

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 g)

« Évaluer les modèles existants, notamment le tableau établi par le Comité, à la lumière des informations recueillies pour les rapports de 2006 et 2008 »*

*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.

A. État du tableau 1540

La présente note de synthèse fait le point de l'état du tableau 1540, des difficultés qu'il présente et des options possibles pour son utilisation par le Comité 1540¹. Depuis son adoption au début de 2005, ce tableau constitue le principal moyen qu'il emploie pour organiser les informations sur les États Membres. En février 2005, lorsque le Comité et ses experts ont commencé l'examen des rapports des États Membres, une centaine d'États (et l'Union européenne) avaient déjà soumis des informations. Le mandat du Comité devant expirer le 28 avril 2006, il a été obligé d'imaginer avec ses experts une méthode permettant d'examiner en quelques mois une quantité considérable d'informations. Cette méthode devait par ailleurs être précise, systématique, équitable et complète.

Comme dans ses conseils sur la présentation des rapports, le Comité ne demandait aux États que de suivre la structure de la résolution², il existait des différences notables entre les rapports nationaux s'agissant des obligations établies par la résolution 1540 (2004). Pour en dégager les informations les plus pertinentes, les experts ont élaboré des séries de questions suivant systématiquement le texte et la structure des paragraphes de la résolution et ils les ont appliquées aux données des rapports nationaux. Ils ont ensuite préparé des exemples de tableaux et mené des projets pilotes destinés à tester la viabilité, la validité et la fiabilité de ces exemples puis, au printemps 2005, le Comité a étudié un premier modèle de tableau. Les délégations en ont discuté et ont fait des adjonctions, des retranchements et des modifications, après quoi le Comité a adopté la version de base du modèle de tableau actuel.

En octobre 2007, lors de l'envoi à chaque État d'un tableau constitué à partir des informations qu'il avait recueillies, le Comité 1540 a ajouté l'avertissement suivant :

Les informations figurant dans les tableaux proviennent principalement des rapports nationaux mais aussi de données communiquées par les gouvernements, notamment à des organisations intergouvernementales. Les tableaux sont établis sous la direction du Comité créé par la résolution 1540 (2004).

Le Comité compte se servir de ces tableaux comme d'un outil de référence, pour faciliter l'assistance technique, et comme d'un moyen de poursuivre son dialogue avec les États au sujet de l'application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité.

Les tableaux sont conçus, non pour vérifier si les États s'acquittent de leurs obligations en matière de non-prolifération, mais pour faciliter l'application des résolutions 1540 (2004) et 1673 (2006) du Conseil. Ils ne tiennent compte ni ne préjugent d'aucun débat en cours, mené à l'extérieur du Comité, au Conseil ou dans n'importe lequel de ses organes, sur la question de savoir si les États respectent leurs obligations, quelles qu'elles soient.

¹ L'examen de l'état, des difficultés et des options possibles pour le Comité 1540 concernant le modèle de demande d'assistance (l'autre grand modèle qu'il utilise) fait l'objet d'une autre note de synthèse.

² Les résolutions 1540 (2004), 1673 (2006) et 1810 (2008) n'imposent pas aux États de faire rapport au Comité, mais dans chaque résolution le Conseil de sécurité les en prie instamment.

Le tableau compte 382 champs de saisie correspondant aux stipulations en vertu de la résolution, regroupés sur 11 feuilles de travail. La première porte sur les mesures relatives à certains aspects de l'application du paragraphe 1 et certains thèmes des paragraphes 5 et 6, 8 [al. a) à c)] et 10. Ces paragraphes portent en grande partie sur les engagements envers les objectifs de la résolution et les traités pertinents sur la non-prolifération. Les trois feuilles de travail suivantes concernent l'application du paragraphe 2 sur la législation et la répression visant les activités interdites quant aux armes de destruction massive et à leurs vecteurs. Trois autres feuilles de travail portent sur l'application des alinéas a) et b) du paragraphe 3 concernant la surveillance, la sécurité et la protection physique des armes de destruction massive et des éléments connexes; trois feuilles portent sur les alinéas c) et d) du paragraphe 3 concernant la surveillance des frontières et des exportations; et une dernière feuille de travail concerne les paragraphes 6 à 8 [al. d)] sur les listes de contrôle, l'assistance et le partage de l'information.

