

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 c)

**« Effectuer des analyses de la mise en œuvre de la résolution
au niveau régional en citant des exemples de pratiques nationales
et régionales et d'échange d'expérience »***

*Berhanykun Andemicael, Olivia Bosch, Ana Maria Cerini, Richard Cupitt,
Isabella Interlandi, Nicolas Kasprzyk, Petr Litavrin 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.

La présente note de synthèse rend compte de l'état de mise en œuvre de la résolution 1540 (2004), en accordant une attention particulière aux écarts importants constatés quant à la portée des mesures prises dans les différentes régions, et met en lumière les difficultés qui pourraient expliquer ces écarts tout en proposant des solutions pour les surmonter. Cette analyse s'appuie sur quelques exemples de pratiques et d'expériences nationales, sous-régionales et régionales qui pourraient être mises en commun.

A. Écarts constatés entre les régions dans le degré de mise en œuvre de la résolution 1540

Dans ses résolutions 1540 (2004), 1673 (2006) et 1810 (2008), le Conseil de sécurité insiste sur l'importance des dimensions régionales et sous-régionales de la mise en œuvre de la résolution 1540, tout en soulignant qu'il appartient à chaque État de prendre les mesures appropriées. Par sa résolution 1810, le Conseil encourage le Comité 1540 « à coopérer activement avec les États et les organisations internationales, régionales et sous-régionales pour promouvoir les échanges de données d'expérience et les enseignements tirés dans les domaines visés par la résolution 1540 (2004) et à se concerter sur les programmes existants qui pourraient faciliter la mise en œuvre de la résolution ». La présente note de synthèse porte principalement sur les importants écarts constatés entre les différentes régions en termes de mise en œuvre et fournit des explications pour faciliter le recensement des difficultés sur lesquelles le Comité devra se pencher.

Cet état de la mise en œuvre donne un aperçu général de la situation, ce qui constitue le premier pas vers l'application intégrale. Dans l'ensemble, la manière dont les États Membres ont rendu compte de la mise en œuvre de la résolution 1540 est remarquable par rapport aux réactions suscitées par la plupart des résolutions de l'ONU. En juillet 2009, 160 États avaient présenté leur premier rapport et plus de 103 avaient fourni des renseignements supplémentaires, certains pour la troisième ou quatrième fois. Ces chiffres d'ensemble sont utiles pour contrôler les progrès, mais une analyse des résultats par région est nécessaire à ce stade pour recenser les régions où des efforts particuliers doivent être faits et auxquelles le Comité 1540 doit accorder une attention particulière. À ce jour, les 32 États qui n'ont pas encore soumis leur premier rapport sont en majorité des pays d'Afrique, mais on trouve également parmi eux quelques pays des îles du Pacifique, des Caraïbes et d'Asie du Sud.

S'agissant des mesures de mise en œuvre passées et présentes, une analyse statistique complète du degré d'application figure à l'annexe V du rapport que le Comité a soumis au Conseil de sécurité en 2008 (S/2008/493). Il ressort des données fournies par les pays et des calculs effectués à partir de 313 éléments du tableau concernant l'application des mesures établi par le Comité qu'en juillet 2008, au bas de la fourchette, une soixantaine d'États (soit quasiment un tiers des membres de l'ONU) avaient appliqué moins de 10 % des mesures exigées dans la résolution, tandis qu'en haut de la fourchette, une dizaine d'États seulement avaient appliqué plus de 90 % des mesures exigées, ce qui illustre l'importance des écarts à l'échelle mondiale. Ces écarts portent à la fois sur la législation et sur les dispositions d'exécution que les États ont mises en place. Les résultats de la majorité des États sont répartis uniformément entre ces deux extrêmes. Les statistiques présentées dans le rapport de 2008 donnaient un aperçu général; les données n'y étaient pas

ventilées par région mais par paragraphe du dispositif de la résolution 1540 et l'accent était mis sur les catégories d'armes et éléments connexes, tels qu'énumérés dans la résolution.

