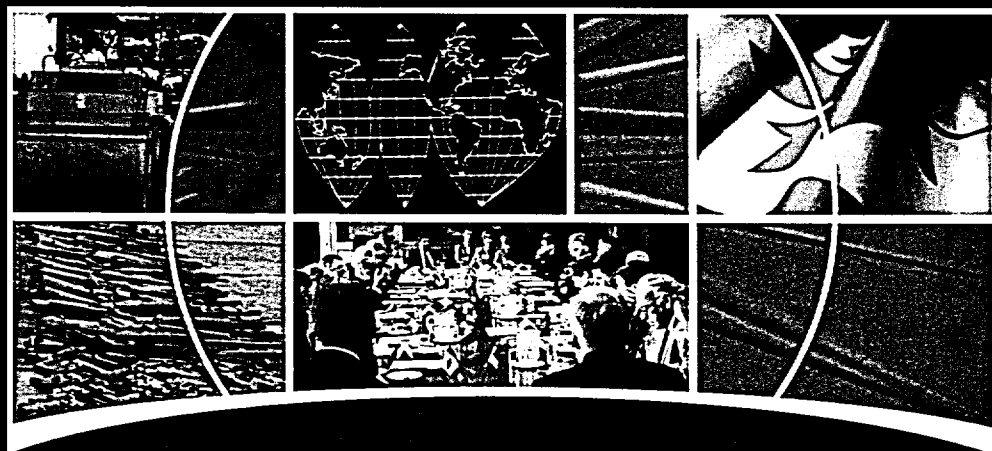


doc
CA1
EA365
2002A21
FRE

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

Department of Foreign Affairs
and International Trade

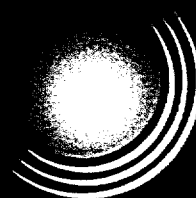
Canada



Faire progresser le Traité
d'interdiction complète
des essais (nucléaires) :
capacités, application
et entrée en vigueur

GEORGE MACLEAN

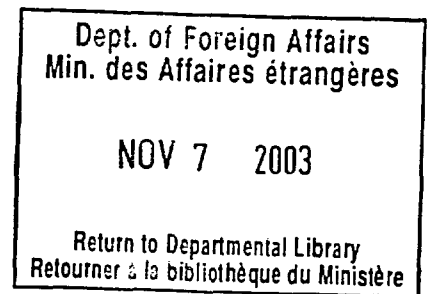
PRISI
PROGRAMME
DE RECHERCHE ET
D'INFORMATION
DANS LE DOMAINE
DE LA SÉCURITÉ
INTERNATIONALE



ISROP
INTERNATIONAL
SECURITY
RESEARCH AND
OUTREACH
PROGRAMME

CA1 EA365 2003A21
.63665392 (F)

Faire progresser le Traité d'interdiction complète des essais (nucléaires) : capacités, application et entrée en vigueur



George A. MacLean

Programme de recherche et d'information dans le domaine de la sécurité internationale
Direction générale de la sécurité internationale

JANVIER 2003

6584856

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE.....	p.1
SOMMAIRE.....	p.2
INTRODUCTION – POURQUOI NOUS AVONS BESOIN DU TICE.....	p.6
CONTEXTE – LE RÉGIME D’INTERDICTION DES ESSAIS.....	p.9
LES CAPACITÉS DE L’OTICE – UNE RÉUSSITE.....	p.13
QU’EN EST-IL DE L’ENTRÉE EN VIGUEUR? DE L’ESPOIR AU TRAVERS DU PESSIMISME.....	p.18
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS – L’AVENIR.....	p.32

PRÉFACE

Les vues et positions exprimées dans cette étude représentent uniquement celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues et positions du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ou du Gouvernement du Canada.

Le Programme de recherche et d'information dans le domaine de la sécurité internationale (PRISI) de la Direction générale de la sécurité internationale a supporté financièrement la rédaction de cette étude dont la version finale a été rédigé en octobre 2002.

Le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international tient à remercier l'auteur: George A. MacLean de l'Université du Manitoba.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
125 Promenade Sussex
Ottawa, Ontario, Canada

SOMMAIRE

Le présent rapport examine les perspectives d'un renforcement du régime d'interdiction des essais nucléaires et formule diverses recommandations visant à faire avancer celui-ci. Sans les ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur, il subsiste des questions quant à la « viabilité » du Traité d'interdiction complète des essais (TICE), et en particulier celle de son organe de vérification, l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais (OTICE). La recherche ici est centrée sur deux options : 1) le soutien d'un régime de vérification (OTICE) qui ne bénéficie toujours pas de la légitimité politique formelle conférée par un accord international; 2) les perspectives quant à l'entrée en vigueur du Traité et les stratégies à adopter vis-à-vis des États récalcitrants.

Le rapport comprend quatre sections :

1) Contexte : Le rapport évalue la nécessité du TICE et de son application, et il analyse sommairement les motifs de préoccupation des 44 États cruciaux qui doivent ratifier le Traité pour en faire un instrument de droit international. Cette section explore les raisons pour lesquelles il importe de renoncer à tous les essais nucléaires, aborde la question des États à capacité nucléaire et de la ratification requise (la ratification par les États figurant sur la liste de l'annexe 2 du Traité, expliquée en détail ci-après) et fait un survol des capacités actuelles de vérification du Secrétariat technique provisoire de l'OTICE.

2) Capacités de l'OTICE : Le rapport examine les points forts du régime de vérification du TICE, évalue la problématique du manque de mécanismes d'exécution prévus dans le Traité, et propose des solutions de rechange possibles. Cette partie traite des capacités de l'Organisation et des moratoires actuels sur les essais et aborde les questions touchant au « statu quo ».

3) Qu'en est-il de l'entrée en vigueur? Le rapport procède à un examen critique des arguments concernant une « ratification provisoire » du TICE. Essentiellement, les États qui ont ratifié le Traité pourraient-ils le faire entrer en vigueur « à titre provisoire » pour eux-mêmes? Cette section traite des importantes questions pratiques et juridiques à prendre en compte à cet égard. De plus, certains problèmes politiques sérieux pourraient compliquer une entrée en vigueur provisoire et risqueraient de démanteler entièrement le régime de non-essais.

4) Conclusions et recommandations : Le rapport met de l'avant une série de propositions susceptibles d'encourager les États qui n'ont pas signé et n'ont pas ratifié le TICE à appuyer celui-ci et, partant, à préserver la force du régime de non-essais dans son ensemble.

Les arguments généraux exposés dans le rapport sont les suivants :

- Le régime de non-essais est à la base de la non-prolifération, du contrôle des armements et du désarmement nucléaires (NCAD).
- Il existe deux engagements pour lesquels les États (tant ceux de la liste à l'annexe 2 que les autres) en sont venus à associer le Traité : un engagement envers la vérification, et un engagement envers un moratoire sur les essais.
- Paradoxalement, les conditions mêmes de l'entrée en vigueur du Traité ont entravé son application.
- Selon le droit international onusien en matière de traités, la ratification est la formulation de l'acceptation du traité avant son entrée en vigueur; et la signature du traité – même sans ratification – symbolise l'acceptation des principes qui y sont enchâssés, et l'engagement implicite de ne pas empêcher la réalisation des objectifs du traité; les États signataires doivent « s'abstenir, dans l'intervalle, de prendre des mesures qui priveraient le traité de son objet et de son but ».
- Cela crée une situation intéressante pour le TICE. Même s'il est clair que les conditions d'entrée en vigueur ne sont pas réunies, le fait que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, la Chine et la Russie) ont à tout le moins signé l'instrument astreint ceux-ci à se conformer à des conditions qui ne « priveraient de son (...) but » ce dernier. Cela signifie que les États signataires doivent s'abstenir d'actes qui rendraient le TICE inutile.
- Le TICE tire sa force de sa capacité de vérification, la plus avancée de tout le régime NCAD international. Ce fait, combiné à l'argument juridique selon lequel les États signataires sont au minimum tenus de s'abstenir d'actes qui mineraient le but du Traité, débouche sur un scénario fascinant : l'entrée en vigueur et, partant, l'universalité et l'efficacité de l'OTICE sont plus près de se réaliser dans le contexte actuel que si on procédait à une application provisoire du Traité.
- Il n'y a pas de consensus quant à l'avenir de l'OTICE sans l'entrée en vigueur du Traité.
- Vu l'étendue des moyens de vérification des engagements de non-essais dont dispose actuellement l'OTICE, l'unique étape restante est la plus importante : l'établissement des éléments juridiques nécessaires à la mise en oeuvre du régime.
- Compte tenu du poids de la Convention sur le droit des traités (et spécialement son article 18), du voeu exprimé par la communauté internationale en faveur d'un moratoire et d'un régime de

vérification, ainsi que du texte établissant la Commission préparatoire de l'OTICE, il existe maintenant une entrée en vigueur « *de facto* », même si elle n'est pas officielle.

- Le statu quo, *s'il est étayé par les recommandations contenues dans les présentes*, est préférable à un éventuel rejet catégorique – ou, à tout le moins, à un durcissement des attitudes – si l'on optait pour une entrée en vigueur provisoire.

Le rapport propose l'approche suivante :

- Mettre l'accent sur l'importance que conservent les conférences convoquées en vertu de l'article XIV. Ces rencontres sont les véhicules les plus appropriés pour faire avancer l'entrée en vigueur du TICE – après tout, c'est leur but premier. Mais elles offrent aussi une tribune où reconfirmer périodiquement que les États signataires et ratificateurs continuent de chercher à maintenir les éléments du Traité et s'abstiennent de prendre des mesures qui priveraient celui-ci de son objet et de son but. Ce qui est d'une importance cruciale pour la mise en oeuvre efficace du TICE puisqu'en droit international, les États qui ont signé et ratifié un traité ne peuvent être liés à perpétuité par celui-ci s'il n'entre pas en vigueur. L'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités stipule que les signataires et les États ratificateurs ont « exprimé [leur] consentement à être lié[s] par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à *condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée* » (italique ajouté). Cette clause est importante parce qu'elle implique qu'il faut s'employer à favoriser l'entrée en vigueur d'un traité.
- En outre, il faut exhorter les signataires et les ratificateurs à participer activement aux conférences convoquées en vertu de l'article XIV. Bien que seuls les ratificateurs soient *censés* participer aux conférences, celles-ci sont évidemment ouvertes aussi à d'autres, dont les États signataires et non signataires, les institutions spécialisées, ainsi que les organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Les États qui n'ont pas déposé leur instrument de ratification ne peuvent participer officiellement à la rédaction de la déclaration finale. Il faudrait envisager de donner un rôle plus grand aux États signataires dans les travaux de ces conférences et au niveau de la déclaration finale. Les raisons sont relativement simples : les États qui prennent actuellement part à la rédaction de la déclaration finale, et participent à part entière aux travaux de la conférence, se sont déjà formellement engagés à appliquer le Traité. L'entrée en vigueur est compromise, non par ces États, mais plutôt par ceux qui n'ont *pas* déposé leur instrument de ratification. Il y aurait de

l'opposition de la part des ratificateurs, mais le but premier de ces rencontres étant de faciliter l'entrée en vigueur du TICE, il pourrait être indiqué d'envisager de donner un rôle plus actif aux États qui n'ont pas ratifié.

- Il faudrait presser les États qui envisagent d'annoncer leur intention de se retirer du Traité de conserver tout au moins leur statut de signataire.
- Il faudrait fixer à 2005 la date cible de la pleine application des volets SSI/CID du régime de vérification. Une vérification complète et efficace est l'argument le plus susceptible de convaincre les États qui ne l'auront pas fait de ratifier le Traité.

