

**Lecture dans la résolution 1540,
relative à la lutte contre la prolifération des armes de
destruction massive, entre utilité et controverse**

*Reading in the resolution 1540 on combating the proliferation of
the weapons of mass destruction: between utility and
controversy*



FOUZARI Hocine ¹,

¹Maitre de conférence B, Centre universitaire « MORSLI Abdallah » de
Tipaza , fouzari_hocine@yahoo.fr



Reçu le: 02/03/2020 Accepté le:07/05/2020 Publié le:09/11/2020

Résumé: Dans le cadre du durcissement des dispositifs de lutte antiterroriste, aussi bien au niveau national qu’au niveau international, et afin d’optimiser l’action de la communauté internationale en la matière, le Conseil de Sécurité des Nations Unies, a adopté, le 28 avril 2004, la Résolution 1540, relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et, plus spécifiquement, contre les risques liés à l’acquisition de telles armes par des «acteurs non étatiques». Le présent article a pour objectifs d’étudier les grandes lignes de ce dispositif juridique composite, et de mettre à jour les tensions ayant sous-tendues les négociations pour son adoption.

Mots clés: ADM, juridique, lutte-antiterroriste, non-prolifération, résolution.

Abstract: *As part of the tightening of counter-terrorism measures, both at the national and international levels, and in order to optimize the action of the international community in this area, the United Nations Security Council, adopted 28 April 2004, Resolution 1540, on combating the proliferation of weapons of mass destruction (WMD) and, more specifically, the risks associated with the acquisition of such weapons by "non-state actors". The purpose of this article is to review the broad lines of this composite legal mechanism, and to update the tensions that underpinned the negotiations for its adoption.*

Keywords: *WMD; legal; counter-terrorism; non-proliferation; resolution.*

I- Auteur correspondant, FOUZARI Hocine, Email:

fouzari_hocine@yahoo.fr

Introduction:

Dans la perspective d'optimiser l'action de la communauté internationale visant le durcissement des dispositifs de lutte antiterroriste, aux niveaux national et international, le Conseil de Sécurité des Nations Unies, a adopté, le 28 avril 2004, après une laborieuse négociation, la Résolution 1540, relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et, plus spécifiquement, contre les risques liés à l'acquisition de telles armes par des « acteurs non étatiques »¹, un dispositif juridique composite², à l'objet vague.

Cette résolution vise à « combattre ... les menaces que les actes de terrorisme font peser sur la paix et la sécurité internationales ». Elle se fonde explicitement sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Faisant suite à une initiative américaine, appuyée par l'Espagne, la France, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Russie, la résolution en question a fait l'objet d'un vote unanime.

Elle comporte un préambule scindé en seize alinéas et un dispositif articulé en douze paragraphes. L'analyse d'un tel dispositif est indissociable du contexte de sa négociation, comme des enjeux généraux de politique juridique, qui encadrent son adoption.

Elle doit se déployer sur un triple registre ; d'abord celui du Conseil de Sécurité lui-même, convalescent après la crise iraquienne et pour lequel la Résolution 1540 a le grand mérite d'exister. Celui de la prolifération des ADM, ensuite, thème qui relevait fondamentalement, jusqu'alors, de négociations

conventionnelles - et sur lequel l'intervention opérationnelle du Conseil, en Irak précisément, avait connu les déboires que nous savons. Celui de la lutte contre le terrorisme, enfin, devenu grand produit d'appel pour faciliter le vote de textes parfois aussi impressionnants que vagues.

L'objectif de cet article est de mettre en exergue, outre l'utilité de cette résolution, les controverses ayant précédé à son vote et abouti, au prix de compromis consentis, à un accord unanime.

I - Laborieuse négociation pour un dispositif juridique hybride

L'élaboration de la résolution 1540 s'est déroulée à l'ombre double du 11 septembre 2001 et de l'affaire du nucléaire iraquien. Nous nous souvenons qu'après cette date, le Conseil s'était immédiatement saisi de la question et qu'avec les résolutions 1368 et 1373 (2001)³, il avait entrepris d'organiser l'encadrement multilatéral des réactions étatiques, autorisant les Etats-Unis à se réclamer de la légitime défense pour employer la force armée d'un côté, contraignant les Etats à prendre, sous son contrôle, des mesures législatives, pénales et administratives pour combattre le terrorisme de l'autre.

En revanche, avec l'intervention dirigée par les Etats-Unis contre l'Irak, en 2003, le Conseil avait dû subir un double dessaisissement, d'une part les inspections, prévues par la résolution 1441, avaient été unilatéralement interrompues par l'action des Etats-Unis et de leurs alliés⁴, d'autre part cette même action privait le Conseil de sa compétence d'autorisation, ou même simplement de contrôle de l'emploi de la force armée⁵.

L'argumentation juridique des intervenants se fondait, certes, sur la mise en œuvre de résolutions antérieures. Elle conduisait, en réalité, à les mettre de côté et ne pouvait faire oublier que l'intervention semblait une application d'une doctrine de guerre préventive fort éloignée de la Charte et des compétences du Conseil⁶.

Précédée par l'adoption d'une résolution de l'Assemblée Générale, à l'initiative de l'Inde, sur un sujet proche⁷, la résolution 1540 résulte, particulièrement, d'une initiative du Président George W. Bush, lors d'un discours devant l'Assemblée, le 24 septembre 2003 ; discours intéressant en ce qu'il ne disqualifiait pas les Nations Unies ou le Conseil de Sécurité, mais proposait de lui reconnaître, en la matière, un rôle d'encadrement important⁸. Ce sont plusieurs mois marqués par des discussions et négociations multiples et très éclatées, qui ont été, ensuite, nécessaires pour aboutir à la résolution 1540.

