

**LES APPLICATIONS DE LA RESOLUTION 1540
DU CONSEIL DE SECURITE**

L'exemple de l'Asie du Sud-est

Par Barthélémy COURMONT

Chercheur à l'IRIS

Responsable du Bureau IRIS Taiwan

Assisté d'Irving LEWIS, Assistant de recherche à l'IRIS

Etude effectuée par l'IRIS pour le compte de la Délégation aux Affaires stratégiques.

Sommaire

| | |
|---|----|
| Introduction | 3 |
| Chapitre 1 : La résolution 1540 du 28 avril 2004 | 5 |
| 1. Le contexte de négociation et d'adoption de la Résolution 1540 | 5 |
| 1.1. Le risque de voir des acteurs non étatiques se doter d'ADM | 6 |
| 1.2. Un contexte favorable ? | 11 |
| 2. Les obligations de la Résolution 1540 | 13 |
| 2.1. Analyse des obligations | 15 |
| 2.2. Le Comité 1540 | 18 |
| Chapitre 2 : L'application de la résolution 1540 en Asie du Sud-Est | 22 |
| 1. Le contexte dans les pays de l'ASEAN | 22 |
| 1.1. Mesures prises en vertu des paragraphes 1, 2 et 3 | 26 |
| 1.1.1. Le paragraphe 1 | 26 |
| 1.1.2. Les mesures législatives | 28 |
| 1.1.3. Les mesures administratives | 32 |
| 1.2. Mesures prises en vertu du paragraphe 8 | 35 |
| 1.3. Coopération internationale | 36 |
| 2. L'Indonésie | 38 |
| 3. Le rôle de la France | 41 |
| Documents annexes | |
| 1. Carte de l'Asie du Sud-est | 47 |
| 2. Tableau récapitulatif | 48 |
| 3. Tableau récapitulatif de la participation de l'Indonésie à des accords internationaux de non-prolifération et de terrorisme | 49 |
| 4. Tableau récapitulatif des documents législatifs soumis par l'Indonésie | 51 |
| 5. Liste des centres et chercheurs dans les pays de l'ASEAN | 53 |
| 6. Eléments de bibliographie | 57 |

Introduction

Dans un contexte post-Guerre froide, les espoirs de « fin de l'Histoire » ont progressivement laissé place à un retour de l'Histoire, dans lequel les armes de destruction massive (ADM) restent un enjeu de taille. A la prolifération orchestrée par les Etats, qui est toujours d'actualité, comme le confirment les exemples iranien et nord-coréen, est venue s'ajouter une possible et non moins inquiétante prolifération par des acteurs non étatiques. L'apparition de réseaux de trafiquants aggrave la diffusion de ces armes. A l'heure du terrorisme identifié par certains experts comme étant de masse, elle augmente le risque de les voir aboutir dans les mains les plus dangereuses.

Afin de réaffirmer l'importance de la lutte contre la prolifération des ADM, et d'étendre les mécanismes de contrôle aux acteurs non étatiques, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté, le 28 avril 2004, la résolution 1540, et la création du Comité 1540, chargé de vérifier son application et son respect par les Etats membres de l'ONU. Parmi les actions du Comité figure l'assistance apportée aux Etats en faisant la demande, notamment dans les régions les plus sensibilisées par la question du terrorisme trans-national, et ne disposant parfois pas de moyens permettant d'assurer un contrôle efficace.

Parmi les zones sensibles, et dans lesquelles l'application de la résolution 1540 doit être suivie de près, l'Asie du Sud-est présente des caractéristiques qui en font à la fois une région fortement menacée par le terrorisme, un ensemble régional plutôt pauvre, mais connaissant une croissance importante (bien qu'inégale), mais aussi une zone intégrée, ce qui a pour effet d'accélérer la mise en place de mesures inter-étatiques.

En tant que puissance nucléaire reconnue par le TNP, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, et membre du Comité 1540, la France suit de près les applications de la résolution 1540 dans une région comme l'Asie du Sud-est. C'est

dans cette optique que cette étude, prélude à l'organisation d'une conférence à Jakarta, s'inscrit.

En amont de cette conférence, réunissant experts français et de la région et représentants des autorités politiques, les objectifs de cette étude sont les suivants :

- Rappeler le contexte dans lequel a été adoptée la résolution 1540 du Conseil de sécurité, et quels sont ses objectifs ;
- Faire un point de situation sur les applications de cette résolution, notamment en ce qui concerne la production de rapports nationaux et l'assistance apportée aux Etats en ayant besoin ;
- Analyser la situation en Asie du Sud-est, les positions des différents Etats sur la question de la prolifération des ADM, et les informations transmises dans leurs rapports nationaux ;
- Identifier les problèmes rencontrés par les Etats d'Asie du Sud-est dans la publication de leur rapport national, afin de voir quels sont les points sur lesquels ces Etats nécessitent une assistance ;
- Déterminer le rôle de la France dans l'assistance aux Etats de la région, en tenant compte du programme de travail du Comité 1540, dont la France, puissance nucléaire reconnue par le TNP et membre permanent du Conseil de sécurité, est membre.

En annexe de cette étude, un tableau récapitulatif des applications de la résolution 1540 en Asie du Sud-est, pays par pays, offre un aperçu général des différentes mesures adoptées par les pays de l'ASEAN, ainsi que les besoins d'assistance requis, et la présence ou non d'installations nucléaires sur leur territoire, et un récapitulatif du cas de l'Indonésie, pays hôte de la conférence.

A la fin du document figure également la liste des chercheurs travaillant dans les pays de l'ASEAN sur les questions de prolifération NBC et de terrorisme, ciblés pour participer à la conférence de Jakarta.

Chapitre 1

La résolution 1540 du 28 avril 2004

Ce chapitre revient sur le contexte dans lequel s'est déroulée l'adoption de la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU, les objectifs de cette résolution, ses obligations, et les moyens nécessaires à son application. Dans le but de faire face aux menaces constituées par le terrorisme, la prolifération des ADM et les risques de connexion entre les deux, la communauté internationale a entrepris une série de nouvelles mesures, parmi lesquelles la plus notable est la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU. Il est dès lors nécessaire de revenir rapidement sur la perception du terrorisme NBC (nucléaire, biologique, chimique) et le contexte au Conseil de sécurité, avant d'analyser le contenu de la résolution et les obligations qu'elle stipule pour les Etats membres, notamment la remise d'un rapport national.

1. Le contexte de négociation et d'adoption de la Résolution 1540

Adoptée unanimement¹ le 28 avril 2004 par le Conseil de sécurité des Nations Unies, la Résolution 1540 (2004) vise à renforcer la lutte contre la prolifération des armes nucléaires, biologiques, chimiques et leurs vecteurs², et le risque lié à l'acquisition de ces armes par des acteurs non étatiques.

Cette résolution fut adoptée dans un contexte favorable au renforcement des initiatives multilatérales impliquant la prise en compte du risque terroriste. On se souvient notamment des informations ayant circulé courant 2001 sur les tentatives d'acquisition par la nébuleuse terroriste Al-Qaïda d'ADM, activité qui représenterait pour Oussama ben Laden un « *devoir religieux* »³. Le même Oussama ben Laden

¹ A cette époque le Conseil de Sécurité comprenait en plus des cinq membres permanents (Les Etats-Unis, la Russie, le Royaume-Uni, la France et la Chine), l'Algérie, l'Allemagne, l'Angola, le Bénin, le Brésil, le Chili, l'Espagne, le Pakistan, les Philippines, la Roumanie.

² Le terme NBC sera utilisé dans cette étude pour qualifier ces armes ainsi que leurs vecteurs, généralement balistiques et dans le cas de groupes terroristes, d'autre nature.

³ Kimberly McCloud and Matthew Osborne, "WMD Terrorism and Usama Bin Laden", CNS Reports, 20 Novembre 2001. Disponible en ligne à l'adresse : <http://cns.miis.edu/pubs/reports/binladen.htm>

déclarait, le 11 janvier 1999 : « *Je ne considère pas comme un crime de chercher à acquérir des armes nucléaires, chimiques et biologiques* ». Dans un contexte post-11 septembre, marqué par l'élévation du terrorisme internationale au rang de menace majeure, la question de l'utilisation d'armes NBC par des acteurs non étatiques imposa l'adoption de mesures en vue de limiter les effets de la prolifération des ADM.

La communauté internationale place le risque terroriste sur la liste des défis sécuritaires majeurs. Diverses mesures sécuritaires ont été, consécutivement aux attentats du 11 septembre 2001, prises dans la plupart des Etats. Le 8 octobre 2004, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté à l'unanimité la résolution 1566, par laquelle il déclare que le terrorisme est « *l'une des plus graves menaces contre la paix et la sécurité internationales* » et demande aux Etats membres de cette institution de prévenir ce fléau, ainsi que de traduire en justice ou d'extrader ceux qui participent à des activités terroristes et ceux qui leur apportent un soutien. Dans ce contexte, la question d'un terrorisme NBC devait nécessairement faire l'objet d'une résolution du Conseil de sécurité destinée à en limiter les effets.

1.1. Le risque de voir des acteurs non étatiques se doter d'ADM

L'adoption de la résolution 1540 intervient dans un contexte marqué par une remise en cause des mécanismes du contrôle des armements par certaines grandes puissances. Ancien chef de l'UNSCOM, mission de contrôle des Nations Unies en Irak, Richard Butler estime que « *les lois que la communauté internationale ont mis en place au cours des cinquante dernières années ont été, et continueront à être violées, et les pays plus puissants que leurs voisins seront tentés d'en tirer avantage, même si cela suppose de violer les règles* »⁴. Il s'agirait donc de renforcer ces mécanismes, plutôt que de les voir perdre toute leur crédibilité.

Laissant de côté les menaces « conventionnelles », c'est-à-dire utilisant des moyens ne faisant pas l'objet d'interdictions au niveau international, les *think tanks* américains (puis par la suite du monde entier) se sont penchés depuis la disparition de

⁴ Richard Butler, *The Greatest Threat: Iraq, Weapons of Mass Destruction, and the Growing Crisis of Global Security*, New York, Public Affairs, 2000, p. 237.

l'Union soviétique sur le risque de voir des acteurs non étatiques se procurer des armes de destruction massive. C'est ainsi que le thème d'une menace asymétrique usant d'ADM a fait l'objet de rapports détaillés, ayant pour objectif de déterminer les origines de la menace, à savoir la prolifération. Après la fin de la Guerre froide, l'existence de filières d'un « commerce » NBC a été révélée, et les groupes non étatiques se montrent intéressés par l'acquisition de telles armes auprès d'Etats insérés dans les mécanismes de la prolifération⁵.

Il est vrai qu'en théorie, de telles armes deviendraient véritablement menaçantes si elles tombaient entre les mains de groupes terroristes ne reculant devant rien pour les utiliser. William Cohen, ancien secrétaire à la Défense américain, déclarait en 1997 que « *nous faisons face à la possibilité que des acteurs régionaux, des armées de troisième type, des groupes terroristes et même des sectes religieuses cherchent à obtenir un pouvoir disproportionné par l'acquisition et l'utilisation d'armes de destruction massive* ». A la différence des Etats, qui craignent la riposte que supposerait une attaque à l'aide d'ADM, des groupes terroristes, parce qu'ils n'ont pas d'attache géographique, auraient moins de scrupules à s'en servir. Leur principale limite se trouve donc dans les capacités techniques. Jessica Stern remarque ainsi que « *pour utiliser des armes de destruction massive avec succès, des terroristes devront être techniquement au point, capables de passer outre des contraintes morales, organisés pour éviter d'être repérés, et devraient accepter de les utiliser malgré les conséquences politiques* »⁶.

Le risque de voir des acteurs non étatiques se doter d'ADM s'est renforcé avec les attentats du 11 septembre 2001, Washington considérant que l'objectif des groupes terroristes est de faire un nombre important de victimes, et ainsi d'optimiser les résultats. Cette lecture des conflits asymétriques, si elle est discutable, s'est imposée aux Etats-Unis, et constitue le volet le plus sensible de la lutte contre le terrorisme. Dès la fin de la Guerre froide, de nombreuses études se sont penchées sur les conséquences possibles d'attaques terroristes menées à l'aide d'ADM, et les conclusions alarmistes, relevées dans les deux tableaux ci-après, conduisirent les

⁵ Lire à ce sujet l'analyse de Guillaume Schlumberger et Bruno Gruselle, « Réseaux de prolifération : entre sopranos et supermarché ? », *Notes de la FRS*, 31 juillet 2006.

⁶ Jessica Stern, *The Ultimate Terrorists*, Cambridge, Harvard University Press, 1999, p. 70.

autorités américaines à considérer la menace terroriste ADM comme l'un des plus grands défis sécuritaires contemporains. Les attentats du 11 septembre 2001 n'ont fait que confirmer cette tendance.

Attaque sur une ville américaine* avec un Scud transportant des armes NBC

| Type d'arme | Superficie | victimes |
|-------------------------------------|----------------------|---------------------|
| Chimique : 300 kg de sarin | 0.22 km ² | 60 – 200 |
| Biologique : 30 kg d'anthrax | 10 km ² | 30 000 – 100 000 |
| Nucléaire : 12.5 kt | 7.8 km ² | 23 000 – 80 000 |
| Nucléaire : 1 mégatone | 190 km ² | 570 000 – 1 900 000 |

* densité de population de 3 000 – 10 000 habitants/km²

Source : Anthony Cordesman, *Prolifération of Weapons of Mass Destruction : Assessing the Risks*, Office of Technology Assessment, Report for the US Congress, OTA-ISC-559, août 1993, pp. 53-54.

Attaque sur une ville américaine* avec des agents chimiques ou biologiques

| Conditions météorologiques | Arme | Superficie | victimes |
|--------------------------------------|-------------------|----------------------|-----------------------|
| Temps clair de jour, vent léger | 1 000 kg de sarin | 0.74 km ² | 30 – 700 |
| | 100 kg d'anthrax | 46 km ² | 130 000 – 460 000 |
| Tempéré de jour ou nuit, vent modéré | 1 000 kg de sarin | 0.8 km ² | 400 – 800 |
| | 100 kg d'anthrax | 140 km ² | 420 000 – 1 400 000 |
| Temps clair de nuit, vent léger | 1 000 kg de sarin | 7.8 km ² | 3 000 – 8 000 |
| | 100 kg d'anthrax | 300 km ² | 1 000 000 – 3 000 000 |

* densité de population de 3 000 – 10 000 habitants/km²

Source : Anthony Cordesman, *Prolifération of Weapons of Mass Destruction : Assessing the Risks*, op. Cit., pp. 53-54.