FAIRE PROGRESSER LE TRAITÉ D'INTERDICTION COMPLÈTE DES ESSAIS (NUCLÉAIRES) : CAPACITÉS, APPLICATION ET ENTRÉE EN VIGUEUR

Introduction – Pourquoi nous avons besoin du TICE

Le régime de non-prolifération, de contrôle des armements et de désarmement (NCAD) reste le principal instrument de la stabilité et de la sécurité dans le monde aujourd'hui. La fin du discours hostile caractéristique de la guerre froide entre l'Est et l'Ouest a permis d'amorcer entre des acteurs importants un dialogue plus constructif sur le contrôle des armements, le désarmement et la sécurité générale du système international. S'il comporte certes plusieurs facettes, le régime NCAD est néanmoins un système de renforcement de la sécurité fondé sur le processus; rarement, dans son évolution, avons-nous été témoins de mouvements radicaux et révolutionnaires vers l'instauration de régimes complets et inclusifs de vérification et de surveillance des accords internationaux. Le régime est plutôt progressif et, en tant que processus développemental, il reflète les notions normatives de retenue en matière d'armement : les initiatives elles-mêmes voient le jour parce qu'on sent qu'il est nécessaire de contenir la technologie relative aux armements. Partant, plusieurs régimes interdépendants ont servi à formuler une façon paradigmatique de conceptualiser la retenue nucléaire. Pour contenir les armes et les technologies nucléaires, on a fait appel entre autres à plusieurs types de régimes distincts, allant des essais d'armes, à la possession, aux réductions d'armements et, ultimement, à l'élimination pure et simple de types d'armements.

S'il a à son crédit des réussites telles que la reconduction pour une durée illimitée du Traité sur la non-prolifération en avril 1995, ce nouveau régime a aussi connu plusieurs revers, dont le fait que le TICE ne soit toujours pas en vigueur. Le régime de non-essais est à la base de la non-prolifération, du contrôle des armements et du désarmement nucléaires. Toutes les autres initiatives à ce chapitre sont tributaires d'un régime de non-essais à la fois opérationnel et inclusif. Pour Gerald Smith, ex-directeur de l'Arms Control and Disarmament Agency des États-Unis, « il est difficile de concevoir une autre mesure qui réussirait mieux qu'une interdiction complète des essais nucléaires à contenir la propagation du fléau nucléaire » [Traduction]¹. Le régime de non-essais a servi de fondement au premier véritable système NCAD, le Traité d'interdiction partielle des essais (LTBT ou PTBT, en 1963), et les efforts déployés pour rendre ce traité vraiment complet ont été à l'avant-plan des initiatives NCAD depuis lors.

¹Voir Smith, « End Testing, Stem the Bomb's Spread », *Arms Control Today*, (novembre 1990), p. 9.

L'incapacité de la Conférence du désarmement (CD) à faire le consensus sur une recommandation concernant un traité d'interdiction complète des essais a conduit l'Australie (avec le soutien de 126 États) à présenter, le 19 septembre 1996 à l'Assemblée générale de l'ONU, un projet de résolution proposant l'adoption du TICE. En octobre 2002, 166 États avaient signé le Traité, et 97 l'avaient ratifié. En conformité avec l'article XIV, le TICE entrera en vigueur 180 jours après sa ratification par les 44 États donnés comme ayant une capacité nucléaire et dont la liste figure dans l'annexe 2 du Traité. Bien que 31 d'entre eux aient ratifié l'instrument, un bon nombre (dont l'Algérie, la Chine, la Colombie, la République populaire démocratique de Corée, l'Égypte, les États-Unis, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, Israël, le Pakistan et le Viêt-Nam) ne l'ont pas encore fait. De plus, trois des États – l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord – ne sont même pas signataires.

Vu la rigidité des conditions fixées à l'article XIV, le TICE est en quelque sorte en situation d'attente depuis quelque temps déjà. Paradoxalement, ces mêmes conditions ont entravé la mise en oeuvre du Traité; le fait que 44 États spécifiques doivent le ratifier avant qu'il ne puisse prendre effet en retarde, en partie, la mise en oeuvre. Mais cette liste de 44 États (ceux donnés par l'Agence internationale de l'énergie atomique comme ayant des réacteurs nucléaires de puissance) est en fait un compromis, puisque certains des négociateurs ne voulaient pas initialement limiter aux cinq États originaux (États-Unis, Russie, Royaume-Uni, France et Chine) le nombre requis de ratificateurs, tandis que d'autres s'objectaient à l'inclusion de trois autres puissances tacitement détentrices (Israël, l'Inde et le Pakistan).

Dans le cas de chaque État listé à l'annexe 2 qui n'a pas signé ou ratifié le Traité, une raison ou un ensemble de raisons politiques motivent l'absence de soutien. La décision de certains de ces États a plus de poids que celle d'autres États : par exemple, si l'Inde devait décider d'accéder au Traité (c'est-à-dire le signer puis le ratifier), le Pakistan a affirmé qu'il emboîterait le pas. De même, si les États-Unis ratifiaient, la Chine suivrait vraisemblablement et aussi, probablement, Israël. Qui plus est, si les États-Unis décidaient de ratifier, ils pèseraient alors de tout leur poids diplomatique sur d'autres États récalcitrants de manière à accélérer l'entrée en vigueur.

Mais il est improbable que l'Inde accède au Traité ou que les États-Unis le ratifient, pour les raisons exposées ci-après. Heureusement, les concepteurs du Traité avaient prévu une impasse du genre. Reconnaisant la difficulté inhérente qu'il y aurait d'amener les 44 États à ratifier, les négociateurs ont prévu

des conférences annuelles durant lesquelles les participants pourraient continuer de discuter du sujet. La première Conférence en vue de faciliter l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires s'est tenue à Vienne du 6 au 8 octobre 1999, trois ans après l'ouverture de cet instrument à la ratification. Les États qui n'avaient pas encore ratifié ont alors été encouragés à le faire, et invités à « s'abstenir, dans l'intervalle, de prendre des mesures qui le priveraient de son objet et de son but ». Comme on le soutiendra plus loin, cette dernière considération est d'une importance capitale pour l'avenir du Traité, et pour sa possible application « provisoire ».

Depuis cette première conférence, plusieurs États parties, dont le Bangladesh, le Chili, la Russie, l'Ukraine et la Turquie, ont ratifié le Traité, mais d'autres restent sur la touche. Après la rencontre, certains joueurs clés comme l'Inde, le Pakistan et les États-Unis, ont mis en oeuvre des politiques qui oscillent entre l'appui et la résistance au TICE. Un tel comportement, s'il ne « prive [pas le traité] de son objet et de son but », contribue à tout le moins à la situation actuelle, ou des membres potentiels vitaux choisissent le parti de l'inaction tout en déclarant leur soutien d'un large régime de non-essais. Tout cela a contribué à créer un sentiment général d'incertitude quant aux chances futures d'un TICE.

La deuxième conférence devait avoir lieu au siège de l'ONU à New York du 25 au 27 septembre 2001, mais elle a été reportée aux 11, 12 et 13 novembre à la suite des attaques du 11 septembre. Cent neuf États y ont pris part, mais aucun des 13 États restants de l'annexe 2 n'a ratifié le Traité depuis. De plus, les États-Unis n'étaient pas au rendez-vous². Cette rencontre qui, de l'avis de beaucoup, était une occasion d'accélérer le processus de ratification, a été clairement influencée par la guerre contre le terrorisme dirigée par les États-Unis, et les perspectives de ratification par un grand nombre d'États clés ne sont pas encourageantes. Cela dit, on entretient un certain espoir que la Colombie, l'Indonésie et le Viêt-Nam ratifieront l'instrument incessamment.

Malgré l'impasse actuelle, le processus du TICE a jusqu'à maintenant été une réussite, largement en raison des développements productifs survenus à l'Organisation du Traité d'interdiction complète des

²Les États qui n'ont pas ratifié ne sont pas tenus de participer aux conférences, mais bon nombre le font à titre d'observateurs. De plus, malgré l'impression générale que les États-Unis n'appuient pas le Traité (une éventualité plus préoccupante sous l'administration Bush), ils n'ont pas activement cherché à s'en retirer, ni ne l'ont-ils renié. Comme l'a fait observer un haut fonctionnaire, il y a un « roulement » continu au département d'État, et le soutien du TICE au sein de l'administration pourrait augmenter, dans la même mesure qu'il a diminué. Entrevue, officiel de la mission des États parties, Vienne, Autriche, 15 juillet 2002.

essais (OTICE) à Vienne, ainsi que du succès considérable qu'a enregistré son Secrétariat technique provisoire (STP) dans l'établissement de ce qui est assurément le plus grand système de vérification et de surveillance au monde. Ce système, sans précédent dans les régimes de contrôle des armements, fait appel à un réseau mondial de stations d'observation – le Système de surveillance internationale (SSI) – ainsi qu'à des installations de traitement à Vienne – le Centre international de données (CID). Depuis 1996, le TICE a, pour l'essentiel, été dans un état d'hibernation. Le Traité a assumé un rôle organisationnel en tant que forum normatif pour une interdiction des essais, mais il ne dispose pas de la structure institutionnelle que lui donnerait une OTICE pleinement opérationnelle. En outre, il est de plus en plus clair que les États (tant ceux de l'annexe 2 que les autres) en sont venus à associer le Traité à deux engagements : l'un envers la vérification et l'autre envers un moratoire sur les essais. Enfin, même si aucun autre État de l'annexe 2 n'a ratifié le Traité depuis l'Ukraine en février 2001, le processus d'universalisation s'est poursuivi rapidement, le mouvement allant même en s'accéléralant durant la deuxième conférence de facilitation à l'automne 2001.

Les efforts pour obtenir une interdiction complète des essais d'armes nucléaires à l'échelle mondiale ne se sont pas faits dans le vide. Au contraire, le processus du TICE s'inscrit dans un mouvement international de longue date en faveur de la non-prolifération et du désarmement qui a connu une série de succès et de revers au cours des quarante dernières années. De plus, le régime d'interdiction des essais n'est qu'une facette d'une action beaucoup plus large destinée à endiguer le développement de programmes existants et futurs d'armements nucléaires.

Contexte – Le régime d'interdiction des essais

Une interdiction vraiment globale des essais nucléaires (l'interdiction complète de l'exécution de toute explosion expérimentale d'armes nucléaires dans quelque environnement que ce soit) a longtemps été considérée par la communauté internationale comme une étape cruciale vers l'objectif ultime du désarmement nucléaire. Le Traité d'interdiction partielle des essais (LTBT, ou PTBT) conclu en 1963 laissait entrevoir que les États signataires entendaient oeuvrer à la conclusion d'un traité d'interdiction plus globale. L'un des objectifs premiers du LTBT, énoncé dans le préambule, était de « [mettre] fin à la course aux armements et [de faire] cesser toute incitation à la production et aux essais de toutes sortes d'armes, y compris les armes nucléaires »³.

³« Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau », signé à Moscou le 5 août 1963; entrée en vigueur le 10 octobre 1963.

Le LTBT interdit les essais nucléaires dans l'atmosphère, sous l'eau et dans l'espace extra-atmosphérique. Point tournant dans l'histoire du contrôle des armes nucléaires, il a signalé l'amorce d'une approche coopérative dans la relation largement hostile entre les États-Unis et l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS). Bilatéral à l'origine, le LTBT a servi d'assise à un processus davantage multilatéral de non-prolifération et de désarmement. Les propositions initiales du LTBT (que la Chine et la France, deux puissances possédant l'arme nucléaire, n'ont pas encore signé) ont étayé un régime d'essais plus large, et notamment les efforts en vue de mettre en place un traité d'interdiction complète des essais⁴.