I-1- Négociations multilatérales et segmentées

Nous le dénommons multilatéralisme, puisque la négociation a débordé largement le cadre restreint du Conseil et s'est déroulée au sein d'instances diverses. Quant à la segmentation, elle ne s'est pas limitée aux Nations Unies, parce qu'elle s'est déroulée à des niveaux différents et qu'elle a obéi à une série de séquences séparées.

Habituels, surgissent d'abord les problèmes de définition et d'articulation des positions au sein d'un même Etat, entre la délégation à New York et la capitale, éventuellement, entre différents ministères ou agences concernés.

C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, la position du Département d'Etat, plutôt positive, ne suscitait pas nécessairement l'enthousiasme du Pentagone, ou que la délégation américaine devait mobiliser une administration fédérale, qui avait, parfois, la tête ailleurs. Il semble qu'à l'inverse pour la France, très attachée à l'adoption d'une telle résolution, la position de l'administration centrale été prévalente.

Par contre, la délégation pakistanaise, à New York, paraît avoir mené sa propre politique, suivie, plus ou moins, par la capitale. Proches sont les questions de niveau de la négociation ; il peut être nécessaire, face à des contradictions internes, de demander un arbitrage politique, en l'occurrence il n'est pas nécessairement visible.

Toutefois, il le devient lorsqu'il n'est pas simplement interne, mais bilatéral ou plurilatéral ; pour surmonter les réticences d'une délégation, il est arrivé que des pressions diplomatiques soient exercées à un niveau politique plus élevé, par des démarches opérées dans les capitales.

Au niveau bilatéral, il convient de noter, par exemple, les entretiens entre M. de Villepin et M. Ivanov⁹, ou entre M. Bolton, Sous-secrétaire américain pour l'Arms Control et la Sécurité Internationale et M. Kysliak, Vice-ministre des Affaires Etrangères Russe, en marge d'une réunion du G8, en mars 2004¹⁰, ou encore des démarches auprès des autorités pakistanaises.

Sur le plan des groupes, les contacts entre membres de l'UE, bien qu'ils aient été, en réalité, assez peu productifs, la

question nucléaire divise profondément, nous le savons, les Etats membres.

Au fond, une tendance maximaliste aurait pu se dessiner, autour de l'Allemagne et de la Suède notamment, très attachées au désarmement nucléaire et, donc, a priori, hostiles à un texte qui ne s'y réfère pas expressément. L'un des succès de la négociation semble être que cette virtualité a été étouffée dans l'œuf, mais la distinction entre les membres permanents européens et les autres membres de l'Union, demeure très forte à cet égard¹¹.

Les groupes régionaux ont été consultés, y compris la Francophonie. Ils ont pu se faire entendre, ainsi que le Mouvement des non alignés, qui a même laissé transparaître sa satisfaction devant cette ouverture, en l'occurrence, il s'agissait plutôt d'isoler les réserves du Pakistan. Le G8 a joué lui aussi un rôle, le Japon n'étant pas à cette date membre du Conseil¹². Au sein du Conseil, le P3, qui rassemble les trois membres permanents occidentaux, n'a pas été inactif ; manière de montrer que sa division lors de l'affaire irakienne appartient au passé.

La Chine a conservé, comme de coutume, une ligne discrète, ce qui ne veut pas dire qu'elle n'avait pas d'intérêt et de position sur le fond. La Russie avait, avant tout, le souci de lutter contre le terrorisme, de consolider la solidarité internationale à ce sujet, spécialement pour ce qui regarde la Tchétchénie.

L'Allemagne¹³ et le Pakistan, membres non permanents fort importants, avaient, par exemple, des points de vue forts opposés sur la question, même si ces deux Etats ont dû accepter le compromis. Comme d'habitude, une ligne de partage

institutionnelle séparait les non permanents des permanents. Mais, là encore, elle ne s'est pas traduite par une opposition politique, dès lors que le noyau des permanents, notamment du P3, apparaissait solide.

Les Etats-Unis font circuler, mais sans le déposer à ce stade, un projet de résolution le 1^{er} mars 2004. Il est officiellement introduit le 25 mars. Se posent, alors, les questions du parrainage, de la procédure d'adoption et aussi de la date.

La France n'apporte son soutien qu'à la fin du processus¹⁴ ; elle aurait initialement souhaité une résolution plus solennelle, adoptée par une réunion exceptionnelle des Chefs d'Etat et de Gouvernement, à l'instar de la Déclaration du 31 janvier 1992. S'y substitue, en fait, à la demande, notamment, de l'Afrique du Sud, de l'Allemagne, du Canada, de la Nouvelle Zélande, de la Suède et de la Suisse¹⁵, une audition publique de l'ensemble des Etats qui le désirent. En outre, les Etats-Unis auraient préféré une adoption en mars, sous présidence française. Elle intervient, en définitive, sous présidence allemande. Après quelques ultimes amendements, le texte est voté à l'unanimité le 28 avril 2004.

I-2- Dispositif juridique au triangle normatif

Nous le dénommons triangle normatif, puisque la résolution, en fonction de ses propres termes, ne peut être envisagée isolément. Elle comporte ses propres obligations, fondées sur le Chapitre VII, mais d'un côté, elle s'inscrit dans un cadre conventionnel préexistant en matière d'ADM, auquel elle n'entend pas déroger et, de l'autre, elle décide que les Etats

doivent adopter un ensemble de mesures internes, qui dépendent, en conséquence, de leurs différents systèmes juridiques.

Ces mesures internes ne sauraient, donc, par elles-mêmes, porter atteinte aux obligations conventionnelles pertinentes. C'est sur ces trois plans qu'il faut envisager l'effet juridique de la résolution ; il est, d'abord, autonome, ensuite, complémentaire, enfin, matriciel. Pour l'effet autonome, s'est, d'abord, posée la question du recours au Chapitre VII.

Certains Etats, dont la Chine, étaient peu favorables à cette référence, c'est à dire au caractère autoritaire de la résolution. Ils auraient préféré un texte plus incitatif que contraignant, laissant une plus grande flexibilité dans l'application et placé dans le contexte du Chapitre VI¹⁶.