On le voit, si les armes nucléaires restent au-dessus du lot en ce qui concerne ses capacités de destruction, les armes biologiques n'en sont pas moins menaçantes, ce qui justifie leur appartenance à la catégorie des ADM.

Plus récemment, lors d'une réunion à Vienne, en Autriche, les pays de l'OSCE ont rappelé l'importance du risque d'un terrorisme NBC, et réaffirmé la nécessité de soutenir des initiatives multilatérales, rappelant au passage l'importance de la résolution 1540 du Conseil de sécurité⁷.

Parallèlement au Traité de non prolifération nucléaire (TNP), deux conventions internationales sont chargées de la lutte contre la prolifération des armes chimiques et biologiques. La Convention sur les armes biologiques, ou BWC

⁷ Lire Maurin Picard, « Le jour où une bombe terroriste rayera Vienne de la carte », *Le Figaro*, 13 novembre 2006.

(*Biological Weapons Convention* en anglais) a été ouverte à la signature le 10 avril 1972, et concerne aujourd'hui la quasi totalité des Etats du monde. Cette convention interdit la mise au point, la fabrication, le stockage et l'acquisition ou la conservation des agents microbiologiques. Cependant, le texte reste flou quant à la définition des matières visées. En effet, « *aux termes de la convention sur les armes biologiques, l'interdiction de mettre au point, fabriquer, stocker, acquérir d'une manière ou d'une autre ou conserver des agents biologiques et des toxines n'est pas absolu. Seuls sont visés les types et les quantités qui ne sont pas destinés à des fins prophylactiques, de protection, ou à d'autres fins pacifiques. Il est donc toujours permis de conserver, fabriquer ou acquérir d'une autre manière certaines quantités d'agents biologiques ou de toxines ; de plus, des essais peuvent avoir lieu en laboratoire ou même sur le terrain* »⁸.

Contrairement à la BWC, la CWC (*Chemical Weapons Convention* en anglais), ouverte à la signature le 13 janvier 1993, suppose une interdiction d'utilisation des armes chimiques, et pas uniquement de leur production. En effet, « *elle interdit de mettre au point, fabriquer, acquérir, stocker, conserver, transférer et utiliser des armes chimiques ainsi que d'aider, encourager ou inciter quiconque à entreprendre des activités interdites. La convention exige également la destruction de toutes les armes chimiques et de leurs installations de fabrication dans un délai de dix ans* »⁹. Il est ainsi imposé aux pays signataires de détruire 1% des stocks dans les trois ans, 20% dans les cinq ans, 45% dans les sept ans, et la totalité dix ans après l'entrée en vigueur de la convention, ce qui signifie que les Etats aujourd'hui signataires ne disposeront officiellement plus d'armes chimiques dans les prochaines années. Pour autant, il serait risqué de croire que la CWC peut totalement éradiquer la prolifération, et dès lors les mesures d'interdiction doivent pouvoir s'appliquer à tous les différents types d'acteurs pour être plus efficaces.

⁸ Jozef Goldblat, « La Convention sur les armes biologiques – Vue générale », *Revue Internationale de la Croix Rouge*, n° 825, 30 juin 1997, p. 271.

⁹ Voir Serguei Batsanov, « Préparer l'entrée en vigueur de la convention sur les armes chimiques », *Revue de l'OTAN*, vol. 44, n° 5, septembre 1996, p. 16.

Bruce Hoffman et John J. Arquilla, de la RAND, se sont intéressés à la possibilité offerte à des groupes armés non étatiques d'acquérir des ADM¹⁰. Avec les attentats du 11 septembre, les experts du terrorisme ont imaginé divers scénarios d'attaques nucléaires, chimiques ou biologiques. Ces réflexions ont conduit les autorités américaines à renforcer les dispositifs de sécurité et à surveiller des Etats soupçonnés d'entretenir des liens avec des groupes terroristes. En effet, lorsque les armes de destruction massive ne sont plus le monopole des Etats et que des groupes isolés sont susceptibles de les employer et de parvenir à des résultats considérables, il est nécessaire de repenser les théories sur la sécurité. La conséquence la plus notable de ces réformes fut la création, officialisée à l'automne 2002, d'un ministère de la Sécurité nationale (*Homeland security*), placé sous la direction de Thomas J. Ridge (jusqu'à sa démission consécutivement à la réélection de George W. Bush en novembre 2004), et chargé de coordonner les travaux des services de renseignement. Cependant, d'autres évolutions sont perceptibles aux Etats-Unis, comme les réformes dans le domaine de la justice et le retour de la délation afin d'être en mesure de prévenir les activités considérées comme suspectes, avec tous les abus que cela suppose.

Des réformes de grande ampleur furent officialisées dans d'autres pays (notamment au sein de l'OTAN¹¹), indiquant l'importance accordée par les pouvoirs publics au risque terroriste et, par extension, à la question de la prolifération NBC impliquant des acteurs non étatiques. Dans ces conditions, il était prévisible que de telles réformes se concrétisent également par une résolution du Conseil de sécurité confortant la lutte contre la prolifération des ADM, et étendant son champ d'application aux groupes non étatiques.

¹⁰ Lire John J. Arquilla, David Ronfeldt (eds.), *Networks and Netwars : The Future of Terror, Crime, and Militancy*, Santa Monica, RAND, 2001 ; et Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, Londres, Gollancz, 1998.

¹¹ Pour une analyse complète des réformes sécuritaires post-11 septembre dans les pays de l'OTAN, lire l'étude réalisée par Barthélémy Courmont et Susanne Nies pour la DAS en 2004, intitulée *Elargissement des missions de l'OTAN et construction de l'espace de sécurité européen dans ses dimensions interne et externe : rationalisation, empiètement ou chevauchement ?*

1.2. Un contexte favorable ?

L'adoption à l'unanimité de la résolution 1540 ne doit pas occulter les objections qui ont entouré le processus de sa négociation, qui a d'ailleurs duré plusieurs mois. En effet, la rédaction du texte de la résolution avait été entreprise par seulement quatre des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité : les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Russie et la France ; le cinquième membre permanent, la Chine n'ayant été engagée dans le processus que très tard. Par la suite, les membres permanents ont passé six mois à travailler sur le projet de résolution avant que le texte officiel soit finalement partagé avec les dix autres membres élus du Conseil de Sécurité le 24 mars 2004¹².

Dans un contexte de sécurité internationale caractérisé par l'unilatéralisme, la formation de coalitions *ad hoc*, la résolution 1540 semble renouer avec le langage diplomatique habituel, à savoir : non-prolifération, multilatéralisme, et coopération sans aucune référence au contre-terrorisme, au concept d'attaque militaire préventive et/ou préemptive¹³. Déjà les premières versions du projet de résolution appelaient tous les Etats « à coopérer pour prévenir, et si nécessaire interdire, des cargaisons qui contribueraient à la prolifération des armes NBC »¹⁴.

L'adoption à l'unanimité de la résolution montre en outre un véritable revirement de politique de l'administration Bush qui s'est engagé à nouveau dans la coopération institutionnelle multilatérale pour faire face aux menaces. Il faut d'ailleurs remarquer que la résolution trouve ses origines dans une initiative américaine¹⁵, parrainée ensuite par l'Espagne, la France, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Russie. En effet, on se souvient que l'intervention unilatérale américaine en

¹² Lars Olberg, "Implementing Resolution 1540: What The National Reports Indicate", *Disarmament Diplomacy*, n° 82, printemps 2006.

¹³ William Walker, "Weapons of Mass Destruction and International Order", *Adelphi Paper 370*, *International Institute for Strategic Studies*, novembre 2004, p.75

¹⁴ "Proposed Consolidated Draft UNSC Non-Proliferation Resolution", 16 décembre 2003, OP6, in Merav Datan, "Security Council Resolution 1540: WMD and Non-state Trafficking", *Disarmament Diplomacy*, n° 79, avril 2005.

¹⁵ Discours du Président Georges W. Bush prononcé le 23 septembre 2003 à l'Assemblée générale des Nations Unies dans lequel il appelait les Nations Unies à adopter une résolution visant à « criminaliser » la prolifération des armes de destruction massive par et au profit d'acteurs non-étatiques. Disponible à cette adresse : <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/usaeng030923.htm>

Irak n'avait pas été autorisée par le Conseil de sécurité, et marquait ainsi l'application d'une nouvelle doctrine de guerre préventive contraire à la Charte des Nations Unies. Toutefois, il n'est pas à écarter que la résolution peut-être utilisée pour fournir une justification légale aux mesures de contre-prolifération dans le cadre de l'Initiative de Sécurité contre la Prolifération¹⁶. En témoigne d'ailleurs les nouvelles mesures annoncées en février 2004 par le président américain George W. Bush pour faire face à la menace constituée par les ADM¹⁷. Dans son discours, il est revenu sur la situation en Irak, en Iran et en Corée du Nord du point de vue des ADM, avant de s'attarder sur la découverte des activités proliférantes du réseau du Dr Abdul Qadeer Khan, grâce aux efforts consentis dans le cadre de la PSI.

La résolution 1540 (2004) se fonde par ailleurs largement sur une autre résolution du Conseil de sécurité, la 1373 (2001)¹⁸, unanimement adoptée après les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis. Cette dernière, qui fait suite à la résolution 1368 (2001)¹⁹, condamnant sans réserve les attentats, appelle tous les Etats à prendre des mesures efficaces pour lutter contre le terrorisme. Il s'agit entre autres pour les Etats de priver les groupes terroristes de leurs ressources financières, d'adapter leur législation nationale afin d'assurer une meilleure répression du terrorisme, d'adhérer aux conventions internationales relatives à la lutte contre le terrorisme, de renforcer leur coopération sur la circulation des informations relatives aux groupes terroristes. C'est dans ce sens que fut créé le Comité Contre le Terrorisme (CCT), chargé de surveiller et de vérifier la mise en application par les Etats des obligations qu'elle contient à travers l'examen des rapports annuels de tous

¹⁶ *La Proliferation Security Initiative* (PSI) a été lancée par le président Bush des Etats-Unis, lors d'une allocution prononcée à Cracovie, en Pologne, en mai 2003. Elle fut réaffirmée le 3 juin 2003 lors du sommet du G8 à Evian. Le 4 septembre 2003 fut adoptée à Paris la Déclaration sur les principes d'interception dans le cadre de la PSI. Elle cherche à faire participer activement, de quelque manière, tous les États qui ont la capacité et la volonté de prendre des mesures pour faire cesser la circulation des ADM par voie maritime, aérienne ou terrestre. Pour plus de détails voir <http://www.proliferationsecurity.info>

¹⁷ "President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD", Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation, Fort Lesley J. McNair - National Defense University Washington, D.C., 11 février 2004. Disponible à cette adresse: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html>

¹⁸ La résolution 1373 (2001) sur la menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes a été adoptée à l'unanimité par le Conseil de Sécurité des Nations Unies le 28 septembre 2001. Elle peut être à cette adresse: <http://www.un.org/french/docs/sc/2001/res1373f.pdf>

¹⁹ La résolution 1368 (2001) sur la menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes a été adoptée à l'unanimité par le Conseil de Sécurité des Nations Unies le 12 septembre 2001. Elle peut être consultée à cette adresse : <http://www.un.org/french/docs/sc/2001/res1368f.pdf>

les Etats membres des Nations Unies concernant les mesures prises dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution.

Ainsi comme la résolution 1373, la résolution 1540 appelle les Etats à prendre une série de mesures pour prévenir la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Ce qui fait qu'on pourrait dire que la résolution 1540 trouve ses origines aussi bien dans l'après 11 septembre 2001 que dans les développements du dossier irakien.

2. Les obligations de la Résolution 1540

Se fondant essentiellement sur le chapitre VII²⁰ de la Charte des Nations Unies, la résolution comporte un préambule divisé en seize alinéas et un dispositif articulé en douze paragraphes qui énonce les obligations faites aux Etats. En voici les principales. Selon la résolution, le Conseil de sécurité :

1. Décide que tous les Etats doivent s'abstenir d'apporter une forme d'aide quelconque à des acteurs non étatiques qui tentent de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de posséder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques et leurs vecteurs ;
2. Décide également que tous les Etats doivent, conformément à leurs procédures nationales, adopter et appliquer des législations appropriées et efficaces interdisant à tout acteur non étatique de fabriquer, de se procurer, de mettre au point, de posséder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques et leurs vecteurs, en particulier à des fins terroristes, et réprimant les tentatives de se livrer à l'une de ces activités, d'y participer en tant que complice, d'aider à les mener ou de les financer ;
3. Décide également que tous les Etats doivent prendre et appliquer des mesures efficaces afin de mettre en place des dispositifs intérieurs de

²⁰ Charte des Nations Unies, Chapitre VII : Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression. Le recours au chapitre VII fait référence au caractère autoritaire de la résolution.

- contrôle destinés à prévenir la prolifération des armes nucléaires, chimiques ou biologiques et de leurs vecteurs, y compris en mettant en place des dispositifs de contrôle appropriés pour les matières connexes ;
4. Décide de créer, conformément à l'article 28 de son règlement intérieur provisoire et pour une période ne dépassant pas deux ans, un comité du Conseil de sécurité formé de tous les membres du Conseil et qui fera appel, le cas échéant, à d'autres compétences, qui lui fera rapport pour son examen sur la mise en oeuvre de la présente résolution, et, à cette fin, demande aux Etats de présenter au Comité un premier rapport au plus tard six mois après l'adoption de la présente résolution sur les mesures qu'ils auront prises ou qu'ils envisagent de prendre pour mettre en application la présente résolution ;
 5. Décide qu'aucune des obligations énoncées dans la présente résolution ne doit être interprétée d'une manière qui la mette en contradiction avec les droits et obligations des Etats parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction et à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes biologiques ou à toxines et sur leur destruction, ou d'une manière qui modifie ces droits et obligations ;
 6. Apprécie l'utilité, aux fins de l'application de la présente résolution, de listes de contrôle nationales effectives et demande à tous les Etats Membres de mener à bien, si nécessaire, à la première occasion la rédaction de telles listes ;
 7. Reconnaît que certains Etats pourront avoir besoin qu'on les aide à appliquer les dispositions de la présente résolution sur leur territoire, et invite les Etats qui en ont les moyens à offrir leur concours, selon qu'il conviendra, en réponse aux différentes demandes des Etats qui ne disposeront pas de l'infrastructure juridique et réglementaire, de l'expérience pratique ou des ressources nécessaires pour se conformer aux dispositions énoncées ci-dessus ;
 8. Demande à tous les Etats de promouvoir le dialogue et la coopération dans le domaine de la non-prolifération, de façon à apporter des réponses à la

menace que constitue la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs ;

9. Demande à tous les Etats, comme autre moyen de contrer cette menace, de mener, avec l'aval de leurs autorités légales nationales, dans le respect de leur législation et conformément au droit international, une action coopérative visant à prévenir le trafic des armes nucléaires, chimiques ou biologiques, de leurs vecteurs et des matériels connexes ;
10. Déclare compter suivre de près la mise en oeuvre de la présente résolution et prendre au niveau approprié les décisions ultérieures qui pourraient s'avérer nécessaires à cette fin ;

2. 1. Analyse des obligations

Les injonctions les plus importantes faites aux Etats sont énumérées dans les cinq premiers paragraphes (et de manière plus restrictive encore dans les trois premiers paragraphes), en témoigne le terme « *décide* » employé par le Conseil de sécurité pour obliger les Etats à se conformer à ses prescriptions. En plus, la formule « *tous les Etats doivent* » utilisée dans les trois premiers paragraphes vient confirmer le caractère autoritaire du texte. Les autres paragraphes²¹ comportent des demandes et des invitations diverses qui convergent toutes vers l'accent mis sur la coopération internationale dans le cadre des traités et accords multilatéraux existants en matière de non-prolifération.