Le Traité sur la non-prolifération (TNP) nucléaire de 1968 est venu élargir le régime non nucléaire de manière à y englober la possession d'armes. Le TNP a créé un système résolument asymétrique d'États possesseurs et d'États non possesseurs⁵. Il devait s'attaquer à la question de la prolifération « horizontale » en interdisant à de nouveaux États d'acquérir des armes nucléaires en échange d'un engagement de la part des puissances nucléaires établies à s'appliquer à mettre un terme à la course aux armements nucléaires, et à réaliser ultimement le désarmement nucléaire⁶. Le TNP a aussi énoncé l'objectif de l'interdiction des essais : « assurer l'arrêt de toutes les explosions expérimentales d'armes nucléaires à tout jamais et (...) poursuivre les négociations à cette fin »⁷. À l'issue des réunions de la Conférence de reconduction du TNP en mai 1995 à New York, les participants ont décidé de proroger indéfiniment le Traité. De plus, largement

⁴D'autres ont suggéré une approche intermédiaire. Jozef Goldblat et David Cox, par exemple, ont proposé une interdiction des essais à seuil très bas (*Very Low Threshold Test Ban -VLTTB*) – au plus cinq kilotonnes – comme une « solution de rechange significative » au TICE. Le LTBT a encouragé la conclusion du Traité de 1974 entre les États-Unis et l'URSS relatif à la limitation des essais souterrains d'armes nucléaires, ainsi que du Traité de 1976 entre les États-Unis et l'URSS sur les explosions nucléaires souterraines à des fins pacifiques (PNET) réglementant les explosions nucléaires en dehors des essais d'armes réguliers. Goldblat et Cox (sous la direction de), *Nuclear Weapon Tests: Prohibition or Limitation?* (Stockholm, SIPRI en association avec Oxford University Press, 1991).

⁵Le TNP est issu d'une résolution adoptée en 1961 par l'Assemblée générale de l'ONU en vue d'adopter un traité qui gouvernerait l'acquisition d'armes nucléaires et leur prolifération. Dans certains cas, le Traité demandait à des États n'ayant que des programmes civils de permettre à l'Agence internationale de l'énergie atomique, créée en 1957, d'inspecter leurs programmes nucléaires. Le TNP a permis de poursuivre le développement de programmes d'énergie nucléaire civile.

⁶« Déclarant leur intention de parvenir au plus tôt à la cessation de la course aux armements nucléaires et de prendre des mesures efficaces dans la voie du désarmement nucléaire », préambule, « Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires » (729 UNTS 161); entrée en vigueur le 5 mars 1970.

⁷« Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires », ouvert à la signature à Londres, Moscou et Washington le 1^{er} juillet 1968; entrée en vigueur le 5 mars 1970.

sous l'effet des pressions américaines, les États possesseurs ont convenu de chercher à négocier un TICE et se sont engagés à continuer de réduire le nombre de leurs ogives, dans l'intention de les éliminer à terme⁸.

Après les volets de la possession et des essais, l'étape logique suivante dans l'instauration d'un régime de retenue nucléaire, et peut-être la plus insaisissable pour l'instant, concerne l'élimination des matières nucléaires

utilisées dans le développement d'armes⁹. Un régime d'« élimination » des matières fissiles est en quelque sorte une charnière dans le processus de non-prolifération à l'échelle mondiale, puisque la gestion des matières fissiles (et l'objectif ultime de leur élimination) est en fait le point culminant de tout le régime de retenue nucléaire.

Le traité envisagé interdisant la production de matières fissiles (FMCT) – une question pouvant utilement faire l'objet d'un rapport distinct – constitue la plus importante composante dans la fabrication d'armes nucléaires. Le FMCT vise les stocks existants de matières fissiles qui peuvent servir à fabriquer des armes nucléaires, ainsi que la production courante de nouvelles matières fissiles. Sans contrôles sur les matières fissiles militaires, on peut difficilement espérer contrôler efficacement la prolifération, tant verticale qu'horizontale, des armes nucléaires elles-mêmes. La problématique est compliquée par le fait que les stocks existants et la production actuelle et future sont considérés par bon nombre (y compris des États possesseurs et des États du seuil) comme des questions distinctes, qui doivent donc être examinées isolément pour que puisse être réalisé l'objectif ultime du désarmement nucléaire mondial. Le défi est de taille, compte tenu de l'éventail du développement des matières fissiles – stocks et production – dans les États nucléaires ainsi que dans les États du seuil, ou États nucléaires non déclarés.

⁸La Conférence d'examen et de prorogation du TNP a adopté un ensemble de principes et d'objectifs relatifs à la non-prolifération et au désarmement nucléaires, mais elle n'a pu convenir d'une déclaration finale. Les principes et objectifs comprenaient des décisions concernant la non-prolifération, le désarmement nucléaire, les zones exemptes d'armes nucléaires, les garanties, les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et l'accroissement des ressources à la disposition de l'AIEA. Voir Berhanykun Andemicael, Merle Opelz et Jan Priest, « Measure for Measure: The NPT and the Road Ahead », IAEA Bulletin, n° 37 (septembre 1995), p. 33.

⁹Pour plus d'information, voir George A. MacLean, « Expanding the Existing Nuclear Disarmament Regime: Prospects for Bilateral U.S. Russian Cooperation », in Stuart Nagel (sous la direction de), Handbook of Global International Policy, (New York: Marcel Dekker, 2000); et George A. MacLean, « Moving Right Along: Developments in the Nuclear Disarmament Regime After the Cold War », The Journal of Conflict Studies, n° 18 (printemps 1998).

La nature cumulative du NCAD nucléaire ajoute à la complexité de l'entreprise. Tout comme les initiatives de contrôle des armements et de désarmement ont par le passé connu le plus de succès du fait de développements progressifs davantage que comme suite à des tentatives globales et peut-être par trop ambitieuses, de même il faut considérer les démarches futures comme un processus vers la réalisation de l'objectif plus global de l'élimination totale des armes nucléaires, malgré la vision irréaliste que peut supposer un tel scénario. Ce constat vaut aussi pour le TICE. En fait, dans une perspective historique, l'évolution actuelle du désarmement nucléaire montre l'effet cumulatif des efforts faits durant la guerre froide et l'après-guerre froide. Animée par le principe de la non-prolifération au service du désarmement, la primauté du régime de possession du TNP est directement liée à la logique des régimes de non-essais et d'arrêt de la production de matières fissiles : la réalisation de l'objectif premier consistant à contenir la propagation des armes et de la technologie des armements existantes peut ensuite mener à la limitation des essais et du développement des armes qui, en retour, peut à terme servir de base à une interdiction du matériel requis pour produire des armes à l'avenir.

L'effet cumulatif de plusieurs régimes distincts a en quelque sorte créé un paradigme pour l'analyse de la non-prolifération, du contrôle des armements et du désarmement (NCAD), en ce sens que le développement de ces régimes reflète les idées du moment en ce qui concerne la retenue relativement aux armes de destruction massive. Partant, plusieurs régimes interdépendants ont servi à formuler une façon paradigmatique de conceptualiser la retenue nucléaire.

Ces développements, qui se sont échelonnés sur 40 ans, avaient pour but ultime le désarmement nucléaire complet. L'élément « processus » est important ici parce qu'il met en relief la portée progressive et de plus en plus large des accords et traités de contrôle des armements, évoluant des essais et de la possession à la limitation puis, à terme, à la réduction. Nombre de traités, bilatéraux et multilatéraux, de contrôle des armements et de désarmement ont été négociés durant la guerre froide. Grosso modo, les initiatives de contrôle des armements les plus significatives reflètent cinq étapes principales du régime de retenue nucléaire : les essais, la possession, la limitation, la réduction et l'élimination (voir le Tableau 1).

Ce « processus » NCAD, toutefois, a été entravé par la présence de déséquilibres en cours de route. S'il existe depuis près de quatre décennies, le régime d'interdiction des essais n'est toujours pas complet, ce qui affecte d'autres aspects des préoccupations nucléaires, comme la limitation et la réduction des stocks d'ogives ou la question des matières fissiles. Le TICE revêt donc une importance centrale pour la vitalité

globale du régime de non-prolifération nucléaire. La nécessité de renoncer aux essais d'armes nucléaires et les préoccupations non moins permanentes quant à la prolifération horizontale des États nucléaires¹⁰ illustrent le besoin d'un régime d'interdiction des essais. Toutefois, malgré les préoccupations constantes au sujet de nouveaux essais et du développement d'armes, le TICE et son entité organisationnelle – l'OTICE – représentent des réalisations importantes en matière de NCAD.

Les capacités de l'OTICE – Une réussite

Le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires a été caractérisé comme étant

une pierre angulaire du régime international de non-prolifération des armes nucléaires et une assise de la poursuite du désarmement nucléaire. L'interdiction globale qu'il comporte de procéder à toute explosion expérimentale d'armes nucléaires dans quelque environnement que ce soit restreindra le développement et l'amélioration des armes nucléaires et mettra un terme au développement de nouvelles versions sophistiquées de ces armes [*Traduction*]¹¹.

Cela décrit clairement l'importance du régime d'interdiction des essais et montre le lien qui existe avec d'autres régimes NCAD.

L'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE) est l'organe opérationnel qui suivra l'application du TICE une fois celui-ci entré en vigueur. Dans l'intérim, les États signataires du Traité ont créé la Commission préparatoire de l'OTICE (communément appelée la « PREPCOM ») pour élaborer les responsabilités de vérification de l'Organisation, et préparer celle-ci à la première réunion de la conférence des États parties, également après l'entrée en vigueur du Traité.

L'OTICE, qui sera établie à la date de l'entrée en vigueur du Traité, aura son siège à Vienne, en Autriche. Elle devra assurer la mise en oeuvre du Traité, y compris en ce qui concerne la vérification internationale et la conformité, et elle offrira aux membres un cadre pour la consultation et la coopération. À cette fin, les États membres ont convenu le 19 novembre 1996 d'établir une commission préparatoire de l'OTICE et de lui donner pour mandat de travailler au régime de vérification internationale requis pour le TICE et d'organiser la première réunion des États parties.

¹⁰Notamment l'aveu troublant de la Corée du Nord en octobre 2002 selon lequel cet État aurait eu un programme d'acquisition d'armes nucléaires depuis 1994, en contravention de son entente préalable avec les États-Unis de ne pas chercher à se doter d'armes nucléaires.

¹¹<http://www.ctbto.org/>

À la fin de 1997, la Commission avait formulé des recommandations sur les tâches à accomplir pour établir le système de vérification; elle a de plus présenté des évaluations des répercussions au niveau des coûts, et défini les exigences et les spécifications techniques. Ces tâches comprenaient l'élaboration de plans, de politiques, de lignes directrices, de procédures et de documents sur les questions liées au Système de surveillance international (SSI), au Centre international de données (CID), aux communications et aux inspections sur place. Des technologies de surveillance des radionucléides, de surveillance sismologique et hydroacoustique ainsi que de surveillance par détection des infrasons ont été spécifiées pour le SSI, qui relève du Secrétariat technique provisoire (STP) de l'OTICE. Il est prévu que le Système disposera d'un réseau de 50 stations primaires et de 100 à 150 stations auxiliaires de détection sismologique, de 11 stations de détection hydroacoustique, de deux systèmes américains de localisation des impacts de missiles (MILS), de 75 à 100 sites de surveillance des radionucléides et de 70 détecteurs d'infrasons¹².

La Commission a élaboré le système le plus avancé de vérification du régime NCAD, avec un réseau de 321 stations de surveillance capables d'enregistrer les secousses sismiques provenant d'une explosion nucléaire sous terre, en haute mer ou dans l'atmosphère. Le système peut aussi détecter des débris radioactifs libérés dans l'atmosphère¹³. Parmi ses responsabilités, le CID devra fournir aux États parties des rapports spécifiques et normalisés et aider à l'analyse technique des données du SSI. Les inspections sur place (ISP) ne devraient pas occuper la même importance à l'OTICE, puisque la plus grande partie du travail de vérification sera effectuée par l'interface SSI/CID¹⁴.

