

## **Examen complet de l'application de la résolution 1540 (2004)**

**Notes de synthèse établies par les experts du Comité  
du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004)  
conformément au document sur les modalités d'un examen  
complet de l'application de la résolution (S/2009/170)**

### **Point a)**

**« Évaluer l'impact de la résolution 1540 (2004),  
à la lumière notamment des mesures adoptées  
après son adoption »\***

*Berhanykun Andemicael, Olivia Bosch, Ana Maria Cerini, Richard Cupitt,  
Isabella Interlandi, Nicolas Kasprzyk, Petr Litavri et Senan Muhi*

---

\* La présente note de synthèse a été établie par le Groupe d'experts à la demande du Comité.  
Elle ne reflète pas nécessairement les opinions de ce dernier.

## **A. Activités menées actuellement par le Comité pour suivre l'application de la résolution 1540 (2004)**

La résolution impose aux États l'obligation d'adopter et d'appliquer une législation appropriée et efficace concernant les activités interdites et de mettre en œuvre des mesures efficaces afin d'instituer des dispositifs intérieurs de contrôle destinés à prévenir ou à empêcher ces activités. Une importance égale est accordée à l'adoption et à la mise en application de la législation. Il est ainsi pratiquement reconnu que des acteurs non étatiques ont bénéficié de la prolifération en passant à travers les mailles de la législation internationale et nationale. Question : la résolution a-t-elle incité un plus grand nombre d'État à renforcer leur dispositif juridique interne en vue d'éliminer les failles? Le Comité pourra évaluer, dans d'autres notes de synthèse, l'impact de ses efforts sur d'autres questions importantes telles que l'assistance.

Aucun élément ne permet à lui seul de répondre à la question de l'impact du Comité sur les activités législatives nationales, d'autant plus qu'il est déjà difficile d'arrêter les modalités d'évaluation des « mesures juridiques ». Par exemple, le Comité a déterminé qu'en 2008 les États avaient mis en place 19 215 mesures législatives et coercitives, soit une augmentation sensible par rapport au chiffre de 17 833 en 2007. Le Comité est toutefois conscient que cette progression tient non pas à de nouvelles mesures mais à l'amélioration de la communication des informations. De plus, nombre de dispositions juridiques que les États ont prises portent sur des obligations multiples et il risque par conséquent d'y avoir un grand nombre de lois portant sur diverses obligations spécifiques, ce qui rend d'autant plus difficile de comparer les mesures législatives. Enfin, le rapport précise rarement le moment auquel les États ont adopté les dispositions pertinentes.

L'analyse ne cherche pas à évaluer l'impact que la résolution 1540 (2004) a eu sur les efforts visant à donner un caractère universel aux principaux traités sur la non-prolifération, du fait qu'il ne semble guère possible d'approfondir la question dans un cadre aussi restreint. Elle ne tient pas non plus compte de nombreuses autres mesures d'application, telles que la création de comités interministériels ou la modification des organes existants pour pouvoir sanctionner les violations (à moins que les États n'adoptent à cet effet une législation ou une réglementation), ni de la réduction du risque de prolifération par des acteurs non étatiques; en effet, le Comité a tout d'abord centré ses efforts sur l'étude de la législation en vigueur et la publicité à donner à la résolution, et n'a commencé que très tard à mettre l'accent sur l'institution, la mise en œuvre et l'impact des cadres législatifs nationaux.

Enfin, le présent document examine deux variables : il indique, dans un premier diagramme, le nombre de lois, réglementations, ordonnances ou décrets applicables que les États ont adoptés chaque année entre 1970 et 2007 (dernière année pour laquelle les données dont dispose le Comité sont les plus complètes); dans le second diagramme, il énumère les États qui ont adopté des mesures au cours d'une année donnée, entre 1970 et 2007. Ces deux diagrammes font ressortir une tendance analogue : les chiffres augmentent à partir de la dernière décennie du siècle écoulé, s'envolent en 2003, atteignent un pic en 2005, diminuent en 2006 et remontent en 2007. Le Comité pourra examiner les divers moyens d'évaluer ces deux variables ainsi que la tendance indiquée par l'analyse.