La résolution s'inscrit dans un contexte normatif et politique complexe²². D'une part, elle n'est après tout qu'un élément (voire un complément) d'un ensemble assez touffu de conventions et d'instruments juridiques relatifs à la non-prolifération des armes nucléaires, biologiques et chimiques et au désarmement dont elle vise à en combler les manques face à des menaces et des risques de plus en plus inquiétants. D'autre part, l'accent ici est mis plus sur une action contre une prolifération plausible que sur les régimes préventifs dont l'efficacité est de plus en plus remise en cause et

²¹ Il s'agit des paragraphes 6 à 10.

²² Serge Sur, « La résolution 1540 du conseil de sécurité (28 avril 2004) : entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques », *Revue Générale de Droit International Public*, Editions Pedone, Paris, 2004, pp. 855-882.

dont l'érosion est manifeste aujourd'hui. Ainsi à la non-prolifération conventionnelle et préventive tend à s'ajouter, voire à se substituer, une contre-prolifération coercitive et répressive. De ce point de vue, la résolution 1540 est peut-être la plus importante réorientation politique multilatérale contre la prolifération nucléaire depuis l'entrée en vigueur du Traité de non-prolifération il y a 35 ans²³. De ce fait, il faut reconnaître que la résolution 1540 vient combler un vide évident dans le domaine des instruments interétatiques et des décisions des organisations internationales, parce que les acteurs non étatiques n'avaient jamais été visés auparavant par ces textes. Pour exemple, les prohibitions incorporées dans le TNP, la Convention sur les armes biologiques et la Convention sur les armes chimiques, sont dirigées contre les activités des Etats et non contre les activités des particuliers. La résolution 1540 est dès lors un signal fort de l'évolution de l'*arms control*.

Par ailleurs, le texte de la résolution n'utilise pas spécifiquement le terme « armes de destruction massive »²⁴, en même temps qu'il n'emploie pas le mot « terroristes », faisant plutôt référence à « acteurs non étatiques »²⁵ dont la définition reste assez vague. Dans le premier cas, les armes radiologiques (les bombes sales) ne sont pas évoquées, alors qu'elles sont parfois comprises dans la définition des armes de destruction massive. Mais on pourrait croire que la résolution s'inscrit dans l'esprit du « *Rapport du Groupe des personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement* » réuni par le Secrétaire général des Nations Unies en décembre 2004. En effet, ce rapport indique que les armes radiologiques sont « *plutôt des armes de perturbation massive qu'une arme de destruction massive* »²⁶.

Toutefois, la lecture de la résolution n'éclaire pas plus sur les produits et les substances qui appartiennent à chacune des trois catégories d'armes évoquées. Dans le

²³ Alistair Millar et Morten Bremer Maerli, "Nuclear Non-Proliferation and United Nations Security Council Resolution 1540", *NUPI Policy Briefs on the Implementation of the Treaty of the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, avril 2005, p. 35.

²⁴ La Résolution 1540 préfère plutôt évoquer les armes nucléaires, biologiques, chimiques leurs vecteurs. Toutefois la référence faite aux ADM dans le second paragraphe du préambule est une citation directe du discours du Président du Conseil de Sécurité référencé dans ledit paragraphe

²⁵ Selon la définition donnée par le texte, un acteur non étatique serait « toute personne ou entité qui, n'agissant pas sous l'autorité légale d'un État, mène des activités tombant sous le coup de la présente résolution ».

²⁶ Rapport de 2004 du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Un monde plus sûr : notre affaire à tous, p. 39, paragraphe 113, disponible à l'adresse suivante : www.un.org/french/secureworld/

deuxième cas, en réalité, d'une part, la résolution a été conçue pour prévenir le risque que les terroristes puisse acquérir les ADM, et d'autre part, c'est la question de la responsabilité de l'Etat dans la prolifération des armes de destruction massive qui est ainsi posée à travers l'utilisation du terme « acteurs non étatiques ». La résolution semble ainsi insinuer que la prolifération est assez peu probable en l'absence d'un soutien ou d'une complicité de l'appareil étatique, voire d'une défaillance de ce dernier. Ceci fait notamment penser au réseau du Dr Abdul Qadeer Khan, considéré comme le père de la bombe nucléaire pakistanaise, qui a mis au point et développé un véritable marché noir du nucléaire²⁷. Dans cette affaire, et c'est pourquoi l'accent mis sur la responsabilité de l'Etat dans la résolution 1540 est intéressant, il est très difficile de savoir si les transferts réalisés relevaient d'une initiative personnelle ou d'une politique de l'Etat pakistanais, ou des deux à la fois.

En tout cas, la résolution 1540 reconnaît les Etats comme seuls détenteurs légitimes d'armes NBC. Les acteurs non étatiques n'ayant pas ce droit, ils doit leur être empêché d'en acquérir. Et c'est précisément parce que le constat est flagrant que le contrôle exercé par certains Etats sur ces matériels est quasiment inadapte²⁸ qu'une injonction leur est faite de redoubler d'efforts dans ce sens. Ainsi, les Etats sont obligés de prendre et d'appliquer toute une série de mesures internes efficaces pour faire face à la menace. Ces mesures aussi bien législatives qu'administratives visent d'une part l'adoption et l'application de législations appropriées interdisant à tout acteur non étatique d'acquérir les armes NBC à des fins terroristes en particulier²⁹, et d'autre part la mise en place de dispositifs intérieurs de contrôle destinés à prévenir la prolifération des armes NBC³⁰.

En demandant aux Etats de « *promouvoir l'adoption universelle et l'application intégrale et, au besoin, le renforcement des traités multilatéraux auxquels ils sont parties qui ont pour objet d'empêcher la prolifération d'armes*

²⁷ L'interception du navire allemand BBC China en octobre 2003 et la découverte de plusieurs dizaines d'éléments de centrifugeuses à destination de la Libye a permis de dévoiler l'existence de ce trafic. En février 2004, les confessions publiques faites à la télévision par le Dr Kahn ont permis de mesurer l'ampleur du réseau.

²⁸ William Walker, "Weapons of Mass Destruction and International Order", *Adelphi Paper 370, International Institute for Strategic Studies*, novembre 2004, p. 74.

²⁹ Résolution 1540(2004) du Conseil de Sécurité, 28 avril 2004, paragraphe 2.

³⁰ Résolution 1540(2004) du Conseil de Sécurité, 28 avril 2004, paragraphe 3.

nucléaires, chimiques ou biologiques », la résolution 1540 contribue à renforcer le régime international de non-prolifération, en l'occurrence, le TNP, la convention sur les armes chimiques³¹, la Convention sur l'Interdiction des Armes Biologiques³², même si le texte ne s'attarde spécifiquement pas sur ces trois conventions de peur que les Etats qui ne les auraient pas ratifié ne lui apporte son soutien³³. On a peut-être pensé ici éviter que le Pakistan et l'Inde notamment se sentent obligés d'adhérer au TNP auquel ils refusent toujours de participer s'ils soutiennent la résolution 1540, et c'est la raison pour laquelle la mention de ces traités n'apparaît pas.

En décidant de créer un Comité du Conseil de sécurité³⁴, l'objectif de la résolution 1540 est d'exercer un contrôle sur les Etats quant aux « *mesures qu'ils auront prises ou qu'ils envisagent de prendre pour mettre en application la présente résolution* »³⁵.

2.2. Le Comité 1540

Le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004) a été désigné sous le nom de « Comité créé par la résolution 1540 (2004) ». Il constitue un organe subsidiaire du Conseil de sécurité. Le Comité a pour rôle de recevoir et d'examiner les rapports nationaux des Etats membres sur les mesures qu'ils auront prises ou qu'ils envisagent de prendre pour appliquer ladite résolution. Dans ce cadre, il fait rapport au Conseil de sécurité sur son examen de la mise en œuvre de cette dernière. En outre, « *sachant que certains Etats peuvent avoir besoin d'aide pour appliquer les dispositions de la résolution 1540 (2004) sur leur territoire* », le Comité a également pour rôle d'inviter les Etats qui sont en mesure de le faire à coopérer avec les Etats qui ne disposent pas « *de l'infrastructure juridique et réglementaire, de l'expérience pratique ou des ressources nécessaires pour se conformer aux dispositions* » de la résolution et qui auront expressément demandé cette aide. Par

³¹ La Convention sur les armes chimiques fut signée le 13 janvier 1993 et entra en vigueur le 29 avril 1997. Pour plus d'informations voir le site de l'Organisation pour l'Interdiction des Armes Chimiques (OIAC) disponible en suivant ce lien: <http://www.opcw.org>

³² La Convention sur l'Interdiction des Armes Biologiques (CIAB) fut signée le 10 avril 1972, et entra en vigueur le 26 mars 1975.

³³ William Walker, op.Cit, p. 75.

³⁴ Résolution 1540 (2004) du Conseil de Sécurité, 28 avril 2004, paragraphe 4.

³⁵ *Idem*.

ailleurs, « le Comité peut, s'il y a lieu, décider de prendre des dispositions en vue de coopérer avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) », ainsi qu'avec « d'autres organismes internationaux, régionaux et sous-régionaux et des comités du Conseil de sécurité compétents en la matière qui peuvent, à son avis, contribuer à ses travaux ».

Le mandat du comité 1540 était fixé à l'origine « pour une période ne dépassant pas deux ans » c'est-à-dire jusqu'en 2006. Mais avec la résolution 1673 (2006)³⁶, le Conseil de sécurité décida de prolonger de deux années supplémentaires le mandat du Comité, devant désormais se terminer le 27 avril 2008, afin de favoriser la mise en œuvre intégrale des obligations. En effet, aux termes de la résolution 1540, tous les Etats avaient obligation de soumettre au Comité un premier rapport sur la mise en œuvre de la résolution au plus tard six mois après l'adoption de celle-ci, c'est-à-dire avant le 28 octobre 2004. Seulement 51 Etats avaient respecté ce délai. Plus tard, en décembre 2004, le premier rapport présenté au Conseil de sécurité par le Président du Comité révélait que 86 Etats et une institution, l'Union Européenne, avaient soumis leur rapport³⁷. Mais à la date du 25 avril 2006, 62 Etats n'avaient pas encore soumis un tel rapport³⁸. Ainsi, conformément à la nouvelle résolution 1673 (2006), le comité devra soumettre au conseil de sécurité « un rapport indiquant si la résolution 1540 (2004) a été appliquée »³⁹, et ceci, le 27 avril 2008 au plus tard.

En fait, c'est la relation entre le Comité 1540 et le Conseil de sécurité qui mérite ici d'être mise en évidence. En effet, le Comité 1540, qui est d'ailleurs « composé de tous les membres du Conseil de sécurité » et dont le Secrétariat est

³⁶ La Résolution 1673 (2006) sur les armes de destruction massive a été adoptée le 27 avril 2006 par le Conseil de Sécurité des Nations Unies. Elle peut-être consultée à cette adresse :

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/331/11/PDF/N0633111.pdf?OpenElement>

³⁷ Rapport du Comité 1540 au Président du Conseil de Sécurité sur l'application de la résolution 1540 (2004), (S/2004/958), 8 décembre 2004. Disponible à cette adresse :

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/639/40/PDF/N0463940.pdf?OpenElement>

³⁸ Rapport du Comité 1540 au Président du Conseil de Sécurité sur l'application de la résolution 1540 (2004), (S/2006/257), 25 avril 2006. Disponible à cette adresse :

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/293/01/PDF/N0629301.pdf?OpenElement>

³⁹ Résolution 1673 (2006) du Conseil de Sécurité, 26 avril 2006, paragraphe 6.

« assuré par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies »⁴⁰, doit « rendre un rapport au Conseil de sécurité pour l'examen de la mise en oeuvre de la présente résolution »⁴¹. En dernier lieu, ce sera alors au Conseil de sécurité d'examiner le respect par les Etats de la résolution et de prendre éventuellement toute décision qui s'impose - le recours aux tribunaux, les embargos ou la force militaire - après que tous les moyens pour persuader les Etats-membres délinquants aient été épuisés⁴².

Le cinquième programme de travail du Comité 1540 couvre la période du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2007. Pendant cette période, le Comité continuera de travailler avec les Etats Membres sur l'application des résolutions 1540 (2004) et 1673 (2006) du Conseil de sécurité, « guidé par les principes de coopération, de transparence, d'égalité de traitement et de cohérence dans la démarche adoptée ». Il est notamment prévu « Une concertation ciblée avec les Etats et les régions au sujet de la mise en œuvre intégrale de la résolution » ; « L'identification des pratiques nationales » ; « La coopération, y compris l'instauration de relations avec les organisations internationales, régionales et sous-régionales » ; et le Comité encouragera « un plus grand nombre d'Etats Membres à présenter des rapports et tous les Etats Membres à échanger davantage d'informations »⁴³.

Pour parvenir à ces objectifs, le Comité devra mener les actions suivantes :

- Continuer de s'employer activement, notamment par le biais de la correspondance, des rencontres informelles avec les groupes régionaux et d'autres actions de sensibilisation, à rappeler aux Etats qui ne l'ont pas encore fait de soumettre leur premier rapport sans plus tarder ;

⁴⁰Composition du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004) : Président: Peter Burian (Slovaquie); Vice-Présidents : Ghana, Japon et Royaume-Uni; Autres membres : Argentine, Chine, Congo, Danemark, France, Grèce, Pérou, Qatar, Russie, Tanzanie, Etats-Unis.

⁴¹Résolution 1540 (2004) du Conseil de Sécurité, 28 avril 2004, paragraphe 4.