Les arguments, en ce sens, pouvaient être contradictoires. Certains estimaient il y avait un risque d'affaiblir la voie conventionnelle et de porter atteinte à l'autorité des conventions en vigueur, notamment du traité sur la non prolifération des armes nucléaires, insuffisamment mentionné à leurs yeux dans le texte.

Nous nous débarrasserions ainsi à bon compte des contreparties que comporte ce traité en matière de désarmement nucléaire, à la charge des puissances nucléaires¹⁷.

La contre prolifération serait ainsi substituée au désarmement¹⁸. D'autres redoutaient à l'inverse que la résolution ne soit une voie perverse d'universalisation autoritaire des obligations du TNP, remettant ainsi en cause le principe du libre consentement aux traités¹⁹.

La réponse à cette double préoccupation réside d'une part, dans le rappel de l'autorité propre de ces traités et, d'autre part, dans la précision que leurs obligations ne concernent que les parties (§ 5).

Nous n'avons pas manqué, en outre, dans le préambule (alinéa 3), de rappeler l'obligation de règlement pacifique des différends, qui évoque le chapitre VI. Proche est la question du pouvoir normatif du Conseil de Sécurité. Une objection présentée au projet de résolution reposait sur l'idée que le Conseil s'arroge indûment une autorité de caractère législatif, générale et permanente, alors que le Conseil est conçu pour réagir à des situations concrètes, par définition transitoires.

Il ne saurait, donc, en dehors d'une menace ou d'une atteinte nées et actuelles à la paix et à la sécurité internationales, prendre des mesures autoritaires, qui introduisent une transformation du droit international positif. Il ne saurait surtout prendre des mesures définitives, puisque leur autorité devrait être limitée au rétablissement d'une situation pacifique²⁰.

Cette objection est classique. Nous pouvions, par exemple, d'ores et déjà, la formuler à propos de la résolution 1373, dont la résolution 1540 apparaît à beaucoup d'égards comme un reflet, mais le Conseil ne s'y est pas arrêté. Il a fondé les mesures sur la considération que «...la prolifération [des ADM] constitue une menace pour la paix et la sécurité internationale » (préambule, alinéa 1).

Elles ne sont pas, en outre, définitives par nature, mais simplement à durée indéfinie, jusqu'à ce que le Conseil les

modifie ou y mette fin. De façon moins explicite mais, cependant, perceptible, planait la crainte que certains Etats, spécialement les Etats-Unis, ne soient tentés de se fonder sur une telle résolution pour recourir, de façon unilatérale, à la force et le précédent de l'Irak était à l'esprit de beaucoup.

Après tout, la coalition animée par les Etats-Unis a justifié son intervention armée par la mise en œuvre de résolutions précédentes du Conseil, alors même qu'elles n'autorisaient pas explicitement le recours à la force armée.

Dès lors, pourquoi la résolution 1540 ne pourrait-elle pas, à son tour, servir de base pour une action unilatérale en cas de manquement et même de manquement non démontré, mais simplement allégué ?

Ne s'agissait-il pas d'un piège destiné à fournir, à une coalition de volontaires, un prétexte pour intervenir militairement où et quand bon leur semblerait ? Nous mesurons ainsi quel climat de méfiance l'action des Etats-Unis et de ceux qui ont occupé militairement l'Irak en 2003 et, plus lointainement aussi, l'action d'Etats membres de l'OTAN contre la Serbie en 1999, a contribué à répandre dans les relations internationales. Ceux qui insinuaient la possibilité de cette dérive n'étaient, cependant, pas toujours de bonne foi et rien, dans le texte définitif, ne permettrait de justifier une telle conséquence ; le Conseil, aux § 11 et 12, se déclare décidé à suivre la mise en œuvre de la résolution et à rester saisi de la question²¹.

Par ailleurs, l'effet autoritaire autonome des mesures n'est pas l'essentiel de la résolution. Il comporte, à l'égard des Etats,

deux types d'obligations consistant à s'abstenir d'aider des acteurs non étatiques, qui tenteraient de se doter d'ADM (§ 1), obligation internationale directe et à faire rapport au comité du Conseil créé par le § 4 sur les mesures qu'ils auront prises ou envisagent de prendre pour la mise en application de la résolution. Là se limite le caractère décisionnel du texte à l'égard des Etats.

Les autres obligations autonomes sont beaucoup moins autoritaires, à ce point que certains ont pu estimer qu'elles ne relevaient pas du chapitre VII ; il s'agit des § 6 à 10, qui comportent des demandes et des invitations. Le Pakistan a, au demeurant, obtenu, par un ultime amendement, que soient regroupés, de façon distincte, les cinq premiers §, qui sont décisionnels et les suivants, plus souples dans leur formulation.

En réalité, ceci ne fait pas obstacle à la référence générale au chapitre VII, puisque, comme nous le savons, le Conseil a, dans ce cadre, le choix de la nature et de l'intensité des obligations qu'il établit. L'effet complémentaire tient au rappel de l'intégrité des régimes conventionnels en vigueur, relatifs à la non prolifération des ADM.

Amorcée dans le préambule par une mention générale (alinéa 5) et par une référence plus spécifique à la convention sur la protection physique des matières nucléaires (alinéa 11), elle est développée et précisée dans le § 5 du dispositif. Sont explicitement mentionnés les trois grandes conventions multilatérales en la matière ; le TNP, la convention sur l'élimination et l'interdiction des armes chimiques, la convention

sur l'interdiction des armes biologiques ou à toxines et sur leur destruction.

Cette mention, nous l'avons dit, est de nature à rassurer les Etats qui craignaient que la résolution 1540 ne corresponde à un abandon de fait par certaines puissances nucléaires et, particulièrement, par les Etats-Unis, des méthodes préventives et coopératives dans le domaine de la non prolifération.