Mises à part les questions juridiques entourant l'entrée en vigueur du Traité, le volet « vérification » des activités de la Commission préparatoire du TICE ressortit à un régime juridique différent. La résolution portant création de la Commission préparatoire a été adoptée par les États parties signataires en 1996. Il y

¹²Rebecca Johnson, « Ending Nuclear Weapon Testing: Getting and Keeping the CTBT », in Richard Guthrie (sous la direction de), *Verification 1997: The VERTIC Yearbook*, (Boulder, Westview Press, 1997), p. 27.

¹³<http://www.ctbto.org/verification/facilities/mapfacilities.html>

¹⁴Les inspections sur place sont un sujet très controversé à l'OTICE à l'heure actuelle, certains États signataires comme la Russie et les États-Unis voulant qu'une importance moins grande soit accordée à la vérification sur place. De plus, il reste à déterminer comment ces inspections s'articuleront avec le réseau SSI/CID; les ISP sont vues comme étant « très indépendantes » de celui-ci. Toutefois, bien qu'aucune entente ne soit intervenue quant aux accords de confidentialité relatifs aux ISP, on prévoit que les responsables des ISP relèveront du CID. Entrevue, haut fonctionnaire de la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais, Vienne, Autriche, 15 juillet 2002.

est prévu que la Commission mettra en place les installations de vérification et de surveillance nécessaires à l'application des dispositions du Traité. La résolution stipule en outre que la Commission instituera un régime qui, « en attendant leur mise en service officielle, [permettrait d']exploiter provisoirement » le SSI et le CID¹⁵. L'entente relative à la Commission préparatoire fait état de la nécessité d'une structure internationale formelle pour accueillir la Commission – l'OTICE –, ce qui ne saurait se faire que par l'entrée en vigueur du Traité. Partant, il se pose une importante question de légitimité : si la Commission a pour mandat de mettre en place un régime de vérification capable de fonctionner « provisoirement », mais qu'elle doit être intégrée dans l'OTICE (qui requiert l'entrée en vigueur du Traité), alors quel rôle de vérification aux termes du TICE la Commission a-t-elle si le Traité n'entre pas en vigueur?

Il y a deux réponses à cette question. Premièrement, d'un strict point de vue juridique, il n'est pas certain que la Commission aurait un mandat contraignant – soit en droit coutumier, soit en droit conventionnel – de mener ses activités de vérification et de surveillance. La Commission n'a pas été expressément créée par un traité distinct qui pourrait lier les États parties; elle est plutôt issue d'une résolution adoptée par les États parties au TICE. De plus, ces États n'avaient pas tous ratifié le Traité et, partant, il n'existe pas de mandat juridique de créer une organisation internationale distincte (par exemple, l'OTICE). Il n'y a pas de dispositions prévoyant la signature, la ratification ou l'entrée en vigueur de la résolution créant la Commission préparatoire.

Mais la Commission a été créée « aux fins de l'exécution des préparatifs nécessaires à l'application efficace » du TICE. De plus, elle a reçu le statut d'organisation internationale et elle a reçu le pouvoir de conclure des accords avec les États parties¹⁶ pour permettre l'application du Traité. Plutôt que de créer une entité juridique distincte, il était nécessaire de donner cette responsabilité officielle à la Commission pour lui permettre de conclure des accords formels avec les États parties afin de mettre en place le réseau de vérification et de surveillance requis pour l'OTICE.

L'interface juridique entre la Commission et les États parties comporte deux volets : les « accords d'installation » prévoyant la construction de stations du Système de surveillance international (SSI) ou la colocation de stations existantes pour les besoins des activités du SSI; et l'« échange de lettres » entre la

¹⁵ONU, document CTBT/MSS/RES/1, 27 novembre 1996.

¹⁶*Ibid.*

Commission et les États parties pour sanctionner les activités du SSI sur le territoire de ces derniers¹⁷. Ces mécanismes juridiques sont indiscutablement nécessaires pour que l'entente de constitution de la Commission puisse être efficace.

Du point de vue juridique, donc, la Commission préparatoire a *forcément* le statut voulu pour assurer la mise en place effective d'un réseau international de stations de vérification de l'interdiction des essais. Les États parties au TICE en 1996 lui ont donné les outils juridiques voulus pour préparer la mise en oeuvre du Traité une fois celui-ci entré en vigueur. Cette autonomie, en droit, d'accomplir le mandat qui lui a été confié à titre d'organisation internationale est l'un des aspects qui légitiment le plus clairement la Commission préparatoire, et le TICE de façon plus générale. Comme l'a soutenu un expert juridique, la non-entrée en vigueur « n'est pas vue comme un obstacle » pour la Commission, compte tenu de sa prérogative de conclure des arrangements juridiques avec les États parties. Toutefois, l'application des dispositions entre la Commission préparatoire de l'OTICE et les États parties « reste à être codifiée en droit international » pour être vraiment contraignante¹⁸. Cet arrangement juridique plutôt confondant découle du texte même de l'accord établissant la Commission¹⁹. Alors que le TICE subordonne les activités de vérification à l'entrée en vigueur du Traité, l'entente de constitution de la Commission préparatoire confère à celle-ci une mesure d'autonomie, y compris le droit d'« exploiter provisoirement, selon les besoins, le Centre international de données et les réseaux du Système de surveillance international prévus par le Traité »²⁰ sans entrée en vigueur. Cette situation est plutôt particulière à la Commission, mais elle peut servir de base à l'entrée en vigueur, dans la mesure où elle introduit un système viable et responsable de vérification et de surveillance.

¹⁷Entrevue, officiel de la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais, Vienne, Autriche, 15 juillet 2002.

¹⁸Entrevue, officiel de la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais, Vienne, Autriche, 15 juillet 2002.

¹⁹«Résolution portant constitution de la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, adoptée par les États signataires le 19 novembre 1996. ONU, *ibid.*

²⁰Le paragraphe 5 c) de l'annexe intitulée « Texte sur la constitution d'une commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires » se lit comme suit : « Entre la date de l'ouverture du Traité à la signature et celle de la clôture de la session initiale de la Conférence des États-parties, la Commission emploie les fonds versés par les États signataires pour couvrir les coûts découlant nécessairement de ses fonctions et objectifs, notamment les investissements et les frais d'exploitation et d'entretien requis pour établir et, en attendant leur mise en service officielle, exploiter provisoirement, selon les besoins, le Centre international de données et les réseaux du Système de surveillance international prévus par le Traité ». ONU, *ibid.*

La deuxième réponse à la question entourant la vérification sans entrée en vigueur du Traité est davantage pratique que juridique. On peut arguer que le plus grand triomphe du régime d'interdiction des essais a été la création d'un système vraiment efficace de vérification et de surveillance. Mais, au bout du compte, ce triomphe débouche sur un dilemme : à quelle étape s'arrête le mandat juridique de « fournir les services nécessaires pour [que la Commission préparatoire] (...) puisse commencer [l]es travaux »²¹ de l'OTICE? La Commission fonctionne effectivement comme une organisation NCAD, mais son rôle premier est de préparer l'entrée en vigueur du TICE. Dans la pratique, plutôt que sur le plan juridique, la Commission fournit virtuellement – sinon complètement – la structure de vérification opérationnelle dont le TICE aura besoin. Pourtant, cette structure existe sans que le Traité soit entré en vigueur. Tout ceci concourt à créer une situation vraiment unique où la Commission préparatoire de l'OTICE (une organisation créée sans traité formel, mais néanmoins liée à un tel traité) a un mandat plus large que d'autres régimes de vérification, principalement en raison des exigences énormes au niveau de l'analyse de l'interdiction des essais dans le monde.

D'une part, cela crée une situation problématique pour le régime d'interdiction des essais. Il existe présentement un système efficace et opérationnel de vérification doté d'un réseau mondial de stations de surveillance et fournissant des données à un service central de traitement, lui aussi opérationnel. Il semble que les considérations juridiques et pratiques du mandat de la Commission préparatoire aient été satisfaites. Le dilemme, toutefois, concerne le statut du réseau de vérification sans entrée en vigueur. Il est intéressant de se demander, même rétrospectivement, si les États parties au TICE en 1996 croyaient que le Traité ne serait toujours pas entré en vigueur alors que le réseau de vérification confié à la Commission serait, quant à lui, opérationnel.

D'autre part, les réalisations de la Commission préparatoire depuis les six dernières années peuvent être invoquées à l'appui de l'entrée en vigueur, particulièrement auprès des États qui craignent que la vérification soit ou bien impossible, ou bien inefficace. Malgré l'absence de soutien des États-Unis, les conférences convoquées en vertu de l'article XIV ont été un succès pour une variété de raisons. Du point de vue de la vérification, les participants, par leur présence, ont donné leur « vote de confiance » quant à la vérifiabilité du Traité, appuyant les champions du régime et marquant leur désaccord avec les détracteurs, dont ceux aux États-Unis, qui ont soutenu que le Traité n'est pas vérifiable. De façon plus générale, les

²¹ONU, *ibid.*

conférences ont étayé les objectifs du régime international de non-prolifération en gardant le TICE opérationnel et en permettant la poursuite des négociations avec les États qui ne l'ont pas signé ou ratifié. Selon la plupart des estimations concernant la mise en service de tout le réseau SSI/CID, le système de vérification (à l'exclusion des inspections sur place) sera pleinement opérationnel d'ici à 2005²². Il faudrait utiliser les aspects pratiques de l'action de la Commission préparatoire comme argument constructif pour souligner la nécessité de l'entrée en vigueur du Traité.

Bref, l'OTICE est représentative d'un régime de vérification vraiment efficace, bien que sans la légitimité d'un traité juridiquement contraignant à son appui. Mais, comme on le verra dans la section suivante, l'efficacité de l'Organisation est à la base des arguments en faveur d'un régime international de non-essais qui soit indéniablement universel et adéquat.

Qu'en est-il de l'entrée en vigueur? – De l'espoir au travers du pessimisme

Comme on l'a suggéré dans la section précédente, les capacités de l'OTICE de vérifier l'application d'une interdiction complète des essais sont supérieures à celles de tout autre régime NCAD, et elles représentent l'aspect le plus prometteur du processus d'interdiction des essais. En fait, vu les capacités de vérification des engagements de non-essais dont dispose l'OTICE à l'heure actuelle, on pourrait dire que la seule étape qui reste est la plus importante : l'établissement des éléments juridiques nécessaires à la mise en oeuvre du régime.

Évidemment, l'élément juridique le plus important en ce qui concerne l'application du TICE est son entrée en vigueur. Selon l'interprétation courante du droit international, tout traité dont conviennent des nations-États ne peut être appliqué de façon contraignante qu'une fois entré en vigueur. Selon le scénario le plus simple, le nombre nécessaire d'États parties au TICE, y compris les États de l'annexe 2 visés à l'article XIV, ratifieraient le Traité, le rendant de la sorte juridiquement contraignant et pleinement opérationnel. Vu la gamme de questions soulevées par les essais d'armes nucléaires, toutefois, il est peu probable, estime-t-on à l'heure actuelle, que l'entrée en vigueur puisse se faire par ce processus.

²²Des estimations plus prudentes ont avancé 2007. Diverses entrevues, Vienne, Autriche, juillet 2002.

Certaines questions clés méritent néanmoins qu'on s'y arrête, dont :

- La possibilité d'une mise en oeuvre effective du régime de vérification du TICE, même sans que celui-ci n'entre en vigueur. Cela fait entrer en jeu le mandat du Secrétariat technique provisoire, que le Traité entre en vigueur ou non.
- Les incidences sur le droit international, y compris en ce qui concerne les questions de droit international coutumier et la règle de droit imposée aux États qui signent et qui ratifient un traité non encore entré en vigueur.
- Les arguments entourant une application « provisoire » du TICE.
- Les enjeux qui débordent le débat concernant l'entrée en vigueur « provisoire ».
- Déterminer si les mesures déjà en place ce qui est déjà en place ne constituent pas une entrée en vigueur « *de facto* » qui mérite d'être avalisée ou si l'état de fait actuel ne nuit pas plutôt au processus de ratification et d'entrée en vigueur.