⁴²Alistair Millar and Morten Bremer Maerli, "Nuclear Non-Proliferation and United Nations Security Council Resolution 1540", in *Norwegian Institute of International Affairs Policy Briefs on the Implementation of the Treaty of the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, NUPI, April 2005, p37.

⁴³ Programme de travail du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004), 1^{er} octobre 2006-30 septembre 2007, consulté à l'adresse :

[http://disarmament2.un.org/committee1540/doc/programmeofwork01Oct2006\(F\).doc](http://disarmament2.un.org/committee1540/doc/programmeofwork01Oct2006(F).doc)

- Consulter les sites internet publics des gouvernements et des organisations internationales afin d'y identifier la législation et les autres mesures adoptées par les États qui n'ont pas soumis de rapport et, dans le souci d'encourager ces États à établir et à soumettre leur premier rapport, leur communiquer les informations ainsi recueillies sous la forme d'un tableau ;
- Poursuivre l'examen des premiers rapports reçus et communiquer aux États concernés les conclusions des examens et les demandes d'éclaircissement ou de mise à jour relatives à la législation et aux mesures d'application ;
- Encourager et aider les États qui ont soumis un premier rapport à fournir des informations supplémentaires, dans le cadre d'un processus continu.

Les travaux menés en concertation avec les États membres, les organisations régionales et le dialogue entre les membres du Comité et les États nécessitant une assistance dans l'application de la résolution 1540 figurent ainsi à l'ordre des priorités des travaux du Comité. A cet égard, la région d'Asie du Sud-est, où cohabitent des États aux niveaux économiques et politiques très variés, regroupés dans l'ASEAN, constitue un enjeu pour les membres du Comité 1540, notamment dans l'assistance portée aux États désireux de voir leurs rapports nationaux remis dans les meilleures conditions. C'est également en ce qui concerne les informations remises par les États que les travaux du Comité 1540 peuvent être particulièrement utiles dans une région comme l'Asie du Sud-est. A noter enfin qu'aucun des États de la région ne fait actuellement partie du Comité 1540⁴⁴, ce qui impose l'investissement d'autres États membres du Comité dans l'assistance apportée aux pays d'Asie du Sud-est.

Comme il est prévu, dans le programme de travail du Comité 1540, de « *participer pleinement aux séminaires et autres manifestations organisés à l'échelon régional, qui font connaître la résolution 1540 (2004) et en encouragent la mise en œuvre; dans cet esprit, participer étroitement aux manifestations qui doivent se dérouler en Asie, en Afrique et en Amérique latine et aux Caraïbes* »⁴⁵, il incombe aux États membres du Comité 1540 de s'investir dans des initiatives permettant la promotion et l'application de la résolution 1540 en Asie du Sud-est.

⁴⁴ A l'exception de l'Indonésie, qui en fera partie en 2007.

⁴⁵ *Idem.*

Chapitre 2

L'application de la résolution 1540 en Asie du Sud-Est

Les prescriptions de l'ensemble de la résolution 1540, comme nous l'avons fait remarquer précédemment, relèvent du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Elles sont donc soumises à la procédure des rapports au Comité du Conseil⁴⁶. Ce qui implique que les Etats devront indiquer quelles mesures ils ont prises pour permettre la mise en œuvre des différentes obligations. Dans ce cadre, les Etats « *qui en ont les moyens* » sont invités à répondre aux demandes d'assistances d'autres Etats pour appliquer la résolution, en termes d'infrastructure juridique et réglementaire, d'expertise pratique ou de ressources⁴⁷. C'est ici que nous analyserons la coopération entre la France et les pays de l'Asie du Sud-est dans l'application des obligations de la résolution. Mais avant cela, il s'agit de voir à travers les rapports nationaux déposés au Président du Comité 1540 quels efforts ont été faits par les pays de l'ASEAN, tout en soulignant les difficultés rencontrées et les points qui posent encore problème, notamment en matière d'identification du risque terroriste, et de coopération régionale dans la lutte contre les groupes terroristes.

1. Le contexte dans les pays de l'ASEAN

L'ASEAN, *Association of Southeast Asian Nations* (Association des Nations du Sud-est asiatique en Français) regroupe dix pays de l'Asie du Sud-est : l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande, Brunei, le Vietnam, le Myanmar (ex-Birmanie), le Laos et le Cambodge. Organisation politique, économique et culturelle fondée le 8 août 1967 à Bangkok, elle se fixe, entre autres, comme objectif de « *promouvoir la paix et la stabilité dans la région par le respect de la justice et de la règle de loi dans les relations entre les pays de la région et en adhérant aux principes de la Charte des Nations Unies* »⁴⁸. C'est justement dans cette veine que se

⁴⁶Résolution 1540 (2004) du Conseil de Sécurité, 28 avril 2004, paragraphe 4.

⁴⁷Résolution 1540 (2004) du Conseil de Sécurité, 28 avril 2004, paragraphe 7.

⁴⁸ Voir le site officiel de l'ASEAN : <http://www.aseansec.org/>

situe l'application de la résolution 1540 du Conseil de sécurité. Cette zone réfléchit, depuis plusieurs années, aux moyens de réduire les risques sécuritaires dans la région, notamment en ce qui concerne les ADM, avec le traité de Bangkok et, plus récemment, les initiatives multilatérales de lutte contre le terrorisme⁴⁹.

Le traité de Bangkok

En 1971, les pays membres de l'ASEAN décidèrent de faire de l'Asie du sud-est une zone de paix, liberté et neutralité. Ce projet, mis à mal par la guerre de 1978 (qui ne prit officiellement fin qu'au début des années 1990) opposant le Vietnam et le Cambodge, s'est peu à peu tourné vers l'idée de créer une zone dénucléarisée. Après quelques années d'hésitations, dix nations (Birmanie, Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam) signèrent le 15 décembre 1995 le traité mettant en place la dénucléarisation de leur région. A ce jour, neuf de ces pays ont ratifié le traité, les Philippines ne l'ayant pas encore fait, et les cinq puissances nucléaires n'ont toujours pas ratifié le traité de Bangkok. La Chine refuse, considérant que ce traité inclut une partie du sud de la mer de Chine, ce que Pékin n'approuve pas. Les autres puissances se rangent derrière la position des Etats-Unis. Washington considère que le traité ne remplit pas les sept conditions requises. La création de cette zone en Asie du sud-est se heurte donc à la politique de dissuasion américaine, et vient conforter l'idée que la participation de Washington à la dénucléarisation est plus un moyen d'empêcher les autres nations de se munir d'armes nucléaires qu'un véritable engagement contre le nucléaire. La dissuasion ne doit pas souffrir de la création de ces zones, qui pourraient échapper totalement au contrôle de la diplomatie américaine.

L'ASEAN se heurte à des difficultés de plus en plus grandes en ce qui concerne les activités terroristes, et les mesures de lutte contre le terrorisme. Les divergences existant entre les pays membres rendent parfois difficile une lutte efficace, et les mesures engagées pour identifier les réseaux relèvent des disparités importantes. En février 2002, Lee Kwan Yew, ancien Premier ministre de Singapour, critiqua ainsi très fermement l'Indonésie pour son absence de résultats dans l'identification des réseaux terroristes dans l'archipel, ce qui eût pour effet de ternir momentanément les relations entre Singapour et Jakarta. Après l'attentat de Bali, le 12 octobre 2002, les autorités indonésiennes se montrèrent cependant déterminées à lutter contre le risque terroriste, reconnaissant les activités du Jemaah Islamiyah sur son territoire, et interpellant Abou Bakar Baachir, chef supposé de ce réseau considéré

⁴⁹ Sur le traité de Bangkok et sa situation actuelle, lire M C Abad Jr, "A Nuclear Weapons-Free Southeast Asia and Its Continuing Strategic Significance", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27/2, août 2005.

comme proche d'Al Qaïda, le 19 octobre 2002, soit seulement une semaine après l'attentat de Kuta Beach. C'est également à la suite de cet attentat, dont la majorité des victimes étaient de nationalité australienne, que le gouvernement indonésien renforça la législation antiterroriste.

Parallèlement, les révélations sur les intentions d'Abou Bakar Baachir et de plusieurs groupes islamistes radicaux de renverser les gouvernements d'Indonésie, de Malaisie, du Brunei et de Singapour, puis de « s'emparer » du sud de la Thaïlande et des Philippines pour créer un grand Etat islamiste en Asie du Sud-est incitèrent les différents pays de l'ASEAN à accélérer leur coopération dans le domaine sécuritaire. C'est ainsi qu'à l'occasion du sommet de l'ASEAN à Phnom Penh en 2002, la question de la coopération des services de renseignements et de sécurité fut placée au titre des priorités dans la région, faisant ainsi, dans l'esprit des observateurs, de l'attentat de Bali un « 11 septembre en Asie du Sud-est », tant cet événement a été suivi de réformes importantes dans le domaine sécuritaire⁵⁰.

Jemaah Islamiyah

La Jemaah Islamiyah est une organisation terroriste islamique d'Asie du Sud-Est soupçonnée d'être liée à Al Qaïda. Elle a pour but l'établissement d'une théocratie sur les Etats de la région comme l'Indonésie, Singapour, Brunei, la Malaisie, le sud de la Thaïlande et les Philippines. Son nom signifie « Communauté de l'Islam » et est souvent abrégé en JI. Son chef présumé est l'Indonésien Hambali (arrêté en Thaïlande le 11 août 2003) qui serait détenu en Jordanie pour le compte des Etats-Unis. Elle est impliquée dans les attentats de Bali (le plus important commis dans la région, avec 202 morts, le 12 octobre 2002, ainsi que celui du 1er octobre 2005), de l'hôtel Marriott à Djakarta (5 août 2003) et de l'ambassade australienne en Indonésie (9 septembre 2004)⁵¹.

Plus récemment, et couronnant les efforts en matière de coopération dans la lutte contre le terrorisme, les pays de l'ASEAN ont lancé en mai 2006 leur projet de « Communauté de sécurité régionale » dont l'objectif est de parvenir à terme à une réelle coopération dans la lutte contre la piraterie maritime, le terrorisme ou encore la

⁵⁰ Lire à ce sujet Eric Teo Chu Cheow, « L'ASEAN, entre élargissement et marginalisation », *Politique étrangère*, 1, 2003, printemps 2003.

⁵¹ Sur le Jemmah Islamiya, lire Kumar Ramakrishna, "Constructing The Jemaah Islamiyah Terrorist: A Preliminary Inquiry", *Working Paper* n° 71, Singapour, IDSS, octobre 2004, accessible à l'adresse : <http://www.ntu.edu.sg/rsis/publications/WorkingPapers/WP71.PDF>

grande criminalité. Ce projet, évoqué depuis trois ans, a commencé à prendre corps avec une réunion des ministres de la Défense de l'ASEAN à Kuala Lumpur.

Singapour est devenu le pilier de la présence américaine dans la région en accueillant les bâtiments de l'aéronavale américaine. La coopération s'est notablement renforcée dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Plus de 20.000 soldats des Etats-Unis, Thaïlande, Japon, Singapour et Indonésie ont ainsi participé à aux exercices « Cobra Gold » en mai 2006, dont l'objectif était de tester l'assistance contre le terrorisme. De leur côté, la Thaïlande, Singapour, l'Indonésie et la Malaisie mènent depuis 2005 des patrouilles anti-piraterie dans le détroit de Malacca, et Singapour a ouvert un centre spécialement prévu pour le contrôle de la piraterie dans la zone. L'Indonésie a, en novembre 2005, resserré ses liens militaires avec le Etats-Unis en vue de lutter contre le terrorisme dans l'archipel, mais les révélations sur les exactions commises par les forces indonésienne au Timor oriental en 1999 ont récemment incité le Congrès américain à stopper cette coopération. Aux Philippines, le retour des forces américaines en 2002 pour des exercices ponctuels se concrétisent aujourd'hui avec la présence de 7.000 soldats américains, dont l'objectif est d'assister Manille dans la lutte contre les mouvements séparatistes et les groupes terroristes.

Les pays de l'ancienne Indochine (Vietnam, Laos, Cambodge) ne connaissent de leur côté pas de problèmes aussi marqué en matière de terrorisme, mais se montrent intéressés par des initiatives multilatérales, dans le cadre de l'ASEAN, permettant de consolider le pouvoir central. C'est notamment le cas du Vietnam, qui voit dans la lutte contre le terrorisme l'opportunité d'inscrire des groupes révolutionnaires et opposés au régime sur la liste des organisations terroristes⁵². Enfin, le Myanmar est un cas à part, Rangoon se rapprochant de Pékin, tout en cherchant à se faire accepter de ses voisins⁵³. Ainsi, le Myanmar a passé son tour pour la présidence

⁵² Les autorités vietnamiennes ont ainsi récemment jugé sept personnes, dont trois citoyens américains, accusées de chercher à déstabiliser le régime et de menacer la sécurité du pays. L'organisation *Government of Free Vietnam*, basée en Californie, est ainsi considérée comme un « cas terroriste de la nature la plus sérieuse », selon les chefs d'accusation portés à l'encontre de ses membres interpellés en territoire vietnamien. Lire à ce sujet « Revolutionary Group sentenced », *The Bangkok Post*, 11 novembre 2006.

⁵³ Sur l'intégration du Myanmar dans l'ASEAN, lire Mya Than, *Myanmar in ASEAN: Regional Cooperation Experience*, Singapour, ISEAS, 2004.

de l'ASEAN en 2006, permettant ainsi de ne pas isoler l'association vis-à-vis de ses principaux partenaires, l'Union européenne et les Etats-Unis⁵⁴.

Les obligations contenues dans la résolution 1540 (2004) ont imposé diverses mesures aux Etats de l'ASEAN, en vertu des différents paragraphes du texte de la résolution. Certaines d'entre-elles posent divers problèmes aux Etats de la région, comme l'ont indiqué certains rapports nationaux remis par les pays de l'ASEAN.

1.1. Mesures prises en vertu des paragraphes 1, 2 et 3

Les principales obligations de la résolution, comme nous l'avons fait remarquer précédemment, sont contenues dans les trois premiers paragraphes et plus spécifiquement dans les paragraphes 2 et 3. Il convient dès lors de s'attarder sur ces trois paragraphes et les mesures prises par les Etats de l'ASEAN en vue de les respecter.

1.1.1. Le paragraphe 1

Au paragraphe 1 de la résolution 1540 (2004), le Conseil de sécurité a décidé que tous les Etats devaient s'abstenir d'apporter un appui, quelle qu'en soit la forme, aux acteurs non étatiques qui tenteraient de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de posséder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs.