Avant de ventiler les données par région, il convient de vérifier si les groupes régionaux conventionnellement utilisés par l'ONU sont pertinents pour l'évaluation de l'état de mise en œuvre de la résolution. Cinq régions géographiques sont reconnues par le Secrétariat de l'ONU, essentiellement pour l'organisation d'élections et pour les questions de représentation; elles pourraient être utilisées dans le cas présent au moins pour établir un premier cadre général. Ces groupes régionaux sont énumérés ci-après, tout comme les principaux groupes ou organisations sous-régionaux susceptibles de faciliter la mise en œuvre de la résolution 1540 en coopération avec leurs membres.

Groupes régionaux reconnus de l'ONU

- Groupe des États d'Afrique
- Groupe des États d'Asie
- Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes
- Groupe des États d'Europe orientale
- Groupe des États d'Europe occidentale et autres États

Organisations intergouvernementales régionales et sous-régionales

Afrique : Union africaine, Union du Maghreb arabe, Communauté d'Afrique de l'Est, Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA).

Afrique/Asie : Ligue des États arabes (LEA).

Asie et Pacifique : Organisation de Shanghai pour la coopération, Forum des îles du Pacifique, Organisation douanière d'Océanie, Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), Forum régional de l'ASEAN sur la sécurité de la région Asie-Pacifique, Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR), Communauté économique eurasiennne (EURASEC), Conseil de coopération du Golfe (CCG).

Amérique latine et Caraïbes : Organisation des États américains (OEA), Groupe andin, Communauté des Caraïbes (CARICOM), Système d'intégration de l'Amérique centrale (SICA), Marché commun du Sud (MERCOSUR).

Europe/Asie centrale : Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC), Communauté d'États indépendants (CEI), Communauté économique eurasiennne.

Europe : Union européenne (UE).

Autres organisations compétentes : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Mise en œuvre par région

Le document S/2008/493 dresse un bilan général de l'application de la résolution 1540; les tableaux et graphiques qui figurent aux annexes II, IV et V rendent compte des progrès accomplis en matière d'établissement de rapports et de mise en œuvre. Néanmoins, il ne présente pas de données ventilées par région. L'annexe V porte sur le degré d'application à l'échelle mondiale, tel qu'il ressort des mesures prises par les États Membres et des tableaux les concernant. Le graphique qui figure à l'annexe V permet d'établir l'échelle qualitative ci-après :

Moins de 30 des 313 éléments de tableau remplis, soit 2 à 10 % = **taux d'application faible**

Jusqu'à 100 éléments de tableau remplis, soit 10 à 30 % = **taux d'application moyen**

Jusqu'à 180 éléments de tableau remplis, soit 30 à 60 % = **taux d'application élevé**

Jusqu'à 300 éléments de tableau remplis, soit 60 à 90 % = **taux d'application très élevé**

Où se situent les groupes régionaux sur cette échelle qualitative? Compte tenu des chiffres et pourcentages indiqués dans les tableaux récapitulatifs par pays, il est possible de dégager les résultats ci-après pour chaque groupe régional.

Afrique : Le taux d'application des trois quarts des pays du Groupe des États d'Afrique demeure faible, la majorité des États d'Afrique enregistrant un taux très faible, en partie dû au fait que beaucoup d'entre eux n'ont pas soumis de rapport et que les tableaux les concernant ont été établis sur la base des rares données publiées sur les sites Web officiels et dans divers documents publics. Les résultats obtenus par un État d'Afrique australe, dont le taux d'application est très élevé, et par les États d'Afrique septentrionale, qui enregistrent des taux moyens, se détachent nettement de l'ensemble.

Asie : S'agissant du Groupe des États d'Asie, en dépit d'un taux d'établissement de rapports élevé, environ trois cinquièmes des États ont un taux d'application faible, les deux cinquièmes restants ayant un taux supérieur à la moyenne. Quatre États d'Asie de l'Est et du Sud, en particulier, se placent à un niveau élevé ou très élevé sur l'échelle utilisée. Toutefois, le taux d'exécution globale est pondéré par divers facteurs, le principal étant le faible taux d'application enregistré dans la région des îles du Pacifique et dans certaines parties de l'Asie du Sud.