Diagramme 1  
Nombre de mesures législatives prises,  
par année

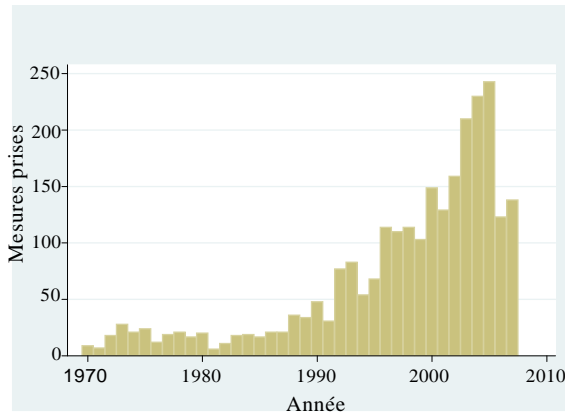
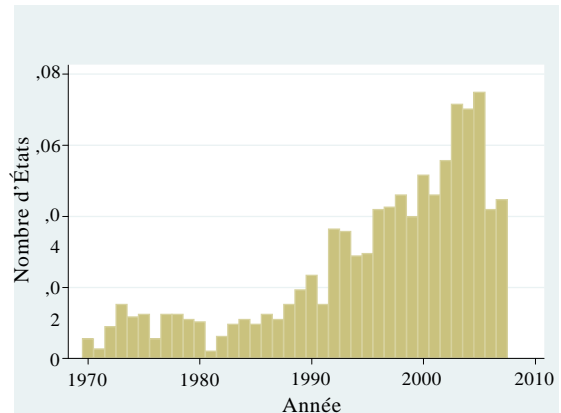


Diagramme 2  
Nombre d'États ayant pris des mesures,  
par année



## B. Difficultés rencontrées par le Comité dans l'examen de l'impact de la résolution

Comme il sera noté dans d'autres notes de synthèse, l'évaluation de l'impact de la résolution demandera que soient recueillies d'autres types de données, par exemple afin de connaître l'année durant laquelle une mesure législative a été prise. À tout le moins, le Comité pourrait essayer d'évaluer si la mise en application de la résolution au niveau national a réduit le risque que des acteurs non étatiques acquièrent des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs ou que des activités illicites se produisent au sujet d'éléments connexes. Le Center for Non-proliferation Studies, par exemple, assure le suivi des incidents terroristes faisant appel à des armes de destruction massive et a étudié 316 cas entre 1988 et 2004; ces données pourraient se révéler utiles si elles pouvaient s'appliquer à des années plus récentes.

Pour ce qui est de l'impact sur les activités législatives, le Comité pourrait examiner le moyen de s'informer de l'état des projets de loi et de contribuer éventuellement à leur rédaction en faisant des observations techniques appropriées. L'aide fournie aux États dans ce domaine, comme il a été demandé à plusieurs reprises, permettra au Comité de mieux comprendre les difficultés pratiques rencontrées par les États pour renforcer leur cadre législatif. En particulier, les données recueillies jusqu'à présent portent plus sur ce que les États ont fait que sur les modalités et les raisons de la mise au point de nouvelles lois ou réglementations.

Du fait que les États continuent d'élaborer leur cadre juridique pour lutter contre l'acquisition d'armes de destruction massive par des acteurs non étatiques, le Comité aura de plus en plus de mal à évaluer son propre impact ainsi que celui de la résolution sur la mise en application de ces instruments juridiques. Certains États, contrairement à d'autres, font largement connaître l'action en justice intentée à ce sujet. Quelques États seulement ont communiqué des données relatives aux licences. Il existe très peu de renseignements sur les effectifs et autres ressources que les organismes compétents ont consacrés à l'application de la résolution.

*Ce qu'il faut entendre par mise en application « efficace et appropriée »*

L'efficacité visée dans la résolution 1540 (2004) repose sur la transposition en droit interne par les États des dispositions du texte. En d'autres termes, pour que l'application soit efficace, il faut que la loi soit exécutée, et non pas seulement adoptée, et que les moyens voulus à cet effet soient institués. Le Conseil de sécurité sait pertinemment que les États Membres ont des systèmes juridiques et constitutionnels très différents. Au paragraphe 2 de la résolution, par exemple, il est dit que les États doivent régler, « conformément à leurs procédures internes », les conflits potentiels entre les obligations découlant de la résolution et les obligations juridiques internes. Pour que la résolution réalise son objectif sur le plan international, il est indispensable que sa mise en œuvre soit efficace à l'échelon national. De même, les carences enregistrées au niveau international nuiront aux efforts nationaux. La dynamique de l'interaction entre le niveau national et le niveau international rend particulièrement nécessaire de renforcer l'interprétation commune de la résolution et le partage des pratiques optimales entre les États Membres afin d'éliminer ou de prévenir des failles dans les systèmes nationaux.