Faisant référence à ce paragraphe dans le rapport national remis par Manille⁵⁵, les Philippines ont déclaré, en vue de promouvoir la paix et la sécurité internationales, que « *conformément à l'intérêt national, elles adoptent et appliquent une politique visant à préserver leur territoire de la présence d'armes nucléaires* »⁵⁶. Dans cette optique, Lauro L. Baja, représentant des Philippines à l'ONU, a réaffirmé à plusieurs reprises son souhait de voir la résolution 1540 être appliquée. Il a ainsi souligné, lors

⁵⁴ Olivier Guillard et Sophie Boisseau du Rocher, « L'Asie courtisée : les dividendes stratégiques de la croissance », in Pascal Boniface (dir.), *L'Année stratégique 2007*, Paris, Dalloz, 2006, p. 464.

⁵⁵ Rapport initial de la République des Philippines sur les mesures prises en application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, 28 octobre 2004

⁵⁶ Constitution des Philippines, Article 2, paragraphe 8.

d'une réunion du Conseil de sécurité le 11 novembre 2005, dans le cadre de l'examen trimestriel des trois comités contre le terrorisme, que « *la contribution inestimable de l'Equipe d'experts indépendants chargé de l'examen des rapports. Il a sur ce point encouragé les Etats Membres qui n'ont pas encore présenté leur rapport à recourir aux services proposés par le Comité sur les meilleurs moyens d'élaborer ces rapports* ».

C'est également dans le même schéma que se situe l'Indonésie qui « *a pour politique et pour principe fondamental de ne pas fabriquer, mettre au point ou utiliser des armes de destruction massive* »⁵⁷. Il en est de même pour le Myanmar dont la « *politique nationale, suivant un principe élémentaire, est de s'abstenir* »⁵⁸ d'acquérir des armes NBC. C'est dans ce cadre que « *des dispositions spéciales et les mesures nécessaires sont prises afin d'empêcher les acteurs non étatiques et les organisations terroristes de se procurer de telles armes* »⁵⁹. De même, le Cambodge réaffirme dans sa constitution de 1993 que « *la production, l'utilisation et la présence d'armes nucléaires, chimiques et radiologiques est strictement interdite* »⁶⁰ sur le sol du royaume. Quant à la République démocratique populaire Lao, elle « *n'a ni les moyens, ni l'intention de produire, d'utiliser ou de posséder des armes nucléaires, chimiques ou biologiques, ni de transporter, de transférer ou de livrer de telles armes à aucun Etat ou agent non étatique* »⁶¹.

Le Vietnam est de son côté « *fermement résolu à s'abstenir d'apporter un appui, sous quelque forme que ce soit, à des acteurs non étatiques qui tenteraient* » d'acquérir des armes NBC⁶². Le Brunei « *appuie la résolution 1540 (2004) du Conseil de Sécurité qui tend à empêcher les acteurs non étatiques* »⁶³ d'acquérir des armes NBC et la Malaisie « *appuie l'action internationale menée pour empêcher les acteurs*

⁵⁷ Rapport sur la mise en application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, présenté par l'Indonésie, 28 octobre 2004.

⁵⁸ Rapport de l'Union du Myanmar sur la mise en oeuvre de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, 6 avril 2005

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ Constitution de 1993 du Royaume du Cambodge, chapitre IV sur le régime politique.

⁶¹ Rapport national de la République démocratique populaire lao sur la mise en oeuvre de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, 3 mai 2005.

⁶² Premier rapport du Viet Nam sur l'application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, 26 octobre 2004.

⁶³ Rapport du Brunéi Darussalam sur l'application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, 30 décembre 2004.

non étatiques de se procurer des armes de destruction massive et pour les empêcher de tenter » d'acquérir les armes NBC⁶⁴. La Thaïlande qui « s'oppose fermement à la mise au point, à l'acquisition et à la prolifération de tout type d'arme de destruction massive et de leurs vecteurs », « a fait sienne la résolution 1540 (2004) le 10 août 2004 et chargé les autorités compétentes de l'appliquer »⁶⁵.

1.1.2. Les mesures législatives

En adoptant le paragraphe 2 de la résolution 1540 (2004), le Conseil de sécurité a décidé que tous les Etats devraient, conformément à leurs procédures internes, adopter et appliquer une législation appropriée et efficace interdisant à tout acteur non étatique de fabriquer, se procurer, mettre au point, posséder, transporter, transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs, en particulier à des fins terroristes, réprimant toutes les tentatives de l'une quelconque de ces activités, le fait d'y participer en tant que complice et le fait d'y fournir assistance ou de la financer.

L'analyse des rapports nationaux indique que pour la plupart des Etats d'Asie du Sud-est, les lois nationales d'application concernant les interdictions et l'exécution visées au paragraphe 2 étaient en place avant l'adoption de la résolution 1540 (2004). Ce qui d'ailleurs est le cas pour l'ensemble des Etats ayant soumis un rapport au comité. Mais bien que les législations nationales d'application concernant les armes nucléaires, biologiques et chimiques sont généralement conformes aux obligations prévues par le Traité sur la non-prolifération, la Convention sur les armes chimiques et la Convention sur les armes biologiques ne reflètent pas pour leur part nécessairement tous les critères mentionnés au paragraphe 2 de la résolution en ce qui concerne les acteurs non étatiques⁶⁶. Dès lors, il va falloir adopter de nouvelles lois criminalisant les activités interdites des acteurs non étatiques. Néanmoins, quelques Etats rapportent que quelques unes de leurs dispositions sont conformes aux prescriptions du paragraphe 2. C'est le cas du Brunei, dont une disposition de la loi de

⁶⁴ Rapport de la Malaisie établi en application du paragraphe 4 de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, 26 octobre 2004.

⁶⁵ Rapport de la Thaïlande concernant l'application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, 5 novembre 2004.

⁶⁶ Rapport du Comité créé par la résolution 1540 (2004), 25 avril 2006.

1984 relative à la sécurité intérieure interdit « à tout acteur non étatique de fabriquer, acquérir, posséder, mettre au point, transporter, transférer, ou utiliser des armes nucléaires, chimiques, ou biologiques aux fins de terrorisme ».

La plupart des Etats d'Asie du Sud-est dans leur rapport, estiment implicitement que l'exécution des obligations du paragraphe 2 semble être garantie par des législations nationales assorties de sanctions pénales promulguées par leurs gouvernements et visant les ADM. Certains Etats associent aux législations des textes réglementaires. Pour d'autres, le respect des interdictions visées par le paragraphe 2 s'effectue dans le cadre de leur code pénal. C'est le cas du Laos dont le code pénal « en cours de révision visera les actes terroristes avec utilisation d'armes nucléaires, chimiques et biologiques », et de la Malaisie qui intègre son code pénal dans la liste des lois applicables au titre des obligations du paragraphe 2 parce « qu'elle ne dispose pas d'une législation expressément consacrée aux infractions liées aux armes nucléaires ».

Pour les Etats ayant adopté des législations nationales, ces dernières diffèrent selon les catégories visées :

➤ Armes nucléaires

La mise au point d'armes nucléaires est interdite par la loi singapourienne relative aux armes et explosifs (*Arms and Explosive Act*). Dans son second rapport⁶⁷, en réponse aux questions soulevées par le premier, Singapour a réaffirmé que cette loi interdit « effectivement aux acteurs non étatiques de mener des activités qui seraient en violation de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité »

La Malaisie ne dispose pas d'une législation expressément consacrée aux infractions liées aux armes nucléaires. Néanmoins, d'autres textes permettent de poursuivre les auteurs de telles infractions, faisant de cet Etat un autre modèle en

⁶⁷ Lettre datée du 29 août 2005, adressée au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004) par le chargé d'affaires par intérim de Singapour auprès de l'Organisation des Nations Unies.

matière de législation permettant de condamner les infractions liées aux armes nucléaires.

➤ Armes biologiques

Au Brunei, la loi de 1975 relative aux armes biologiques interdit de « *mettre au point, fabriquer, stocker, acquérir, ou conserver des agents biologiques et des toxines qui ne sont pas destinés à des fins pacifiques* ». Enfreindre cette loi est passible de la prison à vie. La Malaisie quant à elle ne dispose pas d'une législation expressément consacrée aux armes biologiques. Dans ce domaine, les lois applicables sont aussi diverses que variées parmi lesquelles le code pénal qui érige en infraction tout acte terroriste commis à l'aide d'armes biologiques (Chapitre VI A, qui n'est pas encore entré en vigueur).

➤ Armes chimiques

L'Indonésie indique dans son rapport avoir élaboré un projet de loi nationale sur l'interdiction de la mise au point, de la production, du stockage et de l'utilisation d'armes chimiques. Le gouvernement reconnaît l'urgence d'adopter des lois similaires sur les armes nucléaires et biologiques. Toutes ces futures lois viendront en effet compléter la loi n°15 /2003 sur l'élimination des actes criminels de terrorisme et dont la sanction maximale prévue envers quiconque en violerait les dispositifs est la peine capitale.

Singapour a adopté une loi sur l'interdiction des armes chimiques (*Chemical Weapons Prohibition Act*) dans le prolongement de la Convention sur les armes chimiques. Cette législation, qui interdit « *l'utilisation, la mise au point, la fabrication, l'acquisition et le transfert de toute arme chimique par des acteurs non étatiques ainsi que toute tentative visant à aider, encourager ou inciter un tiers à participer à de telles activités* », est assortie d'une peine maximale qui peut aller jusqu'à l'emprisonnement à vie. En Malaisie, un projet de loi relatif à la Convention sur les armes chimiques datant de 2004, et approuvé par le parlement fin 2005

« pourrait servir à contrôler la production, l'emploi, et le transfert des produits chimiques énumérés dans les tableaux 1, 2, 3 de la Convention ».

Le Brunei de son côté prépare un décret portant interdiction des armes chimiques qui doit également permettre la création d'« *un organe national consultatif pour la Convention des armes chimiques* ».

➤ Vecteurs des armes de destruction massive

Nous n'avons noté dans les rapports nationaux aucune référence aux vecteurs d'armes de destruction massive dans les législations, notamment les missiles balistiques.

➤ Financement des activités illicites

Pour certains Etats, les dispositions de leurs législations relatives au blanchiment d'argent et/ou de financement du terrorisme permettent de réprimer le financement des activités illicites visées par le paragraphe 2. C'est le cas notamment de la loi de 2002 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux au Myanmar. La Malaisie affirme dans son rapport national avoir intégré de nouvelles dispositions dans ses différentes lois, parmi lesquelles la loi de 2001 contre le blanchiment de capitaux⁶⁸, afin de « *geler, saisir et confisquer les avoirs et les biens des terroristes* ». Tout ceci afin de permettre au pays de participer à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. La Thaïlande a procédé à un amendement sur sa loi sur le financement du terrorisme de 1999 « *en vue de permettre aux autorités compétentes, notamment le Bureau chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent, de prendre des mesures efficaces contre les opérations de financement illégales* ». Aux Philippines, la loi n° 9160 a permis de créer le Conseil pour la lutte contre le blanchiment de capitaux en application notamment de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Une ordonnance antiterroriste de 2002 porte interdiction de financement de tous actes de terrorisme au Brunei. On pourrait ajouter

⁶⁸ Les amendements à la loi ont été adoptés par le Parlement malaisien le 20 novembre 2003 et publiés au Journal officiel du pays le 25 décembre 2003.

à cette catégorie la loi indonésienne n°15/2003 sur l'élimination des actes criminels de terrorisme qui interdit, entre autres, le financement du terrorisme, ainsi que la loi malaisienne de 2001 contre le blanchiment de capitaux.

1.1.3. Les mesures administratives

Au paragraphe 3 de la résolution 1540 (2004), le Conseil de sécurité a décidé que tous les Etats devaient prendre et appliquer des mesures efficaces afin de mettre en place des dispositifs intérieurs de contrôle destinés à prévenir la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques, ou de leurs vecteurs, y compris en mettant en place des dispositifs de contrôle appropriés pour les éléments connexes. Le détail de ces mesures figure dans les quatre alinéas du paragraphe. Pour résumer les deux premiers alinéas, il s'agit pour les Etats de mettre en place d'une part une procédure d'autorisation ou d'enregistrement pour pouvoir contrôler les différentes matières se trouvant sur son territoire, et connaître leur emplacement et leur finalité. D'autre part, la mise en place d'une procédure d'octroi de licences permettrait d'établir des normes de sécurité et de sûreté, des critères en matière d'établissement de rapports et des mécanismes de contrôle. La plupart des Etats ont donc donné des détails sur les lois et règlements et qui visent à se conformer à ces prescriptions. L'Indonésie a mis en place une série de réglementations⁶⁹, dont l'objectif est de garantir « *la sûreté d'emploi et le contrôle des matières radiologiques et nucléaires*, notamment à prévenir les vols et les actes de sabotage dans les installations nucléaires ».

Dans son rapport, la Malaisie a cité la loi de 1984 sur les licences concernant l'énergie atomique⁷⁰. De plus, la mise en place d'une autorité nationale permettrait de réglementer les activités⁷¹. C'est dans ce cadre qu'il faut situer le rôle de l'agence

⁶⁹ Il s'agit de :

- la loi N°10/1997 sur l'énergie nucléaire ;
- le décret N° 64/2000 relatif à la réglementation de l'utilisation de l'énergie nucléaire ;
- le décret N° 63/2000 relatif à la sûreté et à l'innocuité de l'utilisation de rayonnements ionisants ;
- le décret N° 26/2002 relatif à la sûreté du transport de matières radioactives.

⁷⁰ Cette loi régit l'importation, l'exportation, l'emploi, le stockage, la production, le transport et la possession ou la disposition des matières nucléaires. Elle prévoit également le contrôle des installations nucléaires et la concession de licences pour l'implantation, la construction et l'exploitation de telles installations ainsi que le pouvoir de saisie ou d'arrestation et la responsabilité en cas de dommage nucléaire.

⁷¹ Rapport du Comité créé par la résolution 1540 (2004), 25 avril 2006.

thaïlandaise de l'énergie atomique, qui « *veille à la réglementation et au contrôle des armes nucléaires et radiologique et du matériel connexe* ». En Indonésie, le Conseil de l'énergie nucléaire (BAPETEN) « *contrôle la publication de règlements et la délivrance d'autorisations, procède à des inspections et met en œuvre la procédure de comptabilisation des matières nucléaires* ».

Deux Etats, les Philippines et le Vietnam, ont indiqué dans leur rapport avoir adopté des plans d'action pour sécuriser les matières évoquées. C'est le cas pour le premier, du plan d'action pour la sûreté et la sécurité des matières radioactives actuellement mis en œuvre par l'institut de recherche nucléaire. Pour le deuxième, le plan d'action pour la sûreté nucléaire et radiologique se fixe entre autre comme objectifs : améliorer les lois sur la sûreté et le contrôle des sources radioactives; promulguer le décret gouvernemental d'application de l'ordonnance sur la sécurité et le contrôle radiologiques⁷², et le décret sur les sanctions administratives applicables en cas de violation de la sécurité et du contrôle radiologiques, et autres circulaires, normes et instructions connexes ; assurer une gestion rationnelle et globale de la sûreté et du contrôle des sources radioactives du niveau central aux niveaux locaux ; et mettre en place des systèmes de licence et d'inspection. Ce plan a été élaboré et mis en œuvre depuis 2000 par l'Agence nationale de l'énergie atomique en collaboration avec le Département de la sûreté et du contrôle nucléaires et radiologiques.

Concernant la protection physique des matières liées aux ADM et leurs vecteurs, il est important, du fait que c'est une obligation découlant directement de la résolution, que tous les Etats prennent des mesures efficaces, même si certains d'entre eux déclarent ne pas en posséder sur leur territoire. En effet, la protection physique est un aspect très important de tous les efforts de la communauté internationale destinés à empêcher la prolifération des ADM. En octobre 2003, la Malaisie est devenue partie à la Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires après que des amendements visant à introduire des dispositions

⁷² L'ordonnance sur la sécurité et le contrôle radiologiques de 1996 stipule que l'Etat contrôle toutes les installations nucléaires, ainsi que les activités radiologiques et les sources radioactives. Toutes les activités poursuivies par l'Etat ou le secteur privé dans le domaine de la radioactivité, y compris la possession, l'utilisation, la fabrication, l'importation ou l'exportation, et le transport de sources et de matières radioactives doivent être autorisées et placées sous le contrôle du Ministère de la science et de la technologie qui est chargé de la gestion de l'énergie atomique, de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

concernant la protection physique aient été apportés à loi de 1984. Kuala Lumpur dispose d'une seule installation nucléaire protégée physiquement en vertu de l'Accord conclu en 1980 entre le Gouvernement malaisien, l'AIEA et les Etats-Unis concernant le transfert d'un réacteur de recherche et d'uranium enrichi (*Project and Supply Agreement* de l'AIEA) et de l'Accord de garanties conclu en 1972 entre le Gouvernement malaisien et l'AIEA.

Les alinéas c) et d) de ce paragraphe imposent de mettre en place pour le premier des contrôles aux frontières et de police et pour le deuxième des contrôles nationaux à l'exportation. Sur ce dernier point, il est explicitement établi que les Etats doivent mettre en place et appliquer des sanctions pénales ou civiles pour les infractions à ces législations et réglementations de contrôle des exportations.

Concernant les contrôles aux frontières, les Etats de l'ASEAN ont engagé d'importantes réformes. S'agissant des mesures de contrôle des exportations, Singapour a par exemple mis en place un système « robuste et perfectionné » en janvier 2003 et qui repose sur la loi sur le contrôle des biens stratégiques (*Strategic Goods Control Act*) dont l'objectif est de réglementer « le transfert et le courtage de ces biens, des technologies connexes, des biens et technologies susceptibles d'être utilisés pour mettre au point, produire, employer, stocker, ou acquérir des armes susceptibles d'entraîner une destruction massive ainsi que des missiles capables de véhiculer de telles armes, et à des fins y relatives »⁷³. En outre, il existe une loi sur la réglementation des importations et des exportations (*Regulation of Imports and Exports Act*) et ses statuts qui « forment le cadre dans lequel s'inscrit le contrôle des exportations de manière générale ». C'est également le cas avec la loi indonésienne N°10/1995 sur le contrôle des exportations. Pour ce qui est de la Malaisie qui ne dispose pas d'une loi précise et détaillée relative au contrôle des exportations, il existe des lois et règlements en vigueur pour réglementer aussi bien le contrôle des importations et des exportations dans le pays. De leur côté, les Philippines reconnaissent dans leur rapport national ne pas être membre d'aucun régime international de contrôle des exportations.

⁷³ Le texte de la loi est disponible en ligne à cette adresse : <http://www.stgc.gov.sg>

Il faut ajouter à tout ceci des systèmes de contrôle et de détection tels que les détecteurs à rayons X mis en place dans les principaux aéroports par différents pays, parmi lesquels l'Indonésie et le Laos.

Parmi les mesures administratives les plus importantes qui sont ou ont été prises par les Etats pour empêcher les acteurs non étatiques de se doter d'ADM, il faut souligner la création en 2002 par l'Indonésie d' « un service chargé de coordonner la lutte antiterroriste au sein du Cabinet du Ministre des affaires politiques et de sécurité ».

1.2. Mesures prises en vertu du paragraphe 8

Dans le cadre du paragraphe 8, le Conseil de sécurité a demandé, dans son premier alinéa, à tous les Etats de promouvoir l'adoption universelle et l'application intégrale et, au besoin, le renforcement des traités multilatéraux auxquels ils étaient parties, qui avaient pour objet d'empêcher la prolifération d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques.

L'examen des informations communiquées par les Etats nous amène au constat suivant : tous les Etats de l'ASEAN ont adhéré aux principaux traités qui forment le régime international de non-prolifération : le TNP, la Convention sur les armes chimiques, la Convention sur les armes biologiques et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE). Dans ce dernier cas, la moitié des pays, le Brunei, l'Indonésie, la Malaisie, le Myanmar et la Thaïlande, qui ont signé le traité, ne l'ont pas encore ratifié. Toutefois, tous les Etats membres ont adhéré au traité de Bangkok, signé le 15 décembre 1995, instaurant une zone exempte d'armes nucléaires en Asie du Sud-Est. Ce traité interdit à ses Etats membres de mettre au point, fabriquer, acquérir, posséder, stationner, transporter, par quelque moyen que ce soit, tester ou utiliser des armes nucléaires sur leur territoire souverain et leur plateau continental ainsi que dans leur zone économique exclusive.

Le troisième alinéa de ce paragraphe demande notamment aux Etats de renouveler et de concrétiser leur engagement en faveur de la coopération

multilatérale, en particulier dans le cadre de l'AIEA, de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes biologiques, à toxine, et sur leur destruction. A cet effet, la Malaisie indique qu' « *elle agit en très étroite coopération avec l'AIEA dans le cadre des enquêtes sur le trafic des matières et d'équipements liées aux armes nucléaires, en particulier lorsque les acteurs non étatiques sont impliqués* ». De plus, la Malaisie aurait contribué efficacement à enquêter sur le vaste réseau mondial du « marché noir de matières nucléaires » grâce aux informations fournies à l'AIEA. A Singapour, en avril 2003, le Centre pour la défense chimique des laboratoires DSO aurait été la première entité d'Asie du Sud-Est à être désignée par l'OIAC pour effectuer des tests de détection d'agents de guerre chimique et de composés connexes. Preuve de la coopération avec l'AIEA et l'OIAC, pour l'Indonésie, des experts des deux organisations ont effectué des inspections sur son territoire

1.3. Coopération internationale

Dans les paragraphes 9 et 10 de la résolution 1540, le Conseil de sécurité demande aux Etats de promouvoir le dialogue et la coopération dans le domaine de la non-prolifération afin d'apporter des réponses à la prolifération des armes NBC et de leurs vecteurs et de prévenir le trafic de ces dernières. Qu'elles soient bilatérales, régionales ou internationales, la liste des actions coopératives est très longue. Toutefois, ces actions sont souvent antérieures à la résolution 1540 (2004) et concernent pour la plupart des mesures prises au lendemain du 11 septembre 2001 pour prévenir le terrorisme international. C'est dans ce cadre qu'il faut situer l'Initiative concernant la Sécurité des Conteneurs (CSI) - conçue pour protéger de toute exploitation par les terroristes le transport par conteneurs - à laquelle participe avec les Etats-Unis de nombreux pays de l'ASEAN. C'est ainsi que Singapour a été le premier pays d'Asie à avoir signé la Déclaration de principes pour la CSI⁷⁴ avec les Etats-Unis le 20 septembre 2002. La Thaïlande en fit de même le 11 juin 2003. La

⁷⁴ En vertu de cette initiative, les conteneurs en partance pour les États-Unis peuvent être contrôlés à Singapour grâce au *Vehicle and Cargo Inspection System* (VACIS), un système d'inspection des véhicules et des cargaisons, destiné au repérage des armes de destruction massive. Les contrôles ISC ont commencé le 17 mars 2003.

Malaisie y participe également. Mais si ces mesures se situent dans le cadre de l'application de la résolution, elles ne mettent pas l'accent sur les ADM, leurs vecteurs et les matières connexes, et concernent la sûreté du commerce maritime dans son ensemble.

La CSI

L'Initiative de Sécurité des Conteneurs (CSI) a été lancée, le 17 janvier 2002 « *en réponse au danger que présenterait, pour la sécurité des frontières et le commerce international, le transport clandestin d'une arme de destruction massive dissimulée dans un conteneur maritime* »⁷⁵. La CSI comprend quatre volets qui tendent tous à renforcer la sûreté du commerce maritime : définition de critères de sûreté permettant d'identifier les conteneurs à haut risque; filtrage des conteneurs désignés comme « à haut risque » avant qu'ils arrivent dans des ports américains; utilisation de techniques permettant de filtrer rapidement les conteneurs à haut risque; et mise au point et diffusion de conteneurs « intelligents » et sûrs.

Toutefois, il convient de citer certaines mesures coopératives, qui même si elles ne visent pas spécifiquement les armes NBC, peuvent permettre de prévenir leur acquisition par les acteurs non étatiques. C'est le cas du Forum régional de l'ASEAN, qui favorise le dialogue entre les pays de la région dans la perspective d'une coopération politique et sécuritaire qui permettrait de renforcer la paix et la prospérité régionale. Ce forum, qui s'est réuni au niveau ministériel à Jakarta en juillet 2004, a adopté une déclaration sur la non-prolifération dans laquelle il affirmait que la prolifération des ADM et de leurs vecteurs constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales. Par ailleurs, il faut noter que les polices de la région coopèrent entre elles à travers l'ASEANOPOL.

Dans son rapport national, le Vietnam indique avoir signé près de quarante accords et traités bilatéraux qui visent la fabrication, l'acquisition, la possession, la mise au point, le transport et l'utilisation d'armes nucléaires, chimiques et biologiques, et dont l'un des aspects prioritaires est de prévenir et de combattre les crimes et activités terroristes se rapportant à la résolution 1540 (2004).

⁷⁵ Rapport des Etats-Unis au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004), 12 octobre 2004.

Pour la plupart des pays de l'ASEAN, le désarmement général et complet est la seule solution à la prolifération et à l'acquisition potentielles des ADM par des acteurs non étatiques. C'est la position que défend l'Indonésie qui estime que *« l'élimination complète de toutes les armes de ce type constitue la seule garantie absolue contre leur utilisation ou la menace de leur utilisation »*. C'est aussi la vision du Vietnam, qui estime que *« tant que ces armes existeront, elles constitueront un grand danger pour notre planète ; et ce risque s'accroît dans le contexte actuel du terrorisme international »*. Le Laos se situe dans la même perspective en estimant que l'existence de ces armes *« met gravement en péril la paix et la sécurité internationales »*. Pour la Malaisie, *« ce n'est pas en traitant les symptômes du mal mais en s'attaquant à ses racines que l'on parviendra au résultat souhaité »*.

2. L'Indonésie

Conformément au paragraphe IV de la résolution 1540 du Conseil de Sécurité, l'Indonésie a soumis son premier rapport national sur les applications du texte le 28 octobre 2004. De ce point de vue, on peut dire que Jakarta fait figure de bon élève de la communauté internationale puisque la soumission de son rapport s'est faite dans les délais fixés par le texte, à savoir six mois après l'adoption du texte du 28 avril 2004⁷⁶.

Mais compte tenu de son rapport au terrorisme, comme il l'est d'ailleurs clairement signifié dans la première phrase de son rapport, on aurait pu attendre mieux de Jakarta. En effet, le rapport national ne fait que quatre pages et reste très vague sur les questions de fond. Une raison qui a d'ailleurs poussé le président du Comité 1540 à demander plus de précisions. Ce à quoi a répondu le pays en lui adressant un rapport additionnel daté du 22 novembre 2005. Mais là encore, les informations fournies sont superficielles et générales, le document étant une énumération des articles d'une loi sur l'élimination des actes criminels et de terrorisme.

⁷⁶ A cette époque, seulement 51 pays avaient soumis leur premier rapport national sur les applications de la résolution, et dans la région, seuls Singapour (21 octobre), la Malaisie et le Vietnam (26 octobre) l'avaient soumis quelques jours plus tôt, les Philippines soumettant leur rapport national le même jour que l'Indonésie.

Au-delà de sa participation aux nombreux traités, accords et organisations internationales traitant de non-prolifération des ADM⁷⁷, il apparaît qu'il reste beaucoup à faire à l'Indonésie pour contenir et maîtriser la violence terroriste, notamment islamiste, d'autant plus que son territoire, théâtre de nombreux actes terroristes et difficilement contrôlable du fait de sa superficie et de la présence de zones difficiles d'accès, abrite des organisations comme la Jemaah Islamiyah.

Les différentes mesures législatives⁷⁸ et administratives prises en la matière à l'instar de la création en 2002 d'« un service chargé de coordonner la lutte antiterroriste au sein du cabinet du Ministre des affaires politiques et de sécurité »⁷⁹ sont un pas important. Mais il reste probablement beaucoup à faire en Indonésie pour lutter contre le terrorisme et empêcher que les groupes terroristes ne puissent se doter un jour d'ADM.

Par exemple, il est très étonnant que l'Indonésie n'ait pas, jusqu'à ce jour, signé la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire⁸⁰. Et pourtant ce traité contribue largement à la cause de la résolution 1540 même si pour elle, comme d'ailleurs pour beaucoup de pays du Mouvement des Non-Alignés dont elle fait partie, l'ultime solution à l'utilisation ou à la menace d'utilisation des ADM est l'élimination complète de celles-ci⁸¹. Une position en faveur du désarmement nucléaire qui a encore une fois été défendue lors de la dernière conférence d'examen du TNP qui s'est tenue à New-York du 2au 27 mai 2005⁸².

S'agissant du problème de la prolifération des missiles balistiques censé être résolu par le code de conduite de la Haye, l'Indonésie n'y a pas souscrit, après avoir participé aux réunions préparatoires, compte tenu du fait que celui-ci « *ne répondait*

⁷⁷ Voir tableau récapitulatif en annexe 3 de cette étude.

⁷⁸ Voir tableau récapitulatif en annexe 4 de cette étude.

⁷⁹ Rapport sur la mise en application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, présenté par l'Indonésie, 28 octobre 2004.