La formule autoritaire et unilatérale, qui est celle du Conseil, risque, à leurs yeux, de marginaliser les obligations propres des parties au TNP dotées d'armes nucléaires, spécialement l'obligation de désarmement nucléaire rappelée par la CIJ dans l'avis consultatif du 8 juillet 1996²².

L'intégrité des instruments conventionnels comporte, en effet, une double signification. D'un côté, les obligations conventionnelles ne sont pas affectées dans leur portée ou dans leur contenu et la résolution ne leur apporte aucune modification, pas davantage qu'elle n'en suspend ou n'en élargit aucune disposition à l'égard des Etats parties²³. Certains auraient, par exemple, pu souhaiter que le retrait de ces conventions et spécialement du TNP, soit interdit²⁴.

D'un autre côté, il n'est pas question d'étendre l'effet de ces traités en dehors du cercle des Etats parties auxquels il est fait expressément référence, pour calmer les inquiétudes de l'Inde et du Pakistan notamment. Ces Etats redoutaient, ou feignaient de redouter, que de façon indirecte l'on tente de leur imposer le respect de traités, auxquels ils se refusent à participer. Leur crainte pouvait être nourrie par une résolution précédente, la résolution

1172 du 6 juin 1998, adoptée par le Conseil à la suite des essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan, qui avaient officialisé la détention par ces Etats d'armes nucléaires, constituant une atteinte directe au TNP. Ce traité était au cœur de la résolution 1172, qui demandait entre autres aux deux Etats d'y adhérer (§ 13). Le texte de la résolution 1540 écarte, quant à lui, de semblables demandes. Il évoque, de façon plus vague, la promotion de l'universalité des conventions pertinentes (§ 8 a). L'effet matriciel est, en définitive, le plus important, mais aussi le plus problématique, car il implique un effet indirect.

Il s'agit d'obliger les Etats à prendre une série de mesures internes dans différents registres (§ 2 et 3). Mesures législatives interdisant aux acteurs non étatiques de se livrer aux activités prohibées, «en particulier, à des fins terroristes» et de réprimer ces tentatives (§ 2) ; mesures administratives pour «mettre en place des dispositifs intérieurs de contrôle destinés à prévenir la prolifération» des ADM, mesures dont le contenu technique est détaillé au § 3.

Ce dédoublement du processus normatif est inévitable, dès lors que les résolutions du Conseil n'ont pas d'effet direct en droit interne, mais doivent être mises en application par des procédures et règles internes²⁵.

Il est, également, rendu nécessaire, dès lors qu'est écartée la possibilité d'une incrimination internationale directe des activités, privées ou publiques, contraires à la résolution. Aurait-il été possible d'organiser une répression internationale directe, par exemple, en élargissant les incriminations de la Cour Pénale

Internationale, voire en établissant un tribunal international spécial, créé par le Conseil? Il ne semble pas en avoir été question. L'hostilité des Etats-Unis à la CPI, la méfiance de nombreux Etats à l'égard d'une définition internationale du terrorisme expliquent le recours à une formule plus classique d'incrimination interne²⁶. En revanche, un Comité du Conseil, comprenant tous les membres, à l'instar du Comité créé par la résolution 1373, est institué (§ 4).

Si la distinction a un sens, il s'agit davantage d'un comité de suivi que d'un comité de surveillance. L'obligation, qui pèse sur les Etats, est, en effet, restreinte, puisqu'elle consiste à présenter audit comité un rapport sur les mesures qu'ils ont prises ou qu'ils envisagent de prendre. Le comité voit, au surplus, limiter son existence à deux ans. Le propos est moins ferme que pour la résolution 1373, comme si ce précédent avait inquiété nombre d'Etats²⁷.

La résolution reconnaît, en outre, (§ 7) que « certains Etats » pourront avoir besoin d'aide et invite les Etats « qui en ont les moyens à offrir leur concours... en réponse aux différentes demandes des Etats ». En d'autres termes, l'assistance n'est pas celle du Conseil. Elle demeure interétatique ; elle repose sur une base pleinement volontaire et ce doublement ; elle suppose une demande d'assistance, qui doit être acceptée, de sorte que l'initiative en la matière serait assimilée à une ingérence.

Le souci de ne pas paraître porter atteinte à la souveraineté des Etats, est, donc, visible. Dans le même esprit, l'obstacle constitutionnel, qui pourrait être opposé à l'application interne de

la résolution, ne semble pas envisagé. Ces restrictions des effets de l'instrument se retrouvent sous d'autres formes lorsque nous nous attachons au contenu des mesures imposées ou préconisées.

II. - Objet vague et indice fortuit

Jusqu'à présent, nous avons observé les pleins et les déliés de la résolution 1540. Il faut maintenant s'attacher à ses creux et à ses bosses. Ce qui précède indique que cette résolution est davantage un révélateur des problèmes actuels de la lutte contre la prolifération des ADM et contre le terrorisme que leur solution.

Il est ainsi clair qu'elle n'envisage pas, de façon synthétique et complète, les questions, qui leur sont associées. Elle n'en traite, à vrai dire, aucune, de façon approfondie. Elle n'est ni une résolution de principes ni une résolution ponctuelle, elle se situe dans un registre, en quelque sorte, intermédiaire. Sa lecture laisse le sentiment d'un objet en partie vague, qui ne s'est qu'imparfaitement fixé et qui demeure en partie indéterminé.

La volonté d'aboutir à un accord général, mais aussi le souci des Etats membres de ne pas sacrifier leurs intérêts propres de sécurité l'expliquent aisément. Il n'en demeure pas moins que le Conseil et, surtout, les membres permanents, particulièrement, intéressés, se sont accordés sans trop de difficultés.

Cette entente constitue un indice fortuit pour l'avenir, qui permet à la résolution d'offrir à une volonté collective éventuelle à la fois une norme et un cadre - institutionnel et collectif - pour la prise de mesures renforcées.

II-1- Objet vague

Nous citerons, à titre d'exemple, des points d'ancrage du texte, qui ne manquent pas de soulever des problèmes de définition ou d'identification précise - les acteurs non étatiques, seuls officiellement concernés, même si certains Etats - notamment la France - auraient souhaité une approche plus large de la prolifération ; les ADM et leurs vecteurs ; le terrorisme - voire de thèmes, dont l'absence dans ce contexte ne manque pas d'être significative ; l'initiative de sécurité contre la prolifération (PSI) ; la vérification. Les acteurs non étatiques sont les seuls, qui constituent la cible visible de la résolution - mais ils ne peuvent être atteints directement par le Conseil, faute de pouvoir être nommés²⁸.

Il faut, donc, passer par l'entremise des Etats. C'est à eux qu'il incombe de s'acquitter des obligations prévues, faute d'une action internationale directe. Mais, nous ne donnons pas le sentiment de soupçonner les Etats eux-mêmes, nous postulons, à l'inverse, leur disponibilité pour participer à l'entreprise. Cela permet de ne pas envisager de situations étatiques concrètes, notamment, celles de la Corée du Nord, de l'Iran, voire du Pakistan ou d'autres, qui pourraient être tentés de proliférer et de faciliter la prolifération d'autres Etats.

Ces situations échappent au cadre de la présente résolution et sont traitées par d'autres voies. Comme la résolution n'a pas de caractère rétroactif, nous ne soulevons pas non plus le cas des activités proliférantes de certains responsables pakistanais,

activités officiellement conduites sans que le gouvernement en ait eu connaissance²⁹.

Quant à ces acteurs non étatiques, il est vrai qu'ils n'étaient pas jusqu'alors concernés par les instruments interétatiques ou par les décisions pertinentes d'organisations internationales. La résolution vient, donc, combler un vide sur ce point.

En exigeant que leurs activités proliférantes soient identifiées prévenues et réprimées sur le plan interne, elle complète et renforce les traités internationaux en la matière. Mais qu'entendre par acteurs non étatiques ?

La résolution n'en propose pas une définition très précise : « personne ou entité qui, n'agissant pas sous l'autorité légale d'un Etat, mène des activités tombant sous le coup de la présente résolution ».

Il revient, donc, aux législations nationales d'en cerner la notion. Nous n'avons pas, par exemple, mentionné les entreprises et, plutôt, songé aux groupes ou réseaux terroristes³⁰.

Il est, cependant, difficile d'écarter les entreprises ou les prestataires de service, dès lors que le texte mentionne les activités de courtage, le transbordement et la réexportation, ou encore le financement et le transport (§ 3, c et d). Il faut bien qu'à un certain stade de telles opérations sortent de la clandestinité et entraînent des complicités de la part de firmes légalement constituées³¹.

En réalité, ce sont les Etats qui sont visés et même au premier chef, au-delà même de leur obligation de prendre les mesures nationales requises.

La prolifération est, en effet, très peu probable en dehors d'une complicité, ou alors d'un relâchement profond d'un appareil d'Etat, d'une incapacité à contrôler les activités, qui se déroulent sur son territoire, qui en font une menace pour la sécurité internationale³².

Cette attitude active ou passive relève, alors, de l'examen du Conseil et expose l'Etat concerné à des mesures, non spécifiquement prévues par la résolution. Il en est de même, s'il ne met pas en œuvre la répression pénale prévue.

A cela s'ajoute un contentieux interétatique virtuel. S'il apparaît qu'un Etat a, même par sa négligence, laissé se dérouler ces activités prohibées ou ne les a pas réprimées, n'est-il pas possible de mettre en cause sa responsabilité internationale pour fait internationalement illicite ?

Un tel contentieux interétatique, relevant du règlement pacifique des différends, s'ajouterait, donc, à la compétence du Conseil. Les armes de destruction massive ne sont pas davantage définies que dans le droit international public³³. Elles sont simplement nommées - armes nucléaires, chimiques ou biologiques, ainsi que leurs vecteurs - sans doute, au sens des conventions internationales en vigueur - TNP³⁴, convention chimique et convention biologique. Ceci paraît écarter, conformément au vœu de la France, les armes radiologiques.

La résolution mentionne encore, mais seulement dans le préambule et dans les § 3 et 10 du dispositif, les « matières connexes », définies comme « les matières, équipements et technologies couverts par les traités et arrangements multilatéraux

pertinents, ou figurant sur des listes de contrôle nationales, susceptibles d'être utilisées aux fins de la conception, de la mise au point, de la fabrication ou de l'utilisation [ADM] et leurs vecteurs ».

Il s'agit, donc, d'une définition largement fonctionnelle et en partie indéterminée, puisque les listes de contrôle nationales peuvent ne pas coïncider et qu'il n'est pas possible non plus d'étendre, par le biais de cette référence, l'autorité des traités pertinents aux Etats qui n'y sont pas partie.

Quant aux activités terroristes, elles ne sont, en principe, qu'un objet, non pas subalterne mais second, ou impliqué par la lutte contre la prolifération, qui est mise au premier rang. Elle est mentionnée dès l'alinéa 1 du préambule, qui y revient dans quinze sur seize de ces alinéas, alors que le terrorisme n'est spécifiquement mentionné que dans deux alinéas et dans un seul des § du dispositif.

Nous pouvons le comprendre, dans la mesure où le terrorisme est plus spécialement concerné par la résolution 1373, dont la résolution 1540 apparaît comme un complément en matière de prolifération. Au surplus, si les références sont peu nombreuses, elles sont fortes.

Quant aux acteurs non étatiques, l'alinéa 8 évoque les acteurs non étatiques « tels que ceux visés par la liste de l'ONU établie et tenue par le Comité du Conseil de Sécurité, créé par la résolution 1267, ou ceux visés par la résolution 1373 », c'est à dire en relation avec le terrorisme.

Mais, le § 2 du dispositif mentionne, au sujet des acteurs non étatiques, l'acquisition d'ADM, « en particulier les fins terroristes », c'est à dire de façon non exclusive. Là encore, l'ombre de la prolifération étatique se profile derrière la référence au terrorisme. L'initiative de sécurité contre la prolifération est au fond un objet caché de la résolution 1540.

C'est bien le désir de l'universaliser après l'avoir développée dans le cadre d'une coalition ad hoc, de la faire avaliser par certains Etats, qui n'en étaient pas partenaires, comme la Russie et la Chine, qui est l'une des inspirations du texte.

Mais, elle n'est pas visée, probablement pour surmonter certaines objections de la Chine. Il est, en particulier, un aspect de l'Initiative de Sécurité contre la Prolifération auquel la caution du Conseil aurait pu apporter une solution rapide, celle des inspections de navires en haute mer. L'un des problèmes de la prolifération est, en effet, celui du contrôle du transport de matériaux, ce qui soulève la question des conteneurs maritimes, particulièrement difficiles à inspecter, en raison de leur nombre et entre-autres de la sécurité des ports, vulnérables à des attaques terroristes.

Sur l'absence de procédures de vérification des obligations de la résolution, la France aurait souhaité de mettre en avant l'idée d'un corps d'inspecteurs internationaux. Seul le comité du Conseil peut être considéré comme l'amorce d'un processus de vérification, mais, nous l'avons dit, il semble davantage conçu comme un organe de suivi que comme un organe de surveillance.

II-2- Indice fortuit

La fermeté de la résolution tient, d'abord, à l'intervention du Conseil - à son principe, à son contenu - dans un domaine, celui de la limitation des armements, qui était précédemment l'apanage des négociations conventionnelles ou encore de l'Assemblée Générale, à la suite de sa première session extraordinaire consacrée au désarmement en 1978.

Elle tient, ensuite, aux mesures qu'elle demande aux Etats de prendre ; mesures qui doivent être transparentes permettant ainsi d'identifier les Etats, qui refusent de coopérer. Mais, elle est un indice, c'est à dire dans une certaine mesure un symbole, ou un instrument plus riche de virtualités que de réalité immédiate.

La question, clef à cet égard, est de savoir comment seront organisées les réactions face aux difficultés de son application, voire à ses manquements. Par elle-même, la résolution ne prévoit aucune réponse automatique ou préétablie, de sorte que son efficacité dépendra largement de la continuité du soutien que lui apporteront ses principaux artisans. Elle est, en quelque sorte, à basse pression, mais à longue portée. L'intervention du Conseil n'est pas, nous le savons, sans précédents, mais elle ne s'était pas produite sous cette forme générale et dans un domaine, qui complète ainsi les instruments relatifs à la non prolifération.

Le multilatéralisme, sur lequel a reposé sa préparation, s'éloigne fortement de celui de la Conférence de Désarmement (CD) ou de l'Assemblée Générale. Il est au fond plus large que celui de la CD, qui demeure une conférence restreinte³⁵, mais moins que celui de l'Assemblée générale. Surtout, par rapport à

ces deux instances, il est profondément inégalitaire, puisqu'il repose sur le rôle ouvertement prééminent des membres permanents, en même temps seuls Etats dotés d'armes nucléaires au sens du TNP.

Nous l'avons dit, cette méthode réintroduit de la hiérarchie dans les relations internationales et une hiérarchie, qui ne se limite pas à la domination de fait des Etats-Unis. Certains Etats, le Brésil, l'Inde, le Pakistan et, plus généralement, le Mouvement des non alignés, ne sont guère heureux de cette évolution. Mais, ils n'ont pas été en mesure d'opposer un front du refus.

Cependant, la résolution est un bon exemple de l'évolution interne des Nations Unies et de l'effacement relatif de l'Assemblée face au Conseil de Sécurité. La transparence imposée des mesures que les Etats doivent prendre pour prévenir et réprimer les tentatives de prolifération conduites par des acteurs non étatiques. Elles comportent des obligations de comportement et des obligations de publicité. Elles ont pour une part ce caractère, puisqu'elles tendent à établir une coopération universelle pour prévenir et réprimer la prolifération des ADM, spécialement, au profit des acteurs non étatiques. Elles ont, cependant et surtout, un autre caractère, dès lors qu'elles ne reposent pas sur une base volontaire et qu'elles permettent d'identifier les Etats récalcitrants, ainsi que de les désigner à l'attention publique.

Elles sont, donc, en réalité, conçues dans un esprit discriminatoire, puisque leur mise en œuvre devrait permettre de distinguer ceux des Etats, qui remplissent, spontanément et

convenablement, leurs obligations et ceux, qui ne le font pas. Pour ceux-ci, s'il s'agit de difficultés administratives et techniques, ils pourront bénéficier de la coopération prévue. Pour les autres, qui ont, peut-être, quelque chose à cacher, la transparence conduit à mettre leurs réticences en pleine lumière.

Conclusion:

De façon optimale, que le Conseil sache prendre les mesures coercitives qui puissent contraindre les Etats récalcitrants, mais aussi plus largement développer, élargir et renforcer le dispositif anti-prolifération qu'il entreprend de définir. Il est clair que la résolution 1540 n'est qu'un reflet, par définition, affaibli, de la résolution 1373 et qu'elle appelle des mesures de suivi, qui ne sont qu'amorcées par son texte. Dans ce contexte, même si la résolution 1540 vise à combattre les menaces que les actes terroristes font peser sur la sécurité internationale, force est de constater que ce domaine est relégué au second plan par rapport à la prolifération des ADM. En fait la lutte contre le terrorisme est devenue le thème par excellence pour faciliter le vote de textes qui ne font pas l'unanimité.