Toutes ces questions méritent un examen attentif.

La présente section évalue les arguments relatifs à la « légalité » des mécanismes non conventionnels d'entrée en vigueur du TICE. Certains commentateurs ont fait remarquer que, malgré l'absence d'une entrée en vigueur en bonne et due forme, le système de vérification du Traité est néanmoins efficace et opérationnel. Cela pose de sérieuses questions, puisqu'il n'y a pas consensus quant à l'avenir de l'OTICE sans l'entrée en vigueur du Traité. Plusieurs recommandations sont formulées, entre autres appliquer le Traité sans entrée en vigueur ou avec une entrée en vigueur partielle, mettre le traité « au rancart » pour l'instant, ou encore procéder par entrée en vigueur « provisoire ». On y examine ces options, avant d'y aller de recommandations dans la section de conclusion.

Mise en oeuvre effective possible du régime de vérification du TICE, même sans entrée en vigueur

Les conditions régissant l'entrée en vigueur du TICE sont particulièrement strictes : ainsi, le Traité entrera en vigueur 180 jours après que les 44 États listés à l'annexe 2 du TICE l'aient ratifié²³. La plupart de ces

²³Les États « de l'annexe 2 » sont ceux qui ont des réacteurs nucléaires de puissance : l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, le Bangladesh, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, le Canada, le Chili, la Chine, la Colombie, la République de Corée, la République populaire démocratique de Corée, l'Égypte, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Inde, l'Indonésie, la République islamique d'Iran, Israël, l'Italie, le Japon, le Mexique, la Norvège, le Pakistan, les Pays-Bas, le Pérou, la Pologne, la Roumanie, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la Fédération de Russie, la Slovaquie, la Suède, la Suisse,

États sont déjà des États ne possédant pas d'armes nucléaires et assujettis aux modalités du Traité sur la non-prolifération. Toutefois, pour les États possesseurs déclarés ou les États du seuil (soupçonnés ou non déclarés)²⁴, la ratification est spécialement importante. Bien qu'on ait prétendu que ces conditions restrictives compliquent l'application du Traité, ses concepteurs ont fait valoir que toutes ces nations doivent accorder leur soutien de façon à rendre le Traité vraiment efficace et valide.

Incidences sur le droit international

Les principes de droit, tant international qu'intérieur, reposent sur une application contraignante et une allégeance ultime. En d'autres mots, tant le droit international que le droit intérieur reposent sur un mélange de mesures coercitives et d'observation volontaire. La chose est relativement simple au plan intérieur, les autorités judiciaires et policières étant assujetties au droit souverain. En droit international, toutefois, on s'en remet beaucoup à l'observation volontaire en raison de la nature de la structure du système international. Le droit international est largement normatif et basé sur les normes de comportement, les instruments de contrôle (comme les traités) et l'ordre social. Fondamentalement, le droit international – y compris le droit conventionnel – est pragmatique et basé sur l'intérêt mutuel des États parties. Le succès du droit international est ancré dans le consensus, les précédents et les attentes des parties.

L'observation du droit international repose sur le principe *pacta sunt servanda*, ou le « caractère sacré des traités ». Ce principe directeur témoigne de l'importance des traités dans le système international puisque le principe du caractère sacré des traités est basé sur l'intérêt des parties : les États parties à un traité reconnaissent le bien commun qu'il renferme. En outre, les traités fournissent un gabarit permettant de modeler de futures relations interétatiques en produisant des lignes directrices au niveau des comportements ainsi que des environnements encadrés et prévisibles.

Le libellé d'un traité revêt donc une importance critique. En ce qui concerne le TICE, le problème le plus troublant associé aux conditions d'entrée en vigueur est manifestement le caractère prohibitif de la

la Turquie, l'Ukraine, le Viêt-Nam et le Zaïre.

²⁴Ces États comprennent la Chine, les États-Unis d'Amérique, la France, l'Inde, Israël, le Pakistan, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Fédération de Russie. Compte tenu de récents développements relativement le programme d'armement nucléaire de la République démocratique populaire de la Corée et de questions de non-conformité en Iran, ces deux États devraient être considérés des États du seuil, bien que l'Iran n'ait pas été ouvertement désigné comme tel dans le contexte de forums NCAD internationaux.

ratification par les États de l'annexe 2. Indépendamment du nombre d'États non possesseurs qui doivent ratifier, seulement trois (la Russie, le Royaume-Uni et la France) des sept États possesseurs (les États-Unis, le Royaume-Uni, la Chine, la Russie, la France, l'Inde et le Pakistan) ont ratifié le Traité. De plus, l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord ne l'ont même pas signé. Tous ces facteurs réduisent les chances d'une entrée en vigueur qui s'appuierait sur le droit coutumier.

Aux termes de la Convention de Vienne sur le droit des traités, l'entrée en vigueur d'un traité lui confère son caractère obligatoire? Il existe toutefois d'autres façons de lui conférer ce caractère²⁵. L'une fait appel au droit international coutumier, l'autre repose sur le principe des obligations conventionnelles non liées à l'entrée en vigueur prévue dans le droit des traités.

Droit international coutumier

La Convention de Vienne sur le droit des traités est reconnue comme l'instrument de référence en ce qui concerne l'interprétation des traités internationaux²⁶. La Convention reconnaît dans son préambule la gouvernance du droit international coutumier²⁷, et stipule par ailleurs que les règles d'un traité peuvent devenir obligatoires pour un « État tiers » (un État qui n'est pas partie à un traité) par suite de leur reconnaissance au plan du droit coutumier au sein de la communauté internationale.²⁸

En ce qui concerne les essais d'armes nucléaires, la prétention que le régime de non-essais est devenu la norme ou la « coutume » dans la communauté internationale est contestable. Les essais nucléaires effectués

²⁵Convention de Vienne sur le droit des traités, Vienne, 23 mai 1969; entrée en vigueur le 27 janvier 1980 (UN Doc A/Conf 39/28, UKTS 58 (1980), 8 ILM 679).

²⁶Il a été soutenu que les États non parties à la Convention de Vienne sur le droit des traités ne sont pas liés par ses dispositions. C'est là un argument important puisque les États-Unis, Israël et la France n'y sont pas parties. Toutefois, puisque ces États l'invoquent et qu'elle est largement acceptée dans la pratique et comme instrument normatif, la Convention est jugée faire partie du droit international coutumier. Par conséquent, et qu'ils y soient ou non parties, la Convention s'applique à ces États. Voir, par exemple, Masahiko Asada, « CTBT: Legal Questions Arising from its Non-Entry Into Force », *Journal of Conflict and Security Law*, n° 7 (2002), p. 98.

²⁷Vu sa nature, il est difficile de définir le droit coutumier. Le droit conventionnel concerne des accords internationaux conclus sous forme écrite entre des États et gouvernés par le droit international. À la différence du droit conventionnel, le droit international coutumier n'est pas écrit. Il se reflète plutôt dans la pratique des États. Il faut également qu'au sein de la communauté internationale, on croie qu'une telle pratique est requise en droit.

²⁸Convention de Vienne sur le droit des traités, articles 2 et 38.

par la France dans le lagon de l'atoll de Moruroa dans le Pacifique Sud en 1995, les essais que la Chine a effectués aussi récemment qu'en juillet 1996 et les essais effectués par l'Inde et le Pakistan en 1998 contredisent le point de vue que – dans la pratique – le régime de non-essais est devenu « coutumier ». Cela change la perception des aspects « coutumiers » d'une interdiction des essais nucléaires. Le point de vue ou la croyance que la pratique ou la règle de non-essais est obligatoire pour les États vient non pas de la pratique (comme on le voit clairement, la pratique récente de la France, de la Chine, de l'Inde et du Pakistan dissipe le mythe que les essais sont abandonnés au plan coutumier). Le point de vue que le non-essais est « coutumier » découle des déclarations officielles de gouvernements et de délégations. S'il est possible de soutenir que les déclarations politiques ne sont que de la pure rhétorique et que le droit international doit être étayé par des accords obligatoires et non par des déclarations officielles, le droit international coutumier quant à lui repose sur le principe de la progressivité. En d'autres mots, une obligation légale n'existe pas tant qu'elle n'est pas perçue comme tel. Même s'il ne s'est pas pleinement mué en obligation légale, un principe peut être « accepté » en droit avant sa codification. De surcroît, la question de l'obligation est essentielle : les obligations légales peuvent être engendrées par des obligations morales ou politiques.

Pour ce qui est du TICE, les déclarations gouvernementales ainsi que les rapports finaux des conférences de l'article XIV en 1999 et en 2001 mentionnent explicitement la nécessité de s'abstenir d'actes qui seraient contraires aux principes du Traité « en attendant son entrée en vigueur ». De toute évidence, la mention de l'entrée en vigueur n'est pas accidentelle; elle symbolise l'importance accordée au processus d'entrée en vigueur par les membres des délégations des conférences de l'article XIV. On ne peut donc présumer ou supposer que le régime de non-essais (et le TICE lui-même) ressortit au droit international « coutumier ». Toutefois, on peut faire valoir en droit international que les éléments du TICE puissent être applicables aux signataires et aux ratificateurs. Cet argument repose sur le concept susmentionné de l'obligation.

La règle de droit imposée aux signataires et ratificateurs d'un traité qui n'est pas encore en vigueur

Tant du point de vue de la pratique que de la règle de droit, il serait difficile, voire impossible, de confirmer que le droit international coutumier est applicable à un régime de non-essais. De fait, comme le fait valoir la section précédente, le droit international « coutumier » ne s'applique tout simplement pas au TICE,

Il y a toutefois une autre façon d'envisager le caractère obligatoire du TICE. Il s'agit des « obligations » des signataires et des ratificateurs du Traité de ne pas le « priver » de son objet et de son but. La façon la plus élémentaire de saisir cette notion est d'examiner la nature des accords internationaux eux-mêmes. Même si les accords internationaux ne lient pas des États à moins que ceux-ci ne les aient ratifiés et bien que les accords internationaux renferment souvent des conditions spécifiques relatives à l'entrée en vigueur, la signature d'un accord n'est pas considérée comme un simple exercice de diplomatie internationale. De fait, la Convention sur le droit des traités spécifie que les signataires d'un traité sont tenus d'oeuvrer à l'exécution efficace de ce dernier. La Convention sur le droit des traités dispose que les signataires sont tenus de « s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but »²⁹ en communiquant leur volonté d'être liés par les règles du traité en attendant son entrée en vigueur. Les signataires doivent aussi indiquer expressément qu'ils ne veulent pas être partie au traité s'ils veulent ne pas être liés par ses règles. Selon le droit des traités, la ratification est la formulation de l'acceptation du traité avant son entrée en vigueur; et la signature du traité – même sans ratification – symbolise l'acceptation des principes qui y sont enchâssés, et l'engagement implicite de ne pas empêcher la réalisation des objectifs du traité.

Les déclarations officielles des États qui n'ont pas ratifié le TICE illustrent ce qui précède. Par exemple, immédiatement après l'échec du vote de ratification au Sénat en 1999, la secrétaire d'État des États-Unis à l'époque, Madeleine Albright, écrit aux ministres des Affaires étrangères des États parties pour leur faire part de l'intention des États-Unis « de continuer d'agir en conformité avec leurs obligations à titre de signataires en vertu du droit international et de réexaminer le Traité à une date ultérieure, quand les conditions seront plus propices à sa ratification » [*Traduction*]³⁰.