⁸⁰ La convention a été adoptée le 13 avril 2005 au cours de la 91ème réunion plénière de l'Assemblée générale par la résolution A/RES/59/290. Conformément à l'article 24, cette Convention a été ouverte à la signature de tous les Etats du 14 septembre 2005 au 31 décembre 2006 au Siège de l'ONU.

⁸¹ Rapport additionnel sur la mise en application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, présenté par l'Indonésie, 22 novembre 2005.

⁸² Rapport présenté par l'Indonésie sur la mise en œuvre du TNP lors de la conférence d'examen de mai 2005, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/352/27/PDF/N0535227.pdf?OpenElement>

pas aux besoins des pays en développement et n'était pas négocié dans un cadre multilatéral »⁸³.

Dans le domaine des armes chimiques, la mesure la plus importante prise par Jakarta est l'élaboration d'un projet de loi nationale sur l'interdiction de la mise au point, de la production, du stockage, et de l'utilisation des armes chimiques. Ceci devrait normalement déboucher sur un plan d'action, dans le cadre la Convention sur les armes chimiques, initialement prévu pour être mis en place avant la fin de l'année 2005. Ce qui est intéressant ici est que les travaux sur ce plan ont débuté bien avant l'adoption de la résolution 1540 mais cette dernière a contribué à les accélérer⁸⁴. D'où le rôle de promotion de la confiance envers les autres traités multilatéraux sur la non-prolifération, joué par la résolution 1540 dont l'exemple indonésien est éloquent. Mais le rapport reste silencieux sur les mesures post-1540 à prendre pour en respecter les obligations. Peut-être que ce vide sera comblé par les prochains rapports nationaux ?

A la lecture de son rapport national, il semble que l'Indonésie envisage plus les applications de la résolution 1540 sous un angle régional. En témoignent les nombreuses références faites à l'ASEAN, qui a été déclarée en 1971, de concert avec les autres membres, « *zone de paix, de liberté et de neutralité* »⁸⁵. Mais le triple attentat terroriste à la bombe survenu aux Philippines, dans le sud de l'archipel de Cebu, trois jours avant l'ouverture du 12^{ème} sommet de l'ASEAN (janvier 2007) vient encore une fois rappeler la fragilité de la région en matière de sécurité. Face à cette évidence, les dix pays membres de l'organisation n'ont pas manqué d'apporter une réponse lors du sommet de janvier 2007 avec la Convention de l'ASEAN sur le contre-terrorisme, la première du genre, à travers laquelle ils s'engagent à améliorer la coopération régionale pour prévenir les attentats, à partager rapidement les renseignements et à relayer les alertes au terrorisme⁸⁶. Ce texte est le fruit des travaux des ministres des affaires étrangères de l'organisation qui se sont réunis le 10 janvier, travaux au cours des quels l'Indonésie a invité les organes anti-terroristes de 6 pays,

⁸³ Rapport additionnel sur la mise en application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, présenté par l'Indonésie, 22 novembre 2005.

⁸⁴ Lars Olberg, "Implementing Resolution 1540: What The National Reports Indicate", *Disarmament Diplomacy*, N° 82, printemps 2006.

⁸⁵ Rapport sur la mise en application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, présenté par l'Indonésie, 28 octobre 2004.

⁸⁶ Lire le texte entier de la Convention sur le site de l'ASEAN: <http://www.aseansec.org/19250.htm>

dont les Philippines, la Malaisie, la Thaïlande et l'Australie à se réunir en mars prochain à Jakarta pour examiner les problèmes dans la lutte contre le terrorisme dans la région à en croire le président de la réunion interministérielle, le Secrétaire aux Affaires étrangères philippin, Alberto G. Romulo⁸⁷.

3. Le rôle de la France

La France, ancienne puissance coloniale de premier plan en Asie du Sud-est, est très présente par le biais de la francophonie, mais également en raison des relations d'amitié qui lient Paris à la plupart des capitales de la région. En plus des représentations diplomatiques traditionnelles, la France dispose par ailleurs de la présence d'une délégation régionale (DREG), qui assure le relais dans l'aide au développement et au renforcement des structures d'éducation, mais traité également des problèmes liés à la santé, en relation avec les ONG dans la région. Cette structure témoigne de l'intérêt tout particulier que la France porte à l'Asie du Sud-est.

La Délégation régionale (DREG)

Basée à Bangkok, elle est chargée des actions de coopération régionale pour l'Asie du Sud-Est. A ce titre, elle suit les relations avec les partenaires institutionnels tels que l'ASEAN, la Banque asiatique de développement (BAsD), les agences onusiennes (Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, PNUD, PNUE), l'Institut asiatique de technologie (AIT), la Maison du Droit vietnamo-française (MDVF), l'Organisation des ministres de l'éducation de l'Asie du Sud-est (SEAMEO), l'Organisation internationale des épizooties (OIE), la Stratégie de coopération Cambodge-Laos-Myanmar-Vietnam (ACMECS)... Elle apporte un soutien financier à des programmes dans le domaine de la formation des élites, de la coopération universitaire, de la santé, du tourisme etc... Mis en œuvre par nos partenaires de développement et par les opérateurs de l'aide française dans la zone (SCAC, AFD, ONG, collectivités locales), les projets soutenus ont tous comme dénominateur commun une vocation régionale.

En 2006, la Délégation régionale a soutenu des projets tels que :

- Organisation internationale des épizooties (OIE) : détachement d'un assistant technique auprès de l'unité de coordination régionale pour la lutte contre la fièvre aphteuse et la grippe aviaire en Asie du Sud-Est.
- Banque Asiatique de Développement (BAsD) : soutien financier à hauteur de 1,5 M€ en faveur du Plan de Phnom Penh (PPP) pour le management du développement. Ce programme porte sur une série de séminaires de haut niveau, des

⁸⁷ http://www.french.xinhuanet.com/french/2007-01/11/content_373227.htm
<http://www.vnagency.com.vn/Vnanetvn/FR/tabid/145/itemid/179893/Default.aspx>

formation courtes, des bourses de stages et des projets de recherche appliquée à destination des décideurs publics de la Sous-région du Grand Mékong (GMS).

- Institut asiatique de technologie (AIT) : octroi de 84 bourses pour étudiants de niveau Master et Doctorat.
- Organisation des ministres de l'éducation de l'Asie du Sud-Est / Réseau pour la médecine tropicale (SEAMEO/TROPMED) : soutien à la mise en place et octroi de bourses de stage dans le cadre d'un projet de renforcement des ressources humaines dans le domaine des catastrophes naturelles (sécurité alimentaire, diagnostic en laboratoire des maladies transmissibles, gestion des désastres, traitement de la malaria).
- Simulation de conférence internationale en français pour de jeunes diplomates de la zone au Centre RELC de la SEAMEO.
- Programme STIC-Asie : mise en place de coopérations de haut niveau entre les laboratoires ou universités de pays asiatiques développés avec ceux des pays émergents dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC).
- Coopération « trilatérale » franco-thaïlandaise : soutien à la Thaïlande dans le développement de ses outils de coopération à travers la mise en place conjointe de programmes de bourses, de formation et un séminaire sur la sécurité alimentaire en faveur des pays « tiers » de la zone.

Pour 2007, la Délégation régionale prépare un programme de recherche régional sur les bio-technologies appliquées aux sciences médicales.

Cette structure témoigne de l'engagement actif de la France dans la région du Sud-est asiatique, et de la tradition en matière de coopération bilatérale, avec les Etats de la région ainsi qu'avec les organisations supra-nationales, comme l'ASEAN.

Comme le souligne son rapport national⁸⁸, l'action de la France dans le domaine de la non prolifération en général s'inscrit dans un cadre européen. C'est dans ce sens que la France a contribué à l'élaboration de la « Stratégie de l'Union européenne contre les armes de destruction massive »⁸⁹, adoptée le 12 décembre 2003 par le Conseil européen, qui fixe le cadre de l'action de l'Union et de ses membres. Ainsi, il est à noter que la France jouera sa partition dans l'assistance législative et

⁸⁸ Rapport présenté par la France au Comité du Conseil de sécurité en application du paragraphe 4 de la résolution 1540 (2004), 28 octobre 2004.

⁸⁹ Cette stratégie a été élaborée au Conseil européen de Thessalonique en juin 2003. Le texte dresse la liste des menaces auxquelles l'Europe est confrontée, et souligne que « *la prolifération des armes de destruction massive constitue potentiellement la menace la plus importante pour notre sécurité* ». Elle part de l'hypothèse que la non-prolifération, le désarmement et la maîtrise des armements peuvent apporter une contribution capitale à la lutte contre le terrorisme à l'échelle mondiale en réduisant le risque que des acteurs non gouvernementaux parviennent à se procurer des armes de destruction massive, des matières radioactives et des vecteurs. (Rapport de l'Union européenne sur l'application de la résolution 1540 du Conseil de sécurité, 28 octobre 2004).

technique offerte par l'Union européenne, aux pays qui en feraient la demande, pour l'application des prescriptions de la résolution 1540.

Sur la résolution 1540 et son application, la France occupe une place tout à fait particulière, de par son engagement auprès des institutions internationales, ainsi que son souhait d'apporter l'assistance nécessaire aux Etats en formulant la demande, notamment en Asie du Sud-est.

Le rôle de la France sera ainsi analysé sous le prisme des obligations du paragraphe 7 de la résolution 1540 (2004). En effet, dans ce paragraphe, le Conseil de sécurité indique que certains Etats pourraient avoir besoin d'aide pour en appliquer les dispositions sur leur territoire, et a invité les Etats qui en avaient les moyens à offrir leur concours, selon qu'il conviendrait, en réponse aux différentes demandes de ceux qui ne disposeraient pas de l'infrastructure juridique et réglementaire, de l'expérience pratique ou des ressources nécessaires pour se conformer à la résolution.

Parmi les cinq puissances nucléaires reconnues par le TNP (et par ailleurs membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU), il est à noter que seule la Chine n'a pas proposé d'assistance directe aux Etats. Son assistance est offerte par le biais des organisations internationales, notamment l'AIEA et l'Organisation pour la prohibition des armes chimiques. Les quatre autres puissances nucléaires (Etats-Unis, Russie, France et Royaume-Uni) proposent les deux types d'assistance : directe (bilatérale) et par l'intermédiaire des organisations internationales.

Parmi les pays de l'ASEAN, quelques uns sont demandeurs d'assistance. C'est notamment le cas de la Thaïlande, qui a besoin d'aide « *en vue de mettre au point des dispositifs nationaux plus efficaces de contrôle des exportations et des opérations de transit et de transbordement des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, ainsi que des articles à double usage* ». Bangkok recherche également « *l'avis d'experts concernant l'identification des matières liées aux armes de destruction massive et des articles à double usage* ».

Les Philippines ont de leur côté besoin d'une assistance qui couvre les aspects suivants :

1. la formation à l'intention des premiers intervenants, c'est-à-dire les mieux préparer les équipes de secours d'urgence pour faire face à des attaques terroristes nucléaires, biologiques et chimiques ;
2. le contrôle des frontières ;
3. la protection physique d'une installation nucléaire ;
4. la sécurisation des conteneurs et des chargements dans les ports maritimes ;
5. l'infrastructure juridique régissant la surveillance des frontières.

Quant à la Malaisie, elle a indiqué dans son rapport national n'avoir besoin d'aucune assistance pour mettre en œuvre les dispositions de la résolution sur son territoire. Par contre, elle serait éventuellement disposée à examiner des « *demandes émanant d'autres Etats qui ne disposent pas de l'infrastructure juridique et réglementaire, de l'expérience pratique ou des ressources nécessaires pour se conformer aux dispositions de la résolution* ».

Dans son rapport national⁹⁰, le Cambodge espère de son côté pouvoir bénéficier de l'assistance du Conseil de sécurité et des Etats membres dans l'application des obligations de la résolution. Ses demandes sont surtout liées aux substances chimiques importées pour l'agriculture, le commerce, l'industrie et les secteurs de la santé. Elles comportent notamment :

- Une assistance juridique de la part de l'Organisation pour la prohibition des armes chimiques en vue de la création d'une autorité nationale pour les armes chimiques ;
- Une amélioration des compétences des autorités nationales pour les aider à mieux travailler sur l'autorité nationale et la constitution des bases de données sur les matières chimiques ainsi que l'analyse et la vérification de ces dernières ;

⁹⁰ Rapport national du Cambodge, 21 mars 2005.

- L'équipement de 13 stations d'inspections situées sur toute l'étendue du territoire .

La France offre son assistance aux Etats qui en auraient besoin pour se conformer aux obligations de la résolution 1540. Cette assistance se décline en deux volets : l'assistance directe aux Etats qui en feraient la demande et l'assistance offerte par l'intermédiaire des organisations internationales. L'assistance directe qu'offre la France peut-être une assistance générale sur les différentes prescriptions de la résolution ou concerner spécifiquement le contrôle des exportations, la protection physique des matériels et équipements sensibles. Cette assistance n'excluant aucun pays de quelque région du monde que ce soit, les pays de l'ASEAN qui en ressentiraient le besoin peuvent donc en bénéficier à travers un accord bilatéral. L'assistance à travers les organisations internationales s'effectue essentiellement dans le cadre des activités de l'AIEA et des initiatives du G8, qui a réaffirmé, à l'occasion du sommet de Saint Pétersbourg en juillet 2006, son soutien à la résolution 1540⁹¹. Ainsi, la France est très engagée dans le partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes⁹². Elle contribuera par exemple, outre d'autres projets qu'elle s'est engagée à financer, au plan d'action du G8 sur la non prolifération annoncé le 9 juin 2004, à hauteur de 750 millions d'euros sur dix ans.

Au sein de l'AIEA enfin, la France soutient les efforts de l'Agence dans la promotion des garanties de sécurité offertes à travers le TNP et les protocoles additionnels. Ses financements dans les différents projets y afférant ont atteint 1,2 millions d'euros en 2004. Par ailleurs, la France finance les activités de l'AIEA

⁹¹ La mention de la résolution 1540 dans la déclaration des membres du G8 sur la non prolifération, au sommet de Saint Pétersbourg le 16 juillet 2006, se présente comme suit : « *Nous réaffirmons le rôle essentiel du Conseil de sécurité des Nations Unies pour relever les défis de la prolifération. Nous demandons instamment à tous les Etats de mettre en œuvre intégralement la résolution 1540 du Conseil de sécurité, notamment en présentant leur rapport de mise en œuvre de cette résolution. Nous nous félicitons de la décision prise par la résolution 1673 du Conseil de sécurité des Nations Unies de prolonger le mandat du Comité 1540 afin de favoriser la mise en œuvre intégrale de la résolution. Nous entendons continuer à travailler activement aux niveaux national et international pour atteindre cet objectif important et nous sommes prêts à étudier toutes les demandes d'assistance dans ce domaine* ».