La résolution 1540 est davantage un premier pas sur un terrain juridiquement plus complexe - et déjà encombré - que la percée et l'innovation que représentait la résolution 1373. Son avenir dépendra, notamment - mais pas exclusivement - de la manière dont les Etats-Unis entendront agir dans son cadre. Elle devient une composante de la « boîte à outils » qu'ils aiment garder à portée de main. L'obstacle est que les actions

opérationnelles ultérieures demanderont de nouvelles résolutions du Conseil et qu'elles pourraient relever de l'urgence.

L'avantage est que la résolution fournit une base normative, obligatoire et universelle, par conséquence, légitime, à une action internationale. Les spécialistes américains demeurent souvent sceptiques sur l'entreprise³⁶.

Il est vrai qu'en matière de lutte contre la prolifération, ils tendent à considérer de façon peu favorable le rôle de l'ONU et, plus largement, des dispositifs juridiques. Quant aux Européens, ils ont défini une «Stratégie de lutte contre la prolifération des ADM³⁷», qui devrait fonder des initiatives complémentaires et novatrices, tant il est vrai que la question est trop sérieuse pour être laissée à la discrétion d'un seul Etat, aussi puissant soit-il.

Références :

¹ Cf. texte intégral.

² «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*, 2004, n° 4, p. 855-882.

³ Serge Sur, *Le Conseil de Sécurité dans l'après 11 septembre*, Paris, 2004, et infra.

⁴ Un des éléments de l'irrégularité évidente de l'attaque américaine au regard de la Résolution 1441, est qu'elle a entraîné l'interruption de facto des inspections qu'elle prévoyait, sans décision préalable du Conseil ; de même, cette attaque a conduit à l'évacuation de la MONUIK, établie par la Résolution 687, qui surveillait la zone démilitarisée entre le Koweït et de l'Irak et à la disparition de cette zone sans décision préalable du Conseil.

⁵ Les Etats-Unis ne se sont pas fondés pour attaquer l'Irak sur la Résolution 1368, qui reconnaissait leur situation de légitime défense, alors même que l'une de leurs justifications était les liens entre le régime irakien et des mouvements terroristes. En revanche, lors de l'opération militaire contre l'Afghanistan (2001), ils avaient respecté l'art. 51 de la Charte et rendu compte au Conseil de leurs actions militaires.

⁶ Doctrine de sécurité nationale formulée, en septembre 2002, par l'administration George W. Bush. E. Brimmer : « L'action préventive selon George W. Bush », *Annuaire Français de Relations Internationales* 2004, pp. 679-686.

⁷ Résolution 57/83 du 9 janvier 2003, sur les « Mesures tendant à prévenir l'acquisition d'ADM par des terroristes ».

⁸ Dans ce discours, le Président George W. Bush appelait, notamment, le Conseil à « criminaliser la prolifération des ADM, ..., à exercer un contrôle strict des exportations et ..., à sécuriser tous les matériaux sensibles ... », in *Le Figaro* du 24 septembre 2003.

⁹ Rencontre du 18 février 2004 entre les Ministres des Affaires Etrangères français et russe.

¹⁰ Jusqu'alors, la diplomatie russe aurait souhaité limiter l'objet de la résolution au terrorisme. La rencontre Bolton - Kysliak a permis de dépasser cette restriction et facilité le dépôt d'un projet public.

¹¹ Sur la base du Sommet de Thessalonique, en 2002, une « Stratégie de l'UE contre la prolifération des ADM », a été adoptée par le Comité politique et de sécurité, le 2 décembre 2003 (Doc. 15656/03). Le Conseil avait préalablement adopté, le 10 décembre 2001, des conclusions sur les incidences de la menace terroriste sur la politique de l'UE en matière de non prolifération, désarmement et maîtrise des armements.

¹² Il participait, en revanche, à l'Initiative de Sécurité contre la Prolifération (PSI) ; voir infra, note 23. Quant au G8, son rôle a été moins développé et visible que pour la Résolution 1244 (1999), qui marquait le retour du Conseil

de Sécurité dans l'affaire du Kosovo après l'action militaire d'Etats membres de l'OTAN. Dans cette résolution, en effet, le Conseil fait sienne une déclaration politique adoptée au sein du G8. Toutefois, mais de façon autonome, le G8 a pris l'initiative, en juin 2002, sur proposition américaine, de lancer le « Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction », qui rassemble, en outre, treize autres partenaires. Comme l'Initiative de Sécurité contre la Prolifération l'Initiative (PSI), ce « Global Patnership » est une activité et non une organisation.

¹³ L'Allemagne aurait pu souhaiter prendre la tête des dix non permanents, mais d'autres solidarités, européenne, occidentale, semblent l'avoir emporté.

¹⁴ Sollicité d'apporter son parrainage, le Bénin n'a pas donné suite.

¹⁵ Le 17 avril 2004.

¹⁶ D'où, dans le préambule, la référence au règlement pacifique des différends.

¹⁷ L'article 6 du TNP comporte engagement des parties à « ... mener de bonne foi des négociations en vue d'arriver à des mesures efficaces concernant la cessation de la course aux armements nucléaires et le désarmement et de parvenir à un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et effectif ». Il a été interprété par la CIJ, dans l'avis consultatif du 8 juillet 1996 sur la licéité de l'emploi des armes nucléaires comme une obligation de résultat. Nous observerons, toutefois, qu'il ne s'agit que d'une obligation de négocier, qu'elle ne comporte pas de délai et que le désarmement nucléaire est étroitement associé au désarmement général et complet, qui va bien au-delà des armes nucléaires.

Cf. également H. Fouzari, Le cadre juridique de la coopération internationale de l'Algérie dans le domaine nucléaire, Thèse de doctorat d'Etat, Université d'Alger, Juillet 2008, pp. 273, 293, 296, 318, 345, 346, 361 et 373.

¹⁸ Serge Sur, « L'entreprise du désarmement au péril du nouveau contexte de sécurité, AFRI 2004, pp. 727 -747 ; Paul Dahan, « Désarmement : préserver l'héritage, relancer l'entreprise », Ibidem, pp. 748 - 761.