Cela crée une situation intéressante pour le TICE. Même s'il est clair que les conditions d'entrée en vigueur ne sont pas réunies, le fait que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, la Chine et la Russie) ont à tout le moins signé l'instrument astreint ceux-ci à se conformer à des conditions qui ne « priveraient de son (...) but » ce dernier. Cela signifie que les États signataires doivent s'abstenir d'actes qui rendraient le TICE inutile. Dans le cas du TICE, la situation est

²⁹Convention de Vienne sur le droit des traités, article 18. <http://fletcher.tufts.edu/multi/texts/BH538.txt>

³⁰Jack Mendelsohn, « Still Bound », *Bulletin of Atomic Scientists*, n° 56 (janvier/février 2000), p. 42-43.

simple : il « interdit toutes les explosions nucléaires, à des fins militaires ou civiles » [Traduction]³¹. La lettre de l'ancienne secrétaire d'État, Madeleine Albright, illustre ce principe. Dans certains cas, des États ont lié leur observation du TICE à celle d'autres États. Par exemple, à la réunion de la conférence de l'article XIV à Vienne en 1999, la Fédération de Russie a lié son obligation de cesser les essais des armes nucléaires à l'acceptation de cette obligation de la part d'autres États. Toutefois, dans la déclaration de la Russie à la conférence de l'article XIV à New York en 2001, un tel lien n'a pas été établi avec les actions d'autres États³².

Application « provisoire » du TICE

Tel que soutenu dans la section précédente, les enjeux liés à l'entrée en vigueur sont de deux ordres : d'abord, la question d'un système de vérification efficace et le mandat de la Commission préparatoire, puis la question plus large de l'entrée en vigueur du TICE lui-même. Il faut se rappeler que le TICE représente un exemple unique d'un accord NCAD en raison du statut spécial accordé à la Commission préparatoire par les États parties en 1996. On l'a vu, c'est là une source de confusion en ce qui concerne le statut tant juridique que pratique du Traité puisque le régime de vérification est à la fois opérationnel et efficace sans pour autant que l'entrée en vigueur soit en vue.

Il en a résulté un appel en faveur d'une application « provisoire » du TICE. Aux termes de l'article 25 de la Convention sur le droit des traités³³ :

Un traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur :

- a) si le traité lui-même en dispose ainsi; ou
- b) si les États ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.

En ce qui concerne la disposition de l'alinéa a) du paragraphe premier de l'article 25, le TICE ne prévoit pas de condition relative à une entrée en vigueur provisoire. Cela ne tient toutefois pas à une absence

³¹CTBTO, Summary of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT), 2002.

³²Déclaration de S. E. Igor Sergeev, adjoint du Président de la Fédération de Russie responsable de la stabilité stratégique, deuxième Conférence en vue de faciliter l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, New York, 11 novembre 2001.

³³ONU, Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969; entrée en vigueur le 27 janvier 1980.

d'engagement. En juin 1995, l'Autriche a proposé à la Conférence sur le désarmement à Genève qu'une majorité simple d'États parties pourraient procéder à l'application provisoire du Traité³⁴. Il n'y a pas eu d'entente et la proposition autrichienne n'a pas été incluse dans le TICE en 1996. De fait, le texte du Traité ne fait aucune mention d'une application provisoire. L'argument contre une telle application est fort simple: pour que le TICE soit efficace, il est essentiel que les pays de l'annexe 2 – les 44 – le ratifient.

Comme il a déjà été signalé, rien « n'interdit » aux États signataires de chercher une autre façon d'assurer l'entrée en vigueur du Traité. Bien entendu, une telle initiative serait fortement découragée par les États-Unis, la

Chine et la Russie. Elle entraînerait aussi de sérieux problèmes juridiques qui n'existent pas actuellement en l'absence de l'entrée en vigueur. D'abord, on ignore ce qu'il adviendrait de l'accès aux arrangements d'information avec le SSI/CID. Si certains États allaient de l'avant avec l'entrée en vigueur à titre provisoire, d'autres, qui n'ont pas ratifié, n'auraient sans doute pas accès à l'information. Par exemple, un État non ratificateur pourrait-il « bloquer » de l'information? Ce problème est compliqué par la question de l'accès à la technologie, compte tenu du fait que les États-Unis sont les principaux fournisseurs de technologie pour le système de vérification de la Commission préparatoire de l'OTICE.

Deuxièmement, une entrée en vigueur provisoire permettrait de mettre en place le Conseil exécutif prévu par le TICE. Toutefois, il faut présumer, ou à tout le moins est-il possible, que la Commission préparatoire continuerait d'exister puisque les États non ratificateurs ne se rallieraient sans doute pas à une application provisoire, pas plus qu'ils n'ont adhéré au TICE tel que négocié. Il en résulterait deux organisations plutôt parallèles, y compris un secrétariat technique provisoire distinct et un secrétariat technique, un dédoublement du financement, de l'organisation, etc.

L'absence de mention d'une entrée en vigueur provisoire dans le TICE s'explique fort simplement. Le but du Traité est de créer un régime qui interdit globalement les essais, ce qui suppose une adhésion globale. Selon certains, sans la ratification des pays de l'Annexe 2 dont il est fait état à l'article XIV, la légitimité du Traité serait remise en question. Les partisans d'une interdiction des essais soutiennent que le

³⁴Voir CD/NTB/WP.242, 16 juin 1995, présenté par la délégation de l'Autriche, « Draft Treaty Language on Provisional Application », <http://www.unog.ch/disarm/annualrep/cd1364.htm>

seul bon traité est un traité inclusif. Comme l'a dit un officiel, « un traité applicable sans les acteurs essentiels ne vaut guère mieux que de ne pas avoir de traité du tout » *[Traduction]*³⁵.

L'autre point de vue n'est cependant pas totalement en contradiction avec le souhait de ceux qui veulent un traité vraiment complet, aux plans de la teneur comme des adhésions. Pour ceux qui prônent une entrée en vigueur « provisoire », les régimes NCAD font de toute façon partie d'un processus global, et une progression « révolutionnaire » débouchant sur un régime immédiat et englobant n'est pas du tout probable, du moins si on se fie à l'expérience et à l'histoire au chapitre des initiatives NCAD. Ce contre-argument est donc axé sur les façons de « mettre en ligne » le TICE et ainsi de contribuer à l'objectif à plus long terme de la globalité aux plans de la substance et de l'adhésion. À maints égards, cela renvoie à l'argument présenté dans l'introduction concernant le processus cumulatif des régimes NCAD (pour plus d'information, voir le Tableau 1 en annexe).

Dépasser le débat de l'entrée en vigueur « provisoire »

La question de l'application « provisoire » est extrêmement sensible. Outre sa charge politique, elle est affectée par les variations au niveau des préoccupations stratégiques régionales, et des interprétations distinctes des intérêts nationaux. Les discussions concernant une entrée en vigueur provisoire sont souvent écartées immédiatement puisque la proposition autrichienne de permettre une application provisoire du TICE a été rejetée en 1995-1996. De surcroît, une interprétation stricte du droit des traités amène à conclure qu'il n'y a pas de fondements en droit international pour mettre en oeuvre le Traité à titre provisoire puisque les États parties n'en ont pas convenu et que le Traité lui-même ne le prévoit pas.

En somme, le TICE lui-même n'avalise pas l'entrée en vigueur provisoire. De plus, on peut supposer que les États parties n'ayant pu convenir d'une entente préalable sur le libellé d'une entrée en vigueur provisoire, il y avait de l'opposition à un règlement préalable mandaté concernant l'entrée en vigueur provisoire. Néanmoins, comme c'est souvent le cas en droit international, une interprétation stricte du TICE et un survol des principes juridiques concernant les traités internationaux ne suffisent pas toujours. Le droit international, comme il a été soutenu ci-dessus, est fondé non seulement sur le droit conventionnel mais aussi sur le droit coutumier.

³⁵Entrevue, officiel de la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais, Vienne, Autriche, 15 juillet 2002.

Il est vrai que le TICE ne renferme pas d'arrangement relativement à une entrée en vigueur provisoire et que la Convention sur le droit des traités prévoit l'entrée en vigueur provisoire à des conditions qui semblent assez ardues : codification dans le traité ou entente entre les États négociateurs. Toutefois, ces conditions ne sont pas si inflexibles. Rien dans l'accord empêcherait les États négociateurs de convenir d'une entrée en vigueur provisoire « d'une autre manière »³⁶. De fait, à la condition qu'une entrée en vigueur provisoire ne porte ni atteinte à des règles coutumières ou péremptoires de droit international ni préjudice à des États non parties à l'accord (y compris les États qui n'ont pas ratifié l'accord), rien ne suggère qu'une entrée en vigueur provisoire soit impossible.

La sensibilité de la question touchant à une « autre manière » de mettre en vigueur le TICE à titre provisoire porte sur la structure de l'OTICE. Le Traité identifie les « organes » de l'Organisation comme la Conférence des États parties, le Conseil exécutif et le Secrétariat technique qui comprend le Centre international de données. La Conférence des États parties est décrite comme le « principal organe de l'Organisation »³⁷. Elle supervise les activités des autres organes de l'OTICE. C'est l'institution la plus démocratique et la plus inclusive de l'OTICE, tous les États parties y étant représentés. La Conférence ne peut toutefois être convoquée avant l'entrée en vigueur du Traité. Cette condition est énoncée de façon explicite dans le Traité et elle est liée directement à l'entrée en vigueur : la « session initiale de la Conférence est convoquée par le Dépositaire au plus tard 30 jours après l'entrée en vigueur du présent Traité »³⁸. L'identification explicite des modalités d'entrée en vigueur du TICE complique l'entrée en vigueur provisoire puisque les articles II et XIV sont liés. Dans l'éventualité d'une entrée en vigueur provisoire, il pourrait être avancé sur la base du droit conventionnel international que cela violerait l'entente préalable aux termes de laquelle les États négociateurs avaient convenu que les organes de l'OTICE seraient supervisés et constitués en conformité des arrangements d'entrée en vigueur codifiés à l'article XIV.

Cela fait entrer en jeu une série de questions connexes. Par exemple, une entrée en vigueur provisoire permettrait-elle des inspections sur place efficaces? Comme les ISP, conformément au TICE, doivent être

³⁶« Convention de Vienne sur le droit des traités », 23 mai 1969; entrée en vigueur le 27 janvier 1980.

³⁷TICE, article II, B, 24. <http://www.ctbto.org/treaty/treatytext.tt.html>

³⁸TICE, article II, B, 13. <http://www.ctbto.org/treaty/treatytext.tt.html>

supervisées par le Conseil exécutif qui, pour sa part, ne peut entrer en fonction sans l'entrée en vigueur du Traité, il faudrait logiquement conclure que les ISP seraient impossibles sans l'entrée en vigueur, en conformité avec l'article XIV. En outre, quel serait l'impact d'une application provisoire du TICE sur les travaux du SSI/CID? Et une application provisoire permettrait-elle la participation d'États non ratificateurs? Ces questions reposent sur une interprétation assez stricte du Traité et présument que la Commission préparatoire ne peut s'acquitter d'aucune de ces responsabilités sans l'entrée en vigueur. Toutefois, la Commission préparatoire a un secrétariat technique *provisoire* (STP), créé pour préparer le fonctionnement du Secrétariat technique; il est raisonnable de penser que le STP se transformera plus ou moins en Secrétariat technique une fois le Traité entré en vigueur. Le STP a supervisé le développement du SSI et du CID, qui conserveront présument l'essentiel de leur structure après l'entrée en vigueur. En outre, la Commission préparatoire est dans une large mesure le reflet de la Conférence des États parties; elle est composée des signataires ainsi que des ratificateurs et son processus décisionnel est semblable.

À strictement parler, il est *effectivement* possible que des États parties au TICE – des États ratificateurs – puissent convenir d'un mécanisme « d'une autre manière » pour réaliser l'application provisoire du TICE. Il en résulterait un régime viable et contraignant pour les États ratificateurs. De surcroît, on pourrait arguer qu'il n'y aurait pas de sérieuse implication pour le *jus cogens*³⁹, ou pour des États tiers (des États qui ne sont pas parties au Traité), à la condition de ne pas être inclus dans le régime.

Mais, dans un tel scénario, il pourrait surgir de nombreux problèmes autres que celui des définitions juridiques. Premièrement, les États qui ne ratifieraient pas le Traité seraient réputés des États tiers à moins qu'ils ne déposent des instruments de ratification. Les États qui n'ont pas encore ratifié le TICE, mais qui appuient encore le financement, les travaux de vérification et l'administration de l'OTICE et de la Commission préparatoire, retireraient sans aucun doute leur soutien politique et monétaire pour le TICE. Cela aurait de sérieuses conséquences pour les travaux de l'OTICE puisque les coûts annuels de la Commission préparatoire sont actuellement supportés par les États *signataires* selon le barème des quotes-parts des Nations Unies⁴⁰. Il va de soi que le plus important contributeur – les États-Unis – retirerait probablement son soutien financier. Les États-Unis assurent actuellement 22 % du budget de la Commission. Il y a également

³⁹*Jus cogens* : norme impérative du droit international, que tous les États doivent observer.

⁴⁰Le barème des quotes-parts des Nations Unies, approuvé par l'Assemblée générale, détermine les contributions des États membres. Il tient compte de la capacité de payer des pays en fonction de leur produit national brut et de divers facteurs, dont le revenu par habitant.

lieu de signaler qu'environ 60 États – dont bon nombre qui ont ratifié le Traité – ne versent pas leurs contributions.

Dans cette optique, l'application provisoire du TICE provoquerait vraisemblablement une impasse plus grave en ce qui concerne les États qui n'ont pas ratifié le Traité, dont évidemment le plus important, à savoir les États-Unis. Mais l'éventuel retrait du soutien américain de l'OTICE (par opposition au soutien actuel qui, au mieux, est tacite et limité) est un problème sérieux qui a de multiples retombées. Une application provisoire du TICE ne servirait assurément qu'à isoler et à marginaliser les États-Unis. Mais d'autres pays – des pays clés, comme la Chine, le Pakistan, l'Inde et Israël – considéreraient vraisemblablement un refus américain d'adhérer à une application provisoire comme une invitation à retirer entièrement tout engagement de ratifier le Traité, indépendamment de ce qu'ils peuvent en dire maintenant. En clair, une application provisoire créerait les conditions qui étoufferaient tout espoir d'un régime d'interdiction des essais universel et inclusif. Comme l'a dit l'un des partisans de l'interdiction, « ne donnons pas d'excuse aux États récalcitrants pour abandonner entièrement le Traité »⁴¹. Le dilemme actuel que posent ces États est moins grave que celui auquel on risquerait d'être confronté avec une application provisoire du Traité.

La relation entre la Commission préparatoire et les organes de l'OTICE soulève d'importantes questions qui non seulement sont centrales au TICE lui-même mais concernent aussi la mise en oeuvre efficace d'un régime viable d'interdiction des essais. Sur un autre plan tout aussi important, il y a aussi des questions concernant les niveaux actuels de l'appui accordé à la Commission préparatoire, en termes tant politiques que monétaires⁴². Résultat : l'application provisoire pourrait entraîner des problèmes qui n'existent pas actuellement, comme le financement du régime et le soutien tacite du régime de vérification par des États qui n'ont toujours pas ratifié le Traité.

⁴¹Entrevue, officiel, États membres de l'ONU et d'organisations internationales, Vienne, Autriche, 15 juillet 2002.

⁴²L'exemple le plus sérieux à cet égard est la décision des États-Unis de réduire leurs paiements au TICE. Les Américains ont précisé qu'ils voulaient que cette réduction soit faite au budget des ISP. Le TICE, toutefois, ne peut simplement retirer du seul budget des ISP la « part » américaine. Une formule de compensation par « objet de dépense » serait sans précédent dans les organisations internationales. Les États-Unis, qui le savent fort bien, n'ont utilisé l'argument du « retrait de fonds pour les ISP » qu'à des fins de politique intérieure. La réduction des versements touchera toutes les structures financées de l'OTICE.

Tout ceci donne à penser que la création d'un mécanisme de mise en oeuvre immédiate et inclusive du TICE n'est pas pour demain, si l'on ne se base que sur le libellé de l'entente préalable – le TICE lui-même. Et la formule explicite d'entrée en vigueur utilisée dans le Traité ne vient que compliquer les choses. La conclusion semble évidente : l'entrée en vigueur ne peut se faire sans le processus d'entrée en vigueur, mais celui-ci ne peut être enclenché parce qu'on ne peut réunir les conditions d'entrée en vigueur! À l'évidence, certains pays ont tenté de sortir de ce dilemme. La proposition autrichienne de permettre une entrée en vigueur provisoire – qui, même si elle avait été acceptée en 1995-1996, n'aurait pas produit un traité vraiment inclusif et global – offre le meilleur exemple d'une tentative constructive de sortir du dilemme actuel. On le verra plus loin, il existe cependant d'autres idées et d'autres pistes susceptibles de conduire à une entrée en vigueur efficace et contraignante.

Pour compliquer les choses, même si les États ratificateurs convenaient « d'une autre manière » de mettre le Traité provisoirement en vigueur, la question sans doute la plus importante restant sans réponse serait de savoir si un tel régime aurait une signification quelconque en ce qui concerne le NCAD. Si les partisans du TICE craignent que les États-Unis n'appuient pas le Traité, une entrée en vigueur provisoire n'aurait-elle pas pour effet de contrarier ces derniers et de justifier ces craintes? Il n'est pas sûr que les États ratificateurs accepteraient même une application provisoire. La Russie, par exemple, a explicitement fait mention de la « stricte conformité » à l'entrée en vigueur prévue à l'article XIV du TICE⁴³.

Et pourtant, il existe des avenues et une stratégie qui permettraient de faire avancer les choses. D'abord et avant tout, le TICE tire sa force de sa capacité de vérification, la plus avancée de tout régime NCAD international. Ce fait, combiné à l'argument juridique selon lequel les États signataires sont au minimum tenus de s'abstenir d'actes qui mineraient le but du Traité, débouche sur un scénario fascinant : l'entrée en vigueur et, partant, l'universalité et l'efficacité de l'OTICE sont plus près de se réaliser dans le contexte actuel que si on procédait à une application provisoire du Traité. Compte tenu du poids de la Convention sur le droit des traités (et spécialement son article 18), du voeu exprimé par la communauté internationale en faveur d'un moratoire et d'un régime de vérification, ainsi que du texte établissant la Commission préparatoire de l'OTICE, il existe maintenant une entrée en vigueur « *de facto* », même si elle n'est pas officielle.

⁴³Déclaration de S.E. Igor Sergeev, adjoint au Président de la Fédération de Russie responsable de la stabilité stratégique, deuxième Conférence en vue de faciliter l'entrée en vigueur du Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires, New York, 11 novembre 2001. http://www.ctbto.org/reference/article_xiv/2001/111101_speaker9.pdf

Une entrée de vigueur « de facto »?

Dans son état actuel, le TICE ne satisfait pas aux exigences de base du droit international coutumier. Mais comme il a été soutenu précédemment, les États ratificateurs seraient justifiés, en vertu du droit international coutumier, de chercher à l'appliquer « à titre provisoire ». Il peut aussi être soutenu qu'on peut invoquer le droit conventionnel à l'appui de cet argument. Les partisans du Traité – les États ratificateurs – ne sont pas tenus de *ne pas* chercher « d'une autre manière » à faciliter l'entrée en vigueur du Traité.

Toutefois, il ne serait pas particulièrement indiqué de chercher officiellement à mettre en oeuvre le Traité à titre provisoire. Il faut évidemment se rappeler que les États-Unis *n'ont pas* indiqué leur volonté de ne pas être liés par le Traité et qu'ils continuent de fournir du personnel administratif, du matériel et des stations de vérification et de surveillance (les États-Unis ont « donné » au SSI plus de stations de surveillance que tout autre État et ils continuent de le faire); de plus, ils assurent toujours près du quart du budget de la Commission préparatoire alors que nombre des prétendus « partisans » du Traité ne font aucune contribution. Troisièmement, d'autres États qui n'ont pas ratifié le TICE considéreraient la possibilité d'un retrait du soutien américain comme un signal de mettre fin au soutien qu'eux-mêmes fournissent. Nombre d'États, comme la Chine, l'Inde, le Pakistan et Israël, se tournent en partie vers les États-Unis lorsqu'ils élaborent leur propre politique concernant l'interdiction des essais. Enfin, le TICE perdrait ses plus importantes sources de soutien technique et financier dans l'éventualité d'une application provisoire sans le soutien des États-Unis.

Dans l'état actuel des choses, la force du droit international coutumier, de concert avec la volonté exprimée des signataires de ne pas nuire aux principes généraux d'un traité d'interdiction des essais, sont des indicateurs probants de l'acceptation du TICE dans le système international et ce, malgré qu'il ne soit pas en vigueur. Bien entendu, cela ne veut pas dire que le Traité soit applicable ou qu'il ait la légitimité qu'il aurait s'il était en vigueur. Néanmoins, le statu quo, *s'il est étayé par les recommandations contenues dans les présentes*, est préférable à un éventuel rejet catégorique – ou, à tout le moins, à un durcissement des attitudes – si l'on optait pour une entrée en vigueur provisoire.

Les plus grandes forces d'un régime universel d'interdiction des essais sont actuellement les assurances données, aux termes de l'article 18, par les États non ratificateurs (particulièrement les États-Unis) et la structure de vérification opérationnelle dans le SSI/CID. Les premières sont surtout politiques :

les États non ratificateurs croient toujours à la pertinence et à l'utilité du TICE et, malgré des développements décourageants depuis 1996, la plupart des États de l'annexe 2 veulent l'implantation d'un régime d'interdiction des essais nucléaires effectivement vérifiable et universel. Les deuxièmes – le succès du mécanisme de vérification du TICE – sont moins d'ordre politique qu'elles ne sont une fonction du caractère unique du Traité lui-même. Le fait que la Commission préparatoire ait été autorisée témoigne de l'urgence entourant le TICE; son existence a toutefois également créé une situation où un régime de vérification opérationnel et constructif est fonctionnel avant que le Traité ne soit en vigueur.

Le problème en ce qui concerne le statu quo, c'est qu'il ne peut durer indéfiniment. Divers événements pourraient saper le régime d'interdiction des essais. L'essai d'un dispositif nucléaire pourrait effectivement faire dérailler tout le processus. Par exemple, les essais indiens et pakistanais en 1998 ont menacé le régime d'interdiction des essais, mais ils ont aussi conduit les partisans du Traité à redoubler leur efforts pour faire avancer l'entrée en vigueur et la mise en oeuvre effective du Traité. De surcroît, l'admission par la Corée du Nord en octobre 2002 qu'elle avait violé son pacte de développement non nucléaire avec les États-Unis suscite des inquiétudes en ce qui concerne la prolifération horizontale des armes. Une violation politique de l'entente tacite de pas procéder à l'essai de nouvelles armes est plus probable mais moins grave. Il s'agirait non pas d'un essai en bonne et due forme mais d'une déclaration de ne pas être lié par le Traité. Les États non ratificateurs ne souscriront à l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités qu'un certain temps avant d'en venir à la conclusion qu'il n'est pas justifié de ratifier le Traité. Entre temps, l'objectif politique le plus important doit être de maintenir l'appui au TICE parmi les États de l'annexe 2 qui n'ont pas ratifié/signé tout en cherchant à transformer ce soutien tacite en une adhésion complète.

Conclusions et recommandations – l'avenir

Il n'y a évidemment pas de réponses faciles aux questions entourant l'entrée en vigueur du TICE. Il est clair à l'heure actuelle qu'il ne faut pas compter sur l'enclenchement du mécanisme formel d'entrée en vigueur du TICE. Treize États de l'annexe 2 n'ont pas encore ratifié le Traité et, de ces treize, trois ne l'ont même pas signé. Et plusieurs des États figurant sur cette liste générale ne donnent aucune indication qu'ils entendent procéder à sa ratification.