⁹² Le partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes a été lancé lors du sommet du G8 à Kananaskis le 27 juin 2002 et est destiné à empêcher les terroristes et ceux qui les abritent d'acquérir ou de mettre au point des armes de destruction massive. Pour plus de détails, voir la déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement du G8: <http://www.g8.fr>

relative à la sécurité nucléaire et à la protection contre le terrorisme nucléaire. Ses contributions dans ce cadre peuvent être évaluées à environ 500.000 euros.

Dernier volet de l'assistance pouvant être apportée aux Etats de l'ASEAN dans l'application de la résolution 1540 (2004), la France organise des rencontres destinées à évaluer les besoins des pays d'Asie du Sud-est, et à fournir les informations nécessaires à la rédaction des rapports nationaux. C'est dans cette logique que s'inscrit l'action conjointe du Ministère de la Défense et du Ministère des Affaires étrangères, et de la rencontre entre experts et officiels français et des pays de l'ASEAN à Jakarta.

Annexe 1

Carte d'Asie du Sud-est



Annexe 2

Tableau récapitulatif

| Etats de l'ASEAN | Date de remise des rapports nationaux⁹³ | Demande d'assistance | Présence d'installations nucléaires sur le territoire | Risques identifiés de terrorisme |
|-------------------------|---|---|--|--|
| Brunei | 30/12/2004 | Non | Non | Non |
| Cambodge | 21/03/2005 | Oui | Non | Non |
| Indonésie | 28/10/2004 22/11/2005 add. | Non | Oui | Oui. Création en 2002 d'un service chargé de coordonner la lutte antiterroriste au sein du Ministère des Affaires politiques et de sécurité |
| Laos | 03/05/2005 | Non | Non | Non |
| Malaisie | 26/10/2004 | Non, mais c'est le seul pays de l'ASEAN à proposer une assistance directe aux Etats intéressés. | Une installation nucléaire, protégée physiquement | Non |
| Myanmar | 06/04/2005 | Non | Non | Non |
| Philippines | 28/10/2004 28/10/2005 add. | Oui. Formation secours d'urgence, contrôle des frontières, sécurisation des conteneurs et des chargements dans les ports, assistance juridique. | Oui. Le réacteur de recherche PRR-1 pour lequel le pays demande une assistance pour sa protection physique. | Oui. Mémorandum n° 37 du 12/10/2001 (plan d'action national antiterroriste) ; Programme de lutte antiterroriste en 16 points ; Projet de loi antiterroriste en cours d'examen par le Congrès. |
| Singapour | 21/10/2004 29/08/2005 add. | Non | Oui | Non |
| Thaïlande | 05/11/2004 | Oui. Contrôle des exportations et des opérations de transit et de transbordement des ADM et des articles à double usage, identification des matières liées aux ADM, cours de formation pour prévenir les risques liés aux ADM. | Oui | Non |
| Vietnam | 26/10/2004 | Non | Oui | Non |

⁹³ Certains Etats ont présenté des rapports additionnels représentés par l'abréviation add.

Annexe 3

Tableau récapitulatif de la participation de l'Indonésie à des accords internationaux de non-prolifération et de terrorisme

| ORGANISATIONS INTERNATIONALES | STATUT |
|---|---|
| Nations Unies | Membre |
| Conférence de Désarmement (CD) | Membre |
| Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA) | Membre |
| Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) | Membre |
| Commission Préparatoire de l'Organisation de l'Interdiction des Essais nucléaires (CTBTO) | Membre |
| TRAITES ET ACCORDS SUR LES ADM | |
| Sur le Nucléaire : | |
| Traité de Non-prolifération (TNP) | Etat-partie |
| Traité d'Interdiction Complète des Essais nucléaires (TICE) | Signataire (pas encore ratifié) |
| Traité d'Interdiction partielle des essais nucléaires | Etat-partie |
| Traité portant création d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie du Sud-Est | Etat-partie |
| Accords de garantie de l'AIEA | Oui (INFCIRC 283) |
| Protocole Additionnel de l'AIEA | Oui (INFCIRC 283/Add.1) |
| Convention sur la Sécurité nucléaire | Etat-partie |
| Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management | Signataire |
| Convention sur la protection physique des matériels nucléaires | Etat-partie |
| Sur le Chimique et le Biologique : | |
| Convention sur l'Interdiction des Armes Chimiques (CIAC) | Etat-partie |
| Convention sur l'Interdiction des Armes Biologiques (CIAB) | Etat-partie |
| Mesures de Confiance (MDC) de la CIAB | ----- |
| Protocole de Genève | Etat-partie |
| Sur les Missiles : | |
| Code international de conduite contre la prolifération des missiles balistiques | ----- |
| Autre : | |
| Initiative de Sécurité contre la Prolifération (PSI) | ----- |
| Résolution 1540 du Conseil de Sécurité | Rapport soumis le 28 octobre 2004 Rapport additionnel soumis le 22 novembre 2005 |
| Sur le contrôle des exportations nucléaires : | |
| Comité Zangger | ----- |
| Groupe des Exportateurs nucléaires | ----- |

| | |
|--|------------------------------------|
| Groupe d'Australie | ----- |
| Régime de Contrôle de la Technologie des Missiles | ----- |
| Arrangement Wassenaar | ----- |
| CONVENTIONS ET OBLIGATIONS EN MATIERE DE CONTRE-TERRORISME | |
| Résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité | Rapport soumis le 19 août 2004 |
| Résolutions 1267 (1999) et 1455 (2003) ⁹⁴ du Conseil de Sécurité | Rapport soumis le 12 novembre 2003 |
| Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme | Signataire |
| Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif | ----- |
| Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire | ----- |
| Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs | Etat-partie |
| Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs | Etat-partie |
| Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile | Etat-partie |
| Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale | Etat-partie |
| Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques | ----- |
| Convention contre la prise d'otages | ----- |
| Convention sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime | ----- |
| Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, | ----- |
| Convention sur le marquage des explosifs plastiques aux fins de détection | ----- |

⁹⁴ Menaces à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes.

Annexe 4
Tableau récapitulatif des documents législatifs soumis par
l'Indonésie
(28 mars 2006)

| | | |
|---------------------|-------------------|--|
| OP 2 | Biologique | <ul style="list-style-type: none"> • Law No. 15/2003 on Eradication of Criminal Acts of Terrorism, Articles 9 to 13 • Act. No 15/2002 on Money Laundering • Elucidation the Act No 15/2002 on Money Laundering • Presidential Decree No. 58/1991 on Ratification of the BWC • Act on Ratification of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism of 07 March 2006 • Act on Ratification of the International Convention on Suppression of Terrorist Bombings of 07 March 2006 |
| | Chimique | <ul style="list-style-type: none"> • Law No. 15/2003 on Eradication of Criminal Acts of Terrorism, Articles 9 to 13 • Act. No 15/2002 on Money Laundering • Elucidation the Act No 15/2002 on Money Laundering • Presidential Decree No. 125/1999 on Explosive Materials • Act on Ratification of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism of 07 March 2006 • Act on Ratification of the International Convention on Suppression of Terrorist Bombings of 07 March 2006 |
| | Nucleaire | <ul style="list-style-type: none"> • Law No. 15/2003 on Eradication of Criminal Acts of Terrorism, Articles 9 to 13 • Act. No 15/2002 on Money Laundering • Elucidation the Act No 15/2002 on Money Laundering • Act on Ratification of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism of 07 March 2006 • Act on Ratification of the International Convention on Suppression of Terrorist Bombings of 07 March 2006 |
| OP 3 a/b | Biologique | <ul style="list-style-type: none"> • Decision of the Minister of Health No. 1244/Menkes/SK/XII/1994 on Safety in Microbiological Laboratories and Biomedics • Law No. 16/1992 on the Quarantine of Animals, Fish and Plants |
| | Chimique | <ul style="list-style-type: none"> • Act No. 6/1998 on Ratification of the CWC • Decree of the Minister of Trade and Industry No. 254/MPP/Kep/7/2000 regarding Trade, Import and Circulation of Dangerous Chemicals • Presidential Decree No. 125/1999 on Explosive Materials |

| | |
|----------------------------|--|
| | <p>Nucleaire</p> <ul style="list-style-type: none"> • Law No. 10/1997 on Nuclear Energy • Government Regulation No. 63/2000 on Safety and Health of Ionizing Radiation Use • Government Regulation No. 64/2000 on Nuclear Power Use • Government Regulation No. 26/2002 on Safety of Radioactive Materials Transport • Decree of the Nuclear Energy Regulatory Agency (BAPETEN) Chairman No. 2/2005 on the State System of the Accounting for and Control of Nuclear Material • Decree of the Nuclear Energy Regulatory Agency (BAPETEN) Chairman No. 2/P/Ka-BAPETEN/VI-99 of 1999 regarding the Safety Guides on Physical Protection of Nuclear Material |
| <p>OP 3 c/d</p> | <p>Contrôle des frontières</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucun document soumis (sans doute en raison de l'extrême difficulté à contrôler les frontières de l'immense archipel indonésien). |
| | <p>Contrôle des exportations</p> <ul style="list-style-type: none"> • Law No. 10/1995 on Export Control • Law No. 16/1992 on the Quarantine of Animals, Fish and Plants • Presidential Decree No. 125/1999 on Explosive Materials • Decree of the Minister of Trade and Industry No. 254/MPP/Kep/7/2000 regarding Trade, Import and Circulation of Dangerous Chemicals |

Source: <http://disarmament2.un.org/committee1540/list-legdb.html>

Annexe 6

Eléments de bibliographie

John J. Arquilla, David Ronfeldt (eds.), *Networks and Netwars : The Future of Terror, Crime, and Militancy*, Santa Monica, RAND, 2001.

Danièle Auffray et Alain Guillermin (dir.), *L'ASEAN + 3 (Chine, Japon, Corée du Sud) : un espace en voie d'intégration en Asie de l'Est ?*, Paris, CIRPES, 2006.

Romain Bertrand, *Indonésie : la démocratie invisible*, Paris, Karthala, 2002.

Pascal Boniface et Barthélémy Courmont, *Le monde nucléaire. Armes nucléaires et relations internationales depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 2006.

Richard Butler, *The Greatest Threat: Iraq, Weapons of Mass Destruction, and the Growing Crisis of Global Security*, New York, Public Affairs, 2000.

Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers et Amitav Acharya (eds.), *Non-Traditional Security In Asia: Dilemmas in Securitisation*, Singapour, IDSS, 2006.

Anthony H. Cordesman, *Terrorism, Asymmetric Warfare, and Weapons of Mass Destruction*, Washington DC, CSIS, 2001.

Ralf Emmers, Mely Caballero-Anthony et Amitav Acharya (eds.), *Studying Non-Traditional Security In Asia: Trend and Issues*, Singapour, IDSS, 2006.

Richard A. Falkenrath, Robert D. Newman, et Bradley A. Thayer, *America's Achille's Heel: Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack*, Cambridge, MIT Press, 2000.

Andrée Feillard et Rémy Madinier, *La fin de l'innocence. L'islam indonésien face à la tentation radicale*, Bangkok, IRASEC, 2006.

Camille Grand, *L'Union européenne et la non-prolifération des armes nucléaires*, Paris, UEO, Cahiers de Chaillot n° 37.

Rohan Gunaratna, *Political and Security Outlook 2003: Terrorism in Southeast Asia: What to Expect*, Singapour, ISEAS, 2003.

Stephen Hoadley et Jurgen Ruland (eds.), *Asian Security Reassessed*, Singapour, ISEAS, 2006.

Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, Londres, Gollancz, 1998.

Bruce Hoffman, Rohan Gunaratna et Sidney Jones, *Terrorism: International and Regional Dimensions*, Singapour, ISEAS, 2005.

Robert Kagan et William Kristol (ed.), *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, San Francisco, Encounter Books, 2000.

Anthony Lake, *6 Nightmares, Real Threats in a Dangerous World and How America Can Meet Them*, New York, Little, Brown & Co, 2000.

Walter Larqueur, *The New Terrorism : Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, Oxford University Press, 2000.

Peter Lavoy, Scott D. Sagan, et James J. Wirtz (ed.), *Planning the Unthinkable: How New Powers Will Use Nuclear, Chemical, and Biological Weapons*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.

Georges Le Guelte, *Terrorisme nucléaire: risque majeur, fantasme ou épouvantail*, Paris, PUF, 2003.

Jan Lodal, *The Price of Dominance : The New Weapons of Mass Destruction and their Challenge to American Leadership*, New York, Council on Foreign Relations Press, 2001.

David W. Lovell (ed.), *Asia-Pacific Security: Policy Challenges*, Singapour, ISEAS, 2004.

Tin Maung Maung Than, *State Dominance in Myanmar: The Political Economy of Industrialization*, Singapour, ISEAS, 2006.

Eric Nguyen, *L'Asie géopolitique. De la colonisation à la conquête du monde*, Paris, Studyrama, 2006.

Michael T. Osterholm et John Schwartz, *Living Terrors*, New York, Delta, 2000.

Paul Quilès, René Galy-Dejean et Bernard Grasset, *Mission d'information sur les conséquences pour la France des attentats du 11 septembre 2001*, Rapport d'Information de l'Assemblée Nationale, n° 3460, 2001.

Philippe Raggi, *Indonésie, la nouvelle donne*, Paris, L'Harmattan, 2000.

Kumar Ramakrishna et See Seng Tan (eds.), *After Bali, The Threat of Terrorism in Southeast Asia*, Singapour, IDSS, 2004.

Burkard Schmitt (dir.), *Nucléaire : le retour d'un grand débat*, cahiers de Chaillot n° 48, juillet 2001.

Rodolfo C. Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*, Singapour, ISEAS, 2006.

Abraham D. Sofaer, George D. Wilson, et Sidney D. Dell, *The New Terror: Facing the Threat of Biological and Chemical Weapons*, Stanford, Hoover Institution Press, 1999.

Jessica Stern, *The Ultimate Terrorists*, Cambridge, Harvard University Press, 1999.

Raymond Tanter, *Rogue Regimes: Terrorism and Proliferation*, New York, St Martin's Griffin.

Mya Than, *Myanmar in ASEAN: Regional Cooperation Experience*, Singapour, ISEAS, 2004.

Jonathan B. Tucker (ed.), *Toxic Terror: Assessing Terrorist Use of Chemical and Biological Weapons*, Cambridge, MIT Press, 2000.

Victor A. Utgoff (ed.), *The Coming Crisis: Nuclear Proliferation, US Interests, and World Order*, Cambridge, MIT Press, 2000.

Herbert Wulf, Michael Brzoska, *Reinvigorating Multilateral Arms Control*, Briefing Paper n° 24, ISIS, Bruxelles, mai 2001.