À l'heure actuelle, le Comité suit la mise en application de la résolution au niveau national. Il n'examine pas la compatibilité des différents systèmes nationaux ni la contribution que ces mesures d'application à l'échelle nationale apportent à l'efficacité de la lutte sur le plan international contre la prolifération en provenance ou à destination d'acteurs non étatiques. Questions : par exemple, les différents textes législatifs et réglementaires nationaux font-ils ressortir une interprétation commune – réelle ou en puissance – des divers aspects de la résolution? Des interprétations divergentes sont-elles apparues dans différentes régions? Certaines régions ont-elles davantage réussi à parvenir à une interprétation commune et, dans l'affirmative, pour quelles raisons? En présence de lois communes, par exemple dans l'Union européenne, des différences spécifiques de mise à exécution parmi les États ou les régions influent-elles sur le succès de l'application de la résolution aux niveaux national et international? L'examen de questions de ce genre favorisera notamment une coopération technique plus poussée et plus efficace.

La plupart des États ont déjà promulgué au moins certaines lois pour appliquer le régime prévu dans les principaux traités de non-prolifération, en particulier la Convention sur les armes chimiques, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et la Convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines. Ces États disposent généralement pour chaque régime de réglementations relevant d'une seule ou de plusieurs autorités nationales. Les instruments en question comportent des interdictions spécifiques, à l'intention principalement des États mais aussi des acteurs non étatiques, et font généralement l'objet d'interprétations communes. Toutefois, ces instruments, tout comme la résolution 1540 (2004), ne définissent pas de sanctions spécifiques pour les violations commises par des acteurs non étatiques. Les États doivent donc adopter et appliquer de telles sanctions au niveau national. Le Comité n'a pas examiné les différences existant dans les sanctions pénales ou civiles afin de voir si des positions communes ont été adoptées. Questions : par exemple, dans quels cas les États appliquent-ils des sanctions pénales, civiles ou administratives? Quels sont les mesures préventives qu'ils prennent, par exemple en matière de mobilisation et d'information de l'industrie et du public? Comment les systèmes nationaux d'application des lois agissent-ils à l'égard des sociétés transnationales, légitimes ou illicites? Des questions du même genre se posent pour la compatibilité concernant la comptabilisation, la sécurisation, la protection

physique, le contrôle des frontières et des exportations, le transit, le transbordement et la réexportation d'éléments connexes.

De même, le Comité dispose de très peu d'informations sur les ressources que les États consacrent à l'exécution des obligations découlant de la résolution, y compris le renforcement des capacités. De nombreux États ont déclaré avoir adopté de nouvelles structures administratives pour coordonner l'action nationale. Le Comité a recueilli des informations sur l'existence de divers mécanismes : agences nationales chargées de la comptabilisation, de la sécurisation et de la protection physique des éléments connexes; organes responsables du contrôle des frontières et des exportations; autorités financières compétentes.

Toutefois, le Comité ne dispose que de très peu de données sur les effectifs, les fonds et les autres ressources que les États consacrent au domaine de la non-prolifération. Questions : l'utilisation de ressources dans un domaine donné se répercute-t-elle sur d'autres aspects de la mise en œuvre? L'application de divers contrôles concernant la non-prolifération permet-elle de faire progresser d'autres domaines tels que le développement, la protection de l'environnement et la santé publique? Savoir ce que les États entendent par utilisation efficace et économique de leurs ressources a des incidences fondamentales sur les programmes d'assistance technique dont dépend la mise en œuvre complète de la résolution.

La résolution 1540 (2004) mentionne à plusieurs reprises des listes de contrôle. Dans le préambule, le Conseil de sécurité se déclare gravement préoccupé par le risque de voir les acteurs non étatiques visés par la liste de l'ONU établie par la résolution 1267 (1999) se procurer des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs. Elle mentionne également les listes de contrôle pour définir les éléments connexes en tant que « 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 d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs ».

Enfin, au paragraphe 6 de la résolution, le Conseil apprécie l'utilité des listes de contrôle nationales pour lutter contre la prolifération. De plus, dans les résolutions concernant la prolifération des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs qui ont été adoptées depuis 2004 dans d'autres domaines, le Conseil a lui-même établi des listes d'articles réglementés.

Il est évident que les activités du Comité ne doivent pas faire double emploi avec celles du Conseil de sécurité et d'autres organes en vue de créer des listes de contrôle particulières à la résolution 1540 (2004). Certains ont déclaré que les listes étaient entrées dans le domaine public et que tous les États pouvaient les utiliser gratuitement sans qu'elles perdent de leur valeur pour d'autres États. Ces listes peuvent même être considérées comme relevant d'un « super domaine public » où leur valeur augmente à mesure de leur utilisation par les États.