¹⁹ Crainte notamment du Brésil, mais surtout de l'Inde et du Pakistan, en raison de l'incertitude de leur statut nucléaire et aussi de la Résolution 1172 du 6 juin 1998, faisant suite aux essais nucléaires officiels de ces deux Etats. Le Conseil met l'accent sur l'importance du TNP et presse l'Inde et le Pakistan, comme les autres non parties, d'adhérer à ce traité « sans délai et sans conditions ».

²⁰ Sur ces points, voir notamment, le Colloque de Rennes de la SFDI, Le Chapitre VII de la Charte de l'ONU, Paris, 1995.

²¹ Il est vrai que les Résolution 687 et 1441, invoquées par les Etats-Unis et leurs partisans pour justifier l'action militaire contre l'Irak, comportaient la même restriction. Les termes de ces résolutions étaient, cependant, beaucoup plus liés aux questions de recours à la force armée et l'action de la coalition a été, de façon très majoritaire, considérés comme ne pouvant pas se fonder sur ces résolutions.

²² Voir, sur ce point, *supra*, note 27.

²³ Nous pouvons, également, penser que la résolution n'entend pas porter atteinte aux nombreux instruments concertés non conventionnels, qui complètent ou précisent ces conventions, notamment, en prévoyant des mesures concertées de maîtrise des exportations de produits ou technologies sensibles dans le domaine des ADM ou des missiles. R. Prenat, « Les régimes multilatéraux de maîtrise des exportations de technologies sensibles à utilisation militaire », A.F.D.I. 1998, pp. 298 - 311.

²⁴ Afin d'éviter une contagion du retrait de la Corée du Nord, qui pourrait provoquer un détricotage général du TNP.

²⁵ Conformément au dualisme structurel du droit international.

²⁶ L'appel à la répression interne n'est, cependant, pas toujours suivi d'effet, y compris face aux actes terroristes. C'est ainsi que la Résolution 1368 (§ 2) «appelle tous les Etats à travailler ensemble de toute urgence pour traduire en justice les auteurs, organisateurs et commanditaires de ces attaques terroristes»

du 11 septembre. Cet appel n'a été que peu entendu, notamment, par les Etats-Unis, qui ont préféré la formule d'un camp de concentration à Guantanamo.

²⁷ Le comité du Conseil, établi par la Résolution 1373, comporte, notamment, une procédure de dénonciation nominative et publique des Etats, qui n'appliquent pas convenablement ses dispositions (« naming names ») ; procédure peu fréquente aux Nations Unies et toujours très mal supportée par les Etats qui en sont l'objet.

²⁸ Le préambule, dans son alinéa 8, se réfère, aux acteurs non étatiques, « visés par la liste de l'ONU », établie en vertu d'une Résolution précédente, la Résolution 1267 (1999), « ou ceux visés par la Résolution 1373 ». Il ne s'agit toutefois que de références, comportant des exemples et non une définition générique.

²⁹ Voir, par exemple, International Herald Tribune, 3 septembre 2004 et 4 septembre 2004. Un réseau informel animé par un scientifique pakistanais, A. Q. Khan, a reconnu avoir favorisé des activités proliférantes en direction, notamment, de la Corée du Nord, de l'Iran, de la Libye. Il a, cependant, été exonéré de toute charge par les autorités pakistanaises. L'Afrique du Sud, en revanche, poursuit un homme d'affaires sud-africain pour participation à ce réseau. Parallèlement, un scientifique de Corée du Sud a reconnu avoir procédé à un enrichissement d'uranium, tandis que le gouvernement sud-coréen affirme ne pas disposer d'une capacité nucléaire militaire. Ces activités étaient toutes antérieures à la Résolution 1540.

³⁰ L'Allemagne, notamment, aurait souhaité que l'on considère le cas des entreprises. Elle a obtenu que le débat thématique mensuel du Conseil soit consacré à ce sujet, mais sans conséquences concrètes. Les entreprises, comme les individus, sont, cependant, implicitement visées par la résolution.

³¹ Voir § 8 : « Demande à tous les Etats ...(d) d'élaborer des moyens appropriés de collaborer avec l'industrie et le public et de les informer des obligations » (qui découlent de la résolution).

³² Il en est de même pour les réseaux privés, au départ desquels, nous trouvons des scientifiques étroitement liés à l'appareil d'Etat.

³³ Comme nous le savons, la notion d'ADM résulte d'une distinction d'avec les armes classiques, mais non d'une définition intrinsèque. Nous pouvons, au surplus, mettre en cause l'homogénéité d'une catégorie, qui comporte des armements de nature et d'effets très différents. Sur le plan juridique, en outre, les armes nucléaires ne sont pas illicites en droit international, ni même nécessairement leur usage, à la différence des armes biologiques et chimiques.

³⁴ Il faut y ajouter la définition fournie par l'Avis consultatif du 8 juillet 1996, précité, mais elle n'a pas nécessairement de valeur coutumière.

³⁵ Paul Dahan, « La Conférence du désarmement, fin de l'histoire ou histoire d'une fin ? », Op. Cit.

³⁶ Lawrence J. Korb : "Nuclear Proliferation - Bush's Policy endangers U.S. security", International Herald Tribune, 9 août 2004, p. 8 ; Ashton Carter : "How to Stop the Spread of Nuclear Weapons", Foreign Affairs, September-October 2004, pp. 72 - 85. Semble leur répondre un article de J. Bolton ("An All-Out war on proliferations", Financial Times, 6 septembre 2004). Mettant en valeur les différentes initiatives de l'Administration George W. Bush, il ne mentionne que brièvement la résolution 1540 et met davantage l'accent sur l'Initiative de Sécurité contre la Prolifération (PSI) et le Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction.

³⁷ Voir supra, note 17.