Amérique latine et Caraïbes : Le taux d'établissement de rapports est élevé, mais le taux d'application demeure faible dans environ quatre cinquièmes des États de la région, le cinquième restant obtenant des résultats moyens ou élevés. Là encore, le taux d'exécution globale est pondéré par le faible taux d'application enregistré dans la plupart des États des Caraïbes et d'Amérique centrale.

Europe orientale et Groupe des États d'Europe occidentale et autres États : Tous les États de ces groupes ont soumis leur premier rapport ainsi que des renseignements supplémentaires. Leur taux d'application de la résolution est supérieur à la moyenne et, dans quelques cas, très élevé. Afin de faciliter encore les progrès, il est nécessaire d'affiner l'approche utilisée pour les prochaines analyses.

Pour affiner encore les prochaines analyses régionales, il est indispensable d'examiner plus avant chaque groupe afin de ventiler les données relatives à la mise en œuvre en fonction des organisations ou autres arrangements concernés. À titre d'exemple, bien que les États membres de l'Union européenne soient répartis entre deux groupes régionaux de l'ONU, ils sont soumis à une réglementation commune. On peut également citer l'exemple de la CEI, qui compte parmi ses membres des pays du Groupe des États d'Europe orientale et des pays du Groupe des États d'Asie. La composition du Groupe des États d'Afrique et du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, en revanche, est davantage fidèle à celle des organisations régionales et sous-régionales correspondantes.

B. Difficultés et pratiques régionales

Il ressort des rapports soumis un taux élevé de ratification des principaux instruments internationaux ayant trait à la non-prolifération dans la plupart des États de toutes les régions. Dans certains régimes constitutionnels (notamment dans certains pays de la CEI et dans de nombreux pays francophones), la ratification de ces instruments servirait automatiquement de base à l'utilisation desdits instruments en tant que loi-cadre nationale. Ainsi, pour la plupart des États, la première tâche consiste à veiller à ce que la législation nationale soit conforme aux exigences des instruments ratifiés, la difficulté étant de faire en sorte qu'elle satisfasse également aux exigences de la résolution 1540 et que les mesures de mise en œuvre voulues soient mises en place. La plupart des législations et des mesures sont antérieures à la résolution 1540, ce qui exige de procéder à un examen approfondi.

Tous les groupes régionaux se heurtent à la difficulté de combler leurs lacunes en termes de mise en œuvre de la résolution, mais l'étendue de ces lacunes varie considérablement d'une région à l'autre, tout comme varie l'ampleur des difficultés. L'examen des tableaux soumis et des renseignements tirés des observations formulées par les représentants des États lors des manifestations organisées fait apparaître les difficultés suivantes dans les différentes régions :

a) **Régions où le taux d'application est faible** : Tout d'abord, le fait que plus de 30 États n'aient pas présenté leur premier rapport, en dépit des nombreux efforts déployés pour les y inviter, demeure un obstacle, en particulier en Afrique où une nouvelle approche doit être adoptée pour compléter les tableaux partiellement remplis préparés pour les pays concernés par le Comité et ses experts avec leur coopération. La question, souvent évoquée, des priorités nationales et du manque de moyens doit être placée au centre de cette nouvelle approche. Deuxièmement, plus de 80 États d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine et des Caraïbes n'ont pas encore présenté de renseignements supplémentaires pour étayer leur premier rapport. Nombre des premiers rapports fournissent des renseignements limités ou généraux sur la législation nationale et encore moins de renseignements sur les mesures d'exécution. Les sous-régions concernées sont essentiellement l'Afrique subsaharienne, les îles du Pacifique, les Caraïbes et l'Amérique centrale. L'approche régionale, qui était centrée sur la sensibilisation et l'explication du processus d'établissement de rapports, a été particulièrement utile pour expliquer le caractère légitime et pertinent de la résolution, mais ne semble pas aussi efficace qu'une approche sous-régionale pour demander des renseignements supplémentaires. Suffit-il de redoubler d'efforts ou d'ajouter un domaine thématique? Comment tirer le

meilleur parti d'un dialogue bilatéral sur mesure en utilisant les organisations sous-régionales comme facilitateurs? Quel type de suivi faut-il mettre en place?