Tandis que le Comité examine si les États ont des listes de contrôle, soit d'utilisateurs finals soit d'articles, il ne vérifie pas la compatibilité de ces listes nationales ou leur incorporation dans les politiques et les pratiques nationales. Questions : par exemple, combien d'États utilisent-ils les listes de contrôle d'un ou plusieurs traités internationaux ou dispositifs multilatéraux de contrôle des exportations? En dehors de ces listes, quels sont les moyens employés par les États?

Avec quelle efficacité les États mettent-ils à jour leurs listes nationales en coordination avec d'autres intéressés? Comment les États utilisent-ils ces listes pour contrôler les mouvements transfrontières des articles? Comment les États incorporent-ils les contrôles dans leur législation douanière ou commerciale nationale? Comment les États règlent-ils la question fondamentale de la classification des articles sur les listes?

#### *Différence d'approche législative*

Les États ont employé deux moyens pour répondre à leur obligation d'adopter une législation intérieure efficace et appropriée concernant les activités de prolifération interdites (par. 2 de la résolution), les contrôles aux frontières (par. 3) et les contrôles concernant l'exportation, la réexportation, le transit et le transbordement des éléments connexes (par. 3). Ils ont adopté soit une loi unique, soit plusieurs lois (avec un degré plus ou moins élevé d'intégration et d'harmonisation). Dans le premier cas, les États appliquent un seul acte législatif qui porte sur tous les types et vecteurs d'armes, comme cela s'est produit à plusieurs reprises à la suite de la résolution 1540 (2004). En revanche, de nombreux États ont recours à une législation promulguée à la suite de tel ou tel risque passé de prolifération d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs, et non pas généralement en réponse à la résolution elle-même, ou bien face à des menaces apparemment sans rapport (par exemple, lutte contre le terrorisme, pollution, santé publique, etc.). Dans certains cas, les États ont toutefois mis à jour leur arsenal législatif afin qu'il corresponde mieux aux risques définis dans la résolution 1540 (2004). Par ailleurs, presque tous les États ont eu recours à plusieurs lois en ce qui concerne la comptabilisation, la sécurisation, le transport et la protection physique des armes en question, de leurs vecteurs ou des éléments connexes [par. 3 a) et b)].

Chaque méthode a des répercussions sur l'institution d'une action internationale efficace pour lutter contre la prolifération au bénéfice d'acteurs non étatiques d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques, ou de leurs vecteurs. Questions : quelles sont les répercussions de chaque méthode sur la compatibilité des divers systèmes nationaux avec les normes internationales en voie d'élaboration? L'adoption de lois multiples permet-elle plus ou moins facilement aux systèmes nationaux de combler les « lacunes » entre les lois plus traditionnelles sur la non-prolifération? Comment chaque méthode influe-t-elle sur la fourniture d'une assistance technique pour l'élaboration d'une législation?

L'examen de ces questions, entre autres, est important pour les efforts du Comité visant à définir l'impact de la résolution, en particulier au regard des éléments qui ne sont pas considérés comme constituant une obligation.

### **C. Options à envisager au sujet de l'impact de la résolution**

Le Comité pourrait insister davantage sur la nécessité de déterminer la compatibilité des systèmes législatifs et réglementaires nationaux par rapport à la résolution, y compris l'adoption de sanctions et de mesures préventives d'application. Cela lui permettrait de placer dans un contexte plus large ses activités de suivi au niveau national et de promouvoir davantage les objectifs de la résolution sur le plan international. Un premier pas dans cette voie pourrait constituer à

effectuer des études pilotes sur la compatibilité des systèmes nationaux au regard des différentes dispositions de la résolution; de même, le Comité pourrait procéder à des études pilotes sur l'utilisation des ressources pour appliquer les lois et réglementations adoptées, en accordant une attention particulière au rapport entre le renforcement des capacités dans ce domaine et les programmes de développement nationaux.

En ce qui concerne les listes de contrôle, le Comité pourrait envisager d'encourager plus vigoureusement l'emploi de listes de contrôle utiles, par exemple les listes d'articles à double usage publiées dans le document S/2006/815, les listes de produits chimiques figurant dans la Convention sur les armes chimiques et les listes récapitulatives d'articles à double usage employées dans des organisations régionales telles que l'Union européenne et dans les régimes multilatéraux de contrôle des exportations. Bien qu'il appartienne aux divers États de définir quels articles il convient de contrôler, l'adoption d'une position commune à l'égard des listes de contrôle constituerait une avancée remarquable vers un effort international plus efficace pour lutter contre la prolifération à destination d'acteurs non étatiques des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs.