts de technologie et non à des offres de service.

Il existe en revanche une autre manière de poser la question des incitations, peut-être plus convaincante que celle reposant sur des paramètres économiques. Il s'agit de s'interroger sur l'opportunité qu'il y aurait eu – voire qu'il y aurait toujours – à mettre en place, *via* le HCOC, des incitations politiques à la renonciation aux programmes d'ADM et de vecteurs, suivant en cela le modèle libyen ou, *mutatis mutandis*, l'exemple d'«offre globale» que les «E3» étaient disposés à proposer à l'Iran dans le cadre du règlement diplomatique du dossier nucléaire. On objectera le fait que promettre des assurances de sécurité ou des compensations économiques à des pays, sous prétexte qu'ils renonceraient à leurs programmes balistiques et spatiaux, serait potentiellement contradictoire avec l'esprit du Code, qui réaffirme le droit aux usages pacifiques de l'espace extra-atmosphérique. Au-delà, cela risquerait aussi, aujourd'hui d'envoyer un signal ambigu. Ce serait en effet pour les signataires actuels reconnaître implicitement avoir commis une erreur d'appréciation dans la négociation initiale; ce serait surtout donner une «prime» aux pays restés jusque-là en dehors du Code et développant des programmes dangereux, ce que sans doute aucun Etat, en particulier parmi les membres du MTCR, ne souhaite vraiment.

## UNE TRAJECTOIRE PROMETTEUSE?

### *L'universalité, première des priorités*

Malgré l'absence d'incitations, le processus d'universalisation a fait des progrès, modestes mais réels : de 93 signataires à La Haye, on est passé à 123 au moment où cet article est rédigé. Aucune adhésion majeure en termes de capacités balistiques n'a été enregistrée, mais l'attitude de plusieurs pays devrait être observée avec attention dans les mois à venir.

---

<sup>30</sup> Pour une allusion à ces divergences d'approche, cf. Ho Jin LEE, «Observations and lessons from the work of the panel of governmental experts on missiles», *Disarmament Forum*, n° 2, 2003.



Celle de la Chine, tout d'abord, qui «partage les objectifs de non-prolifération du HCOC et a pris une part active aux discussions sur le projet de Code». «Bien qu'elle n'ait pas rejoint le HCOC, elle est restée en contact avec toutes les parties, y compris les Etats signataires, joignant ses efforts pour prévenir la prolifération des missiles balistiques»<sup>31</sup>. On ne peut donc exclure la possibilité que, parallèlement à sa candidature au MTCR, qui n'a toujours pas fait l'objet d'un consensus au sein du Régime, la Chine considère plus activement sa participation au Code – même si, à ce jour, la signature du HCOC ne constitue pas un critère explicite d'adhésion au Régime<sup>32</sup>.

L'attitude de l'Inde sera, elle aussi, très importante à observer. D'une part, l'Inde, sous la pression des Etats-Unis, s'est engagée dans un mouvement de rapprochement du régime international de prolifération qui, dans le domaine des missiles, s'est traduit par l'annonce d'une adhésion prochaine aux directives du MTCR<sup>33</sup> – alors même que l'Inde a toujours dénoncé avec vigueur les barrières technologiques imposées par le MTCR à ses programmes spatiaux. D'autre part, l'Inde et le Pakistan ont poursuivi leur dialogue sur les mesures de confiance et ont semble-t-il récemment approfondi les dispositions communes de l'accord de Lahore en matière de pré-notification des tirs balistiques.

Les efforts d'universalisation se poursuivent en tout cas et représentent la première priorité pour les Etats signataires. La France entreprend régulièrement des démarches diplomatiques en direction des Etats n'ayant pas encore souscrit au HCOC. Le Japon a concentré ses efforts de promotion du Code en direction des pays de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN), à travers notamment deux réunions en février et juin 2003<sup>34</sup>. Seule la zone moyen-orientale demeure très en retrait, faute de relais pour le HCOC suffisamment efficace – signe que la problématique des missiles, comme celle des ADM, y est bien au cœur des questions de sécurité.

### *Des mesures de confiance qui continuent de se mettre en place*

Tous les Etats signataires dotés de capacités balistiques significatives ont remis leur première déclaration annuelle<sup>35</sup>. Ces documents ne sont pas publics, les membres du HCOC ayant estimé – non sans raison – que l'accès à ces déclarations devait précisément demeurer l'un des «gains» d'une adhésion au Code.

La mise en œuvre de la mesure de confiance principale, les PLN, est bien engagée. La France pré-notifie les tirs du lanceur Ariane effectués depuis le Centre spatial guyanais de Kourou, pour le compte des autres Etats membres de l'Agence spatiale européenne. Un essai en vol de missile balistique lancé de sous-marins français a également été notifié pour la première fois en 2004. Le Japon pré-notifie lui aussi ses lancements spatiaux<sup>36</sup>. Enfin, la Russie, dont l'Agence spatiale publiait déjà sur Internet le calendrier des tirs, est devenue le premier émetteur de PLN. Le grand exercice «Sécurité 2004» mené en février 2004 s'est ainsi traduit par plusieurs notifications de tirs de missiles intercontinentaux.

Un dernier signe du développement et de l'intérêt pour les mesures de confiance prévues par le Code est la première «visite volontaire d'observation» accueillie par la Norvège en décembre 2004 sur le site d'Andøya<sup>37</sup>, en application du dernier tiret de l'article 4 a) ii) du

---

<sup>31</sup> Ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine, *China's Endeavors for Arms Control, Disarmament and Non-Proliferation – White Paper*, 1<sup>er</sup> sept. 2005.

<sup>32</sup> Pour une discussion sur le comportement possible de la Chine dans la perspective d'une adhésion au MTCR, cf. Victor ZABORSKY, «Does China belong in the MTCR?», *Arms Control Today*, oct. 2004.

<sup>33</sup> «Joint statement between President George W. Bush and Prime Minister Manmohan Singh», 18 juil. 2005, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2005/07/20050718-6.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/07/20050718-6.html).

<sup>34</sup> Ministère japonais des Affaires étrangères, *Japan's disarmament and nonproliferation policy*, avr. 2004, p. 198, disponible sur le site Internet [www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/policy/pamph0404/part6.pdf](http://www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/policy/pamph0404/part6.pdf).

<sup>35</sup> Cf. *Lutte contre la prolifération...*, *op. cit.*

<sup>36</sup> Ministère japonais des Affaires étrangères, *op. cit.*, p. 197.

<sup>37</sup> Cf. le communiqué du Ministère norvégien des Affaires étrangères du 3 décembre 2004, «International observers invited to Andøya Rocket Range», annonçant cette visite, disponible sur le site Internet [www.odin.no/ud/english/news/news/032191-070015/dok-bn.html](http://www.odin.no/ud/english/news/news/032191-070015/dok-bn.html). L'auteur remercie Mme

Code. Des observateurs de plusieurs pays se sont ainsi rendu à Andøya au moment d'une campagne de lancement de fusées sondes. Les observateurs ont pu visiter les installations, y compris le pas de tir, et participer au *briefing* de pré-lancement (le lancement lui-même ayant finalement été reporté en raison de conditions météorologiques défavorables). Le Japon a annoncé son intention d'ouvrir ses installations de Tanegashima à une visite similaire. Le tableau d'ensemble, deux ans après le lancement, n'est donc pas si insatisfaisant.

### ***L'approfondissement du lien avec les Nations Unies***

Dès le lancement du Code, les Etats signataires avaient manifesté leur volonté de nouer des liens plus étroits entre le HCOC et les Nations Unies. En février 2003, la présidence néerlandaise du Code a transmis au Secrétaire général de l'ONU le texte du Code et la liste de ses signataires pour l'information de l'Assemblée générale<sup>38</sup>. L'Union européenne, dans le cadre de sa stratégie de lutte contre la prolifération des ADM, en a fait une priorité. La position commune 2003/805/PESC du Conseil sur l'universalisation et le renforcement des accords multilatéraux dans le domaine de la non-prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, adoptée le 17 novembre 2003, dispose dans son article 8 que l'UE «œuvrera, lorsque cela est possible et approprié, à établir un lien plus étroit entre le Code et le système des Nations Unies».

La première concrétisation de cet engagement a été, dès la 59<sup>e</sup> session de l'AGNU, le dépôt en première commission d'une résolution de soutien au HCOC<sup>39</sup>. Factuelle, la résolution prend acte, en s'en félicitant, du lancement du Code et du nombre d'Etats signataires (115 à l'époque). Elle invite les Etats qui n'ont pas encore signé le Code à considérer la possibilité de le faire. Ce faisant, l'esprit de la résolution n'est pas de créer une ligne de fracture entre pays «in» et pays «out». Les Etats membres du HCOC encouragent en effet dans leur texte «l'exploration de voies et moyens supplémentaires pour traiter efficacement le problème de la prolifération des missiles balistiques capables d'emporter des armes de destruction massive» – sorte de reconnaissance implicite des limites intrinsèques du Code, mais aussi signal envoyé aux pays soutenant habituellement la résolution présentée par l'Iran sur la question des missiles.

Cette première résolution sur le HCOC a été un vrai succès. Intervenant dans un paysage de la Première Commission déjà encombré de textes, n'ayant fait l'objet que d'une campagne de préparation diplomatique assez courte et portant sur un arrangement international nouveau et très mal connu de nombre de délégations, la résolution HCOC a rassemblé 162 votes favorables en Assemblée générale, distançant nettement la résolution «iranienne». Fait remarquable, plusieurs Etats non signataires du Code, certains parmi les absents les plus significatifs (Chine, Israël), se sont ralliés à la résolution, ce qui est incontestablement un signe positif. Une résolution similaire<sup>40</sup>, co-parrainée par 106 Etats, a été présentée pour la seconde fois à la 60<sup>e</sup> AGNU et a remporté un succès aussi net, étant adoptée par 151 Etats au niveau de la Première Commission (contre une seule voix défavorable – celle de l'Iran). Il n'est toutefois pas sûr que l'ONU puisse rapidement fournir un cadre de référence solide à des efforts futurs et plus ambitieux de la communauté internationale en matière de non-prolifération balistique. A côté des bonnes nouvelles que représente le consensus sur les résolutions de soutien au HCOC en première Commission, force est de relever l'échec du deuxième panel d'experts gouvernementaux sur les missiles évoqué plus haut. Une autre déception, plus inattendue, est venue du rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, rendu public en décembre 2004<sup>41</sup> : il passe

---

Hilde Skorpen, directrice adjointe de la non-prolifération, de lui avoir permis de se référer à un compte rendu de cette visite préparé par le ministère norvégien des Affaires étrangères.

<sup>38</sup> Doc. A/57/724.

<sup>39</sup> Doc. A/RES/59/91.

<sup>40</sup> Doc. A/C.1/60/L.22.

<sup>41</sup> *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, doc. A/59/665. Cf. plus particulièrement la partie V, «Armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques», qui ne contient aucune référence aux missiles vecteurs de ces armes.

entièrement sous silence la question des vecteurs. Il est revenu au secrétaire général de réparer cet oubli dans son propre rapport, en mars 2005, affirmant que *«les quantités disponibles de missiles balistiques à portée et à précision accrues sont un problème de plus en plus préoccupant pour beaucoup d'Etats, de même que la prolifération de missiles portables qui pourraient être utilisés par les terroristes»*<sup>42</sup>.

### *Le HCOC, engin à plusieurs étages?*

En tout état de cause, il n'existe pas aujourd'hui de position commune des membres du HCOC sur un possible prolongement onusien du Code, même si plusieurs Etats estiment que la pérennité du Code comme initiative contre la prolifération des missiles passe par l'ONU<sup>43</sup>. D'autres pistes existent toutefois, qui feraient des dispositions du Code les fondations sur lesquelles viendraient se cimenter, avec le temps, de nouvelles «briques» d'engagements supplémentaires<sup>44</sup>. Le Code *«doit devenir une référence générale en matière de non-prolifération des missiles balistiques, de par sa portée universelle, de par l'application qui en sera faite et enfin, de par la reprise de ses dispositions dans la négociation d'instruments ultérieurs»*, disait d'ailleurs déjà Noëlle Lenoir à La Haye.

Référence générale, le HCOC l'est peu ou prou devenu. La résolution 1 540 ne le mentionne pas au côté des grands traités – nature non juridiquement contraignante oblige – mais on trouve mention du Code dans les déclarations du G8. Encore absent de la déclaration sur la non-prolifération du sommet d'Evian en 2003, quelques mois seulement après son lancement, le HCOC apparaît à partir du sommet de Sea Island, où le G8 invite tous les Etats qui n'ont pas encore signé le Code à le faire<sup>45</sup>; l'appel est réédité, avec plus d'urgence (*«sans délai»*) au sommet de Gleneagles<sup>46</sup>. Le HCOC va jusqu'à trouver sa place dans le communiqué du sommet de l'OTAN d'Istanbul, en juin 2004. L'Alliance *«souligne l'importance»* des *«accords internationaux connexes»* tels que le Code<sup>47</sup>. En cela, il représente déjà un résultat important. Sa portée universelle et l'application qui en sera faite restent, pour quelque temps encore, des questions en devenir, mais on l'a vu, l'espoir est permis.

C'est bien sous l'aspect de la reprise – et de l'enrichissement – de ses dispositions dans la négociation d'instruments ultérieurs que doit s'envisager désormais l'avenir du HCOC. De fait, on peut imaginer d'autres mesures de confiance qui viendraient s'agréger autour d'un HCOC «renforcé». La France, toujours attachée à ne pas laisser se perdre l'élan créé par l'adoption du Code, en a déjà avancé certaines dans une contribution diffusée à l'occasion de la réunion du panel d'experts de l'ONU sur les missiles en 2004 : *«sur une base régionale : limitation volontaire du couple portée-charge utile, moratoires sur les essais en vol, notifications de tirs aux pays voisins ou directement affectés pour les Etats n'ayant pas encore signé le HCOC, décisions de séparation tête/ corps du missile, par exemple. Le cas échéant et selon des modalités à définir, ces mesures de confiance pourraient être complétées de mécanismes volontaires de vérification réciproque. De telles mesures pourraient plus particulièrement trouver à s'appliquer dans le cas de la vérification de la présence de têtes conventionnelles sur les missiles opérationnels»*<sup>48</sup>. D'autres existent, telles les zones exemptes de missiles ou des accords régionaux de réduction volontaire des arsenaux, qui pourraient être développées «sous le parapluie» du HCOC.

---

<sup>42</sup> Kofi ANNAN, «Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous», doc. A/59/2005.

<sup>43</sup> Par exemple, l'avis exprimé dans l'article précité par Carlos Sersale.

<sup>44</sup> Pour une analyse stimulante de cette question – sous l'angle du MTCR –, cf. Robert MCDUGALL, «A legal framework for missiles control : how can the MTCR contribute?», disponible sur le site Internet [www.dfait-maeci.gc.ca/arms/mcdougall5-en.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/arms/mcdougall5-en.asp).

<sup>45</sup> *G8 Action Plan on Non-proliferation*, Sea Island Summit 2004, disponible sur le site Internet [www.fco.gov.uk/Files/kfile/Art%2016%20Non-Proliferation,0.pdf](http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/Art%2016%20Non-Proliferation,0.pdf).

<sup>46</sup> *Gleneagles Statement on Non-Proliferation*, Gleneagles Summit 2005, disponible sur le site Internet [www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8\\_Gleneagles\\_CounterProliferation.pdf](http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_CounterProliferation.pdf).

<sup>47</sup> Communiqué du sommet d'Istanbul publié par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique-Nord tenue à Istanbul le 28 juin 2004, disponible sur le site Internet [www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096f.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096f.htm).

<sup>48</sup> Doc. A/59/137/Add. 1.

\* \*  
\*

Dans les efforts de lutte contre la prolifération, les vecteurs avaient toujours été le «parent pauvre» par rapport aux armes de destruction massive elles-mêmes. Pourtant, aucune analyse sérieuse de la menace posée par le phénomène de la prolifération ne pouvait éluder le fait que le vecteur était aussi important que l'arme transportée. Le souci de développer une architecture de sécurité collective efficace ne pouvait donc durablement faire l'impasse sur la question des missiles. Dans un contexte de crise de l'*arms control*, un choix devait cependant être opéré entre ne rien faire de sérieux tant qu'un traité multilatéral, universel et juridiquement contraignant, ne serait pas négocié ou choisir une approche plus modeste des «petits pas», réaliste car adaptée aux contraintes du contexte stratégique international. Le Code de conduite de La Haye est le fruit de cette seconde option.

Le HCOC a-t-il alors créé ce régime qui manquait à la communauté internationale pour lutter contre la prolifération, en particulier balistique? Ou bien n'a-t-il fait qu'ouvrir des portes? La réponse appartient en fait largement aux signataires du Code, qui vont devoir choisir de décrocher cet étrange objet de son état d'apesanteur. Les idées existent. Là où le MTCR avait eu à affronter un problème de légitimité dans son entreprise de création du Code, les signataires du HCOC – plus de 120 Etats – ne devraient pas s'effrayer de lancer une nouvelle entreprise. Cependant, si les trajectoires balistiques mènent directement à l'impact, les voies de la diplomatie sont parfois obliques...