b) **Asie** : Cette région géographique se heurte à de graves difficultés. Les ateliers sous-régionaux organisés au cours de ces deux dernières années au sujet de la mise en œuvre de la résolution 1540 en Asie centrale et dans le Caucase, en Asie du Sud-Est et dans les pays du Forum régional de l'ASEAN, ainsi qu'en Asie du Sud et en Asie de l'Ouest ont contribué à faciliter le recensement des questions d'intérêt commun en vue d'empêcher les acteurs non étatiques d'acquérir des armes de destruction massive et des éléments connexes. Néanmoins, il reste un défi majeur : comment prévenir le trafic d'armes de destruction massive et d'éléments connexes, sachant que cela suppose de renforcer les systèmes de localisation, de sécurisation et de protection physique de ces armes. Le Comité 1540 peut-il faciliter la promotion de la coordination entre les efforts nationaux et les initiatives bilatérales, sous-régionales et internationales? S'agissant du renforcement des capacités, il reste à trouver les moyens de recenser les besoins particuliers des États, petits ou grands, et d'y répondre.

c) **Amérique latine et Caraïbes** : En termes de directives normatives et de structures organisationnelles, cette région est tout à fait disposée à appliquer la résolution, et les organismes et organes spéciaux de l'Organisation des États américains (OEA) ont décidé d'un commun accord de faciliter la mise en œuvre dans les pays qui ont le moins de moyens à y consacrer. Comment le Comité interaméricain contre le terrorisme (CICTE) de l'OEA, tel que remanié après 2004 pour englober la question des armes de destruction massive, peut-il au mieux aider le Comité 1540 à convaincre les divers États de la région à actualiser ou compléter la législation nationale relative à la lutte contre le terrorisme ou les mesures de mise en œuvre existantes? La réponse à cette question pourrait être difficile. Une autre difficulté tient à la manière de coordonner les initiatives du CICTE avec le rôle des organes sous-régionaux (MERCOSUR, Groupe andin, SICA et CARICOM).

d) **États membres de la CEI** : L'ensemble de ces États sont dotés de lois et de règlements administratifs qui régissent leurs obligations en matière de non-prolifération, mais certains d'entre eux n'ont pas encore établi de lois-cadres ni de mesures d'exécution pour satisfaire aux obligations que leur impose la résolution 1540 en vue d'empêcher les acteurs non étatiques d'acquérir des armes de destruction massive et des éléments connexes. Des mesures sont actuellement prises pour élaborer, pour tous les États membres de la CEI, des projets de lois types relatifs à la lutte contre le terrorisme, au contrôle du trafic de matières radioactives et au financement du terrorisme, ainsi que pour établir des directives aux fins de l'harmonisation de la législation sur la sécurité et la sûreté chimique et biologique. Il s'agit d'un défi tout aussi grand que celui qui consiste à retirer certaines matières nucléaires de certains États membres de la CEI, en particulier en Asie centrale.

e) **États membres de l'UE** : Le taux d'application au sein de l'UE, qui est supérieur à la moyenne, varie d'un pays à l'autre. Si les règles et directives de l'UE sont des instruments ayant force obligatoire pour les États membres de l'UE et visent une grande partie des prescriptions énoncées dans la résolution 1540, notamment en ce qui concerne le contrôle des exportations des articles à double usage par l'ensemble des États membres de l'UE, les activités de maintien de l'ordre et les sanctions en cas de violation relèvent de la responsabilité de chaque État. Comme dans toutes les régions, il ressort des renseignements fournis dans les

tableaux que les mesures d'exécution pourraient être renforcées. Le partage des informations sur les progrès accomplis par les États depuis que l'UE a soumis son premier rapport au Comité en 2004 pourrait être amélioré.

C. Enseignements tirés et solutions envisagées pour relever les défis posés

Étant entendu que c'est, en définitive, aux États Membres qu'il incombe d'assurer la pleine application de la résolution 1540, comment le Comité 1540 peut-il faciliter la tâche des États en stimulant la participation des organisations régionales et sous-régionales dont ils sont membres? Quels enseignements tirés de l'expérience peuvent-ils être transposés d'une région à l'autre?

1. Conseils techniques : Pour les États qui n'ont pas soumis de rapport et ceux qui ont du mal à recenser les renseignements supplémentaires à fournir ou à élaborer une nouvelle législation, une approche sur mesure est nécessaire pour faciliter l'assistance au-delà des efforts de sensibilisation. À titre d'exemple, le financement d'un ou plusieurs poste(s) d'expert chargé d'aider les groupes sous-régionaux à assurer la mise en œuvre de la résolution 1540 mérite examen. Une telle approche a été adoptée avec succès dans les pays du Forum des îles du Pacifique et, avec certains ajustements, au sein de la CARICOM, avec l'aide financière et technique de certains États Membres. Le concept d'une « législation modèle » pour les pays d'une sous-région pourrait être étudié, compte tenu des similitudes en termes de traditions juridiques, de problèmes rencontrés, etc. Sous réserve de disposer des crédits nécessaires, la solution adoptée par la CARICOM pourrait intéresser les États d'Afrique subsaharienne; il faudrait alors s'appuyer sur les organisations sous-régionales d'Afrique de l'Est, de l'Ouest et du Centre.

2. Exercices de rédaction : Au-delà des ateliers explicatifs et des débats supplémentaires consacrés à un pays en particulier, des ateliers sous-régionaux pourraient donner lieu à des exercices de simulation pour la rédaction des tableaux de pays, des plans d'action et des demandes d'assistance. À l'issue d'un atelier, on pourrait envisager d'organiser un exercice de rédaction plus approfondi à l'intention des représentants des ministères compétents du pays d'accueil, dont certains pourraient avoir participé à l'atelier en question ou à des ateliers précédents.

3. Norme régionale relative à la sécurité : L'idée de régionaliser la sécurité en adoptant une norme régionale a été mise en pratique pour la première fois par la Commission sur la sécurité continentale et par le CICTE de l'OEA, initialement axé sur la lutte contre le terrorisme. En Asie, ce concept oriente également les travaux du Forum régional de l'ASEAN, qui s'occupe de plus en plus des questions ayant trait à la résolution 1540. Afin d'aborder le respect des dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme et à la non-prolifération de manière équilibrée, il faut également tenir compte des obligations qui découlent du statut des zones exemptes d'armes nucléaires dans ces régions. Il convient d'accorder une attention particulière aux activités de coordination interinstitutions, en constante évolution dans ces régions, et de recenser les enseignements applicables à d'autres régions et sous-régions. Que peut faire le Comité 1540 pour faciliter le partage des données d'expérience, en particulier dans le domaine de l'application de la résolution 1540 au niveau national?

4. Lois types : Le processus lancé par les États de la CEI pour harmoniser leurs législations et élaborer des projets de loi type au sujet de la résolution 1540 pourrait être riche d'enseignements pour d'autres organes régionaux. Comment le Comité 1540 peut-il faciliter les échanges?

5. Nouvelles activités de sensibilisation :

a) **Organisation d'ateliers dans des régions supplémentaires :** Étant donné qu'à ce jour aucune région n'a pleinement appliqué la résolution 1540, quels types d'activités de sensibilisation faudrait-il organiser, y compris dans les régions telles que l'Europe occidentale, où un nombre considérable de mesures ont déjà été prises?

b) **Mise en place d'ateliers adaptés aux besoins particuliers d'un pays :** Il ressort de l'expérience acquise par d'autres organisations que les ateliers de ce type sont utiles pour les fonctionnaires nationaux (avec la participation de fonctionnaires des États de la sous-région, selon que de besoin). L'objectif serait de recenser les besoins, d'examiner les priorités et de rechercher des solutions législatives; on citera à titre d'exemple les ateliers sur la résolution 1540 organisés au Kirghizistan en 2007 et en Ouzbékistan en 2009.

6. Rapports ou renseignements fournis par les organisations régionales : Ayant jugé utile le rapport que lui a soumis l'Union européenne en 2004, le Comité 1540 souhaitera peut-être encourager les organisations régionales à envisager de fournir des rapports ou des renseignements sur leurs programmes ou pratiques qui revêtent un intérêt particulier eu égard à la mise en œuvre de la résolution 1540.