Les partisans du TICE sont donc confrontés à de sérieuses questions en ce qui concerne les prochaines étapes. Certaines des options les plus extrêmes, comme une mise en oeuvre fractionnelle pure et simple du TICE ou même certaines variantes d'une entrée en vigueur provisoire, ne sont tout simplement pas intéressantes puisqu'elles serviraient soit à aliéner davantage ces États appelés à faire partie intégrante d'une mise en oeuvre efficace du régime d'interdiction des essais, soit à violer les conditions exposées dans le Traité lui-même.

Les fondations du TICE sont les suivantes : un engagement en faveur d'un moratoire des essais, de l'assistance et des échanges techniques pour les États parties, une vérification et une surveillance efficace et universelle et des mesures de confiance parmi les membres de l'Organisation. Aucun de ces objectifs ne peut être atteint si la vérification n'est pas opérationnelle et globale. Pour que le TICE fonctionne sans l'entrée en vigueur, il faut donc que la vérification fonctionne de façon telle que le régime inspire confiance aux États parties. À cette fin, il faut comprendre la vérification pour comprendre l'entrée en vigueur.

Il y a trois thèmes interdépendants à prendre en compte lorsqu'on envisage la vérification sans l'entrée en vigueur. Premièrement, le Secrétariat technique provisoire a fait la démonstration, au plan technique, que le Système de surveillance international et le Centre international de données sont déjà tout à fait en mesure d'assurer un très haut niveau de détection d'essais clandestins d'armes nucléaires. Les progrès ont été beaucoup plus lents en ce qui concerne les ISP. Cela tient entre autres au fait que certains États clés, comme les États-Unis, n'ont pas cherché à appuyer les ISP du TICE à la même hauteur que le SSI/CID. En outre, le TICE précise que les ISP seront supervisées par le Conseil exécutif de l'Organisation, qui ne sera constitué qu'après l'entrée en vigueur. Enfin, l'Organisation n'a pas terminé la préparation du guide d'exécution des ISP qui renfermera les procédures juridiques, techniques et administratives appropriées pour les inspections.

Deuxièmement, sur le plan juridique, les points de vue divergent quant à la légitimité de la vérification du TICE sans ISP. D'une part, ses défenseurs voient dans le texte constitutif de la Commission préparatoire un indicateur que tous les États signataires – y compris ceux qui n'ont pas ratifié le Traité – sont en faveur d'un moratoire sur les essais et de la vérification par le TICE. Comme il a été mentionné dans l'introduction, ces deux éléments – la vérification et un moratoire sur les essais – sont des caractéristiques fondamentales du TICE. Bien entendu, d'autres soutiennent que la Commission préparatoire ne devait que créer les conditions nécessaires d'un système complet de vérification du TICE après l'entrée en vigueur. Des

juristes avancent que rien dans le texte constitutif ne donnerait à la Commission préparatoire l'autorité de mettre en oeuvre quoi que ce soit de plus que ce qui a été fait⁴⁴. Et bien qu'il soit clair que les États signataires sont autorisés, tant en vertu du droit international coutumier que du droit international conventionnel, de décider d'une entrée en vigueur « provisoire » en ce qui les concerne, il n'est pas évident que le TICE tel que nous l'entendons aujourd'hui constituerait la base des dispositions qui prendraient effet. De fait, une entrée en vigueur « provisoire » se ferait sans doute avec un groupe différent d'États parties. Au plan juridique, il n'est donc pas du tout clair quelles seraient les incidences pour la vérification sans entrée en vigueur.

Le troisième et dernier thème à prendre en considération porte sur les aspects plus pratiques de l'entrée en vigueur. Au plan technique, le TICE est prêt pour au moins une vérification et une surveillance préliminaires. Au plan juridique, on peut plaider en faveur d'une entrée en vigueur provisoire. Toutefois, les effets pratiques – que certains pourraient qualifier de politiques – de ces deux thèmes sont plus compliqués. Fondamentalement, il faut se demander s'il est indiqué, d'un point de vue pratique, de procéder à l'entrée en vigueur par des moyens autres que ceux permis par les dispositions du TICE. Pour ceux qui s'attachent à préserver les principes les plus fondamentaux d'un régime d'interdiction des essais – l'efficacité et l'universalité – l'entrée en vigueur provisoire n'est pas viable politiquement.

Selon les prévisions, au plus tard en 2007 sinon dès 2005, le système de surveillance et de vérification mondial sera entièrement opérationnel. Les officiels de la Commission préparatoire sont du même avis et les faits suggèrent que le mécanisme de vérification du TICE est déjà largement en place. Au plan technique, le CID a encore besoin de temps et de fonds pour assurer un traitement adéquat des données du SSI. La période intérimaire sera critique pour l'interface SSI-CID, et il sera impératif d'inciter les donateurs importants (ceux en tête de la liste graduée du barème des quotes-parts décidée par l'Assemblée générale des Nations Unies) à maintenir leur soutien financier de la Commission.

En résumé, le présent rapport propose les actions suivantes :

- Mettre l'accent sur l'importance que conservent les conférences convoquées en vertu de l'article XIV. Ces rencontres sont les véhicules les plus appropriés pour faire avancer l'entrée en vigueur du

⁴⁴Entrevue, officiel de la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais, Vienne, Autriche, 15 juillet 2002.

TICE – après tout, c'est leur but premier. Mais elles offrent aussi une tribune où reconfirmer périodiquement que les États signataires et ratificateurs continuent de chercher à maintenir les éléments du Traité et s'abstiennent de prendre des mesures qui priveraient celui-ci de son objet et de son but. Ce qui est d'une importance cruciale pour la mise en oeuvre efficace du TICE puisqu'en droit international, les États qui ont signé et ratifié un traité ne peuvent être liés à perpétuité par celui-ci s'il n'entre pas en vigueur. L'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités stipule que les signataires et les États ratificateurs ont « exprimé [leur] consentement à être lié[s] par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à *condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée* » (italique ajouté). Cette clause est importante parce qu'elle implique qu'il faut s'employer à favoriser l'entrée en vigueur d'un traité.

- En outre, il faut exhorter les signataires et les ratificateurs à participer activement aux conférences convoquées en vertu de l'article XIV. Bien que seuls les ratificateurs soient *censés* participer aux conférences, celles-ci sont évidemment ouvertes aussi à d'autres, dont les États signataires et non signataires, les institutions spécialisées, ainsi que les organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Les États qui n'ont pas déposé leur instrument de ratification ne peuvent participer officiellement à la rédaction de la déclaration finale. Il faudrait envisager de donner un rôle plus grand aux États signataires dans les travaux de ces conférences et au niveau de la déclaration finale. Les raisons sont relativement simples : les États qui prennent actuellement part à la rédaction de la déclaration finale, et participent à part entière aux travaux de la conférence, se sont déjà formellement engagés à appliquer le Traité. L'entrée en vigueur est compromise, non par ces États, mais plutôt par ceux qui n'ont *pas* déposé leur instrument de ratification. Il y aurait de l'opposition de la part des ratificateurs, mais le but premier de ces rencontres étant de faciliter l'entrée en vigueur du TICE, il pourrait être indiqué d'envisager de donner un rôle plus actif aux États qui n'ont pas ratifié.
- Il faudrait presser les États qui envisagent d'annoncer leur intention de se retirer du Traité de conserver tout au moins leur statut de signataire⁴⁵.

⁴⁵Cela revêt une importance particulière en ce qui concerne les États-Unis. À titre d'État signataire, ces derniers pourraient chercher à se retirer en indiquant qu'ils n'entendent pas être parties au Traité. Toutefois, après l'échec enregistré au Sénat en 1999, le TICE y est resté un traité « en instance », ce qui signifie que le Sénat peut l'examiner ultérieurement et que l'exécutif ne peut le retirer. Le Traité est en effet la « propriété » légale de la Commission des Relations étrangères du Sénat jusqu'à son réexamen par le Sénat ou son renvoi au Président. Le TICE se retrouve donc dans des « limbes juridiques », une situation dans laquelle le statut de signataire des États-Unis est maintenu, à tout le moins provisoirement.

- Il faudrait fixer à 2005 la date cible de la pleine application des volets SSI/CID du régime de vérification. Une vérification complète et efficace est l'argument le plus susceptible de convaincre les États qui ne l'auront pas fait de ratifier le Traité.

**Tableau 1. Développement paradigmatique :
Régimes de retenue nucléaire (Octobre 2002)**

Régime	Traité/Accord représentatif	Acteurs ou dimension	Application	Développements subséquents
Essais	Traité sur l'interdiction partielle des essais (LTBT), 1963	Multilatéral : 108 États signataires	A éliminé les essais nucléaires dans l'atmosphère, l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau	A lancé un appel pour un Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires (TICE)
Possession	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), 1968	Multilatéral : 187 États	A visé la prolifération « horizontale »; a engagé les ENDAN à limiter la prolifération « verticale ».	Rôle élargi de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA); pressions en faveur d'un TICE
Limitation	Accords sur la limitation des armes stratégiques (SALT I), 1972; SALT II, non ratifiés	Bilatéral : États-Unis, Union soviétique	SALT I : a limité les vecteurs basés sur terre et en mer; Traité sur les missiles antimissiles balistiques (ABM); vérification de l'application SALT II : visait à limiter les bombardiers lourds, les MIRV	A conduit à des pourparlers sur la réduction; pression en faveur d'un TICE
Réduction	Traité sur les forces nucléaires de portée intermédiaire (FNI), signé en 1987; Accords sur la limitation des armes stratégiques (START I), signés en 1991; START II, signés en 1993; « START III », signés en 2002	Bi/trilatéral : États-Unis, Russie, Ukraine	FNI : A aboli les armes nucléaires de portée intermédiaire; START I a réduit le nombre de têtes et de vecteurs; START II a réduit le nombre à 3 000-3 500 chacun; START III a réduit le nombre de têtes à 2 000-2 500	Appel en faveur d'accords sur le déploiement, le démantèlement et l'entreposage; programme de réduction coopérative de la menace (CTR); application aux matières fissiles; pression en faveur du TICE.
Élimination des matières	Accord HEU, 1994; Accord sur l'élimination du plutonium, 1993; Discussions de prénégociation sur l'arrêt de la production de matières fissiles, en cours/dans l'impasse	Bilatéral : États-Unis-Russie; Multilatéral : membres de la Conférence sur le désarmement (CD), 66 États	Conversion de HEU; interdiction de la production de plutonium, interdiction de la production de matières fissiles explosives	Portée élargie des contrôles des matières fissiles; pression en faveur du TICE

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01022626 7

DOCS

CA1 EA365 2002A21 FRE

MacLean, George A. (George Andrew)

1967-

Faire progresser le Traite
d'interdiction complete des essais
(nucleaires) : capacites,
application et entree en vigueur

PRISI
PROGRAMME DE RECHERCHE ET D'INFORMATION
DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE

Direction de la non-prolifération, du contrôle
des armements et du désarmement
Édifice Lester B. Pearson
125 promenade Sussex
Ottawa, Ontario
K1A 0G2

Fax : (613) 944-3105

COURRIEL : isrop-prisi@dfait-maeci.gc.ca

Site Web : [http://www.dfait-maeci.gc.ca/
foreign_policy/arms/security-fr.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/arms/security-fr.asp)

ISROP
INTERNATIONAL SECURITY RESEARCH AND
OUTREACH PROGRAMME

Non-Proliferation, Arms Control and Disarmament Division
Lester B. Pearson Building
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
K1A 0G2

Fax: (613) 944-3105

E-MAIL: isrop-prisi@dfait-maeci.gc.ca

Website: [http://www.dfait-maeci.gc.ca/
foreign_policy/arms/security-en.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/arms/security-en.asp)