Le Comité 1540 prépare actuellement un tableau pour chaque État Membre. Il examine et approuve chaque tableau et chaque État reçoit une copie de celui qui le concerne, qu'il peut diffuser à sa convenance et qui sert ensuite de base au dialogue entre lui et le Comité. Dans chacun des 382 champs du tableau, le Comité 1540 indique l'une des trois réponses possibles : un « X », un « ? » ou un blanc. Un « X » signifie uniquement que l'État considéré a pris des mesures pertinentes et qu'il a fourni ou que le Comité a trouvé des références spécifiques à la base juridique applicable ou à des actes exécutifs prouvant l'existence de ces mesures. Un « ? » signifie que le rapport national ou d'autres sources d'informations se réfèrent à la législation ou à d'autres données indiquant que l'État a pris des mesures mais que la pertinence de certains détails dans les références fournies pose des questions ou encore que les informations recueillies indiquent que l'État a agi mais que la copie de la législation en question manque encore ou n'a pu être consultée. Enfin, si l'un des champs est laissé en blanc, cela signifie que l'État n'a fourni aucune information ou que le Comité 1540 n'a pas assez d'informations pour la saisie d'un « X » ou d'un « ? ». Pour l'interprétation du tableau 1540, toutes les parties doivent comprendre qu'un « X » implique non pas que la ou les mesures prises satisfont à une obligation découlant de la résolution 1540, mais seulement que le Comité et ses experts ont constaté que l'État a pris une ou plusieurs mesures pertinentes dans un domaine particulier.

Par la suite, le tableau 1540 est devenu la base d'échanges éclairés entre le Comité 1540 et les États, et même un modèle de présentation adopté par eux pour lui faire rapport. Grâce au tableau, le Comité indique à chaque État les informations qu'il a prises en considération, comme à l'occasion de l'envoi à chaque État de la version actuelle du tableau 1540. Contre toute attente, des États ont utilisé le tableau comme base d'échanges entre organismes ou ministères, pour coordonner leurs efforts entre les différentes entités du gouvernement impliquées dans la mise en œuvre de la résolution. Le tableau a notamment aidé les gouvernements à identifier les dispositions déjà prises et à déterminer si la résolution leur en imposait d'autres. Le Comité 1540 pense que le tableau pourra encourager la coopération entre les États et entre eux et les organisations internationales, et aussi aider les États à élaborer des plans d'application, mais cela reste encore à voir.

B. Difficultés

Bien que le tableau 1540 n'ait pas été modifié depuis l'ajout de l'avertissement en 2007, le Comité y voit un outil « vivant », susceptible d'évoluer au gré de ses besoins d'information d'après son mandat. Mais l'utilisation du tableau tel quel lui pose au moins cinq problèmes qui pourraient exiger des modifications dans la conception, la portée ou d'autres aspects du tableau.

1. *Complexité.* La complexité du tableau, avec ses nombreux champs et sa gamme de sujets, reflète bien celle de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, qui elle-même ne peut être simplifiée au-delà d'un certain degré. Elle comporte, par exemple, de nombreuses obligations d'égale importance et comble sciemment les lacunes entre et dans les régimes de non-prolifération des armes nucléaires, chimiques, biologiques et des missiles. Il semble donc improbable que, dans le cadre de son activité, une même personne ou une entité dispose de toutes les informations nécessaires pour remplir exactement le tableau sans se faire aider. De nombreux États manquent assurément des compétences voulues sur certains aspects importants de la résolution et ils auront du mal à répondre. D'autres pourront estimer qu'ils n'ont pas les moyens administratifs de faire rapport au Comité 1540 vu le nombre de rapports qui leur sont déjà imposés, sans parler des objectifs nationaux à atteindre. Le Comité s'est presque depuis le début rendu compte que les États soumettaient des rapports où le nombre de mesures en vigueur ou prévues pour la mise en œuvre de la résolution était largement sous-estimé. Comme il est indiqué dans l'avertissement, le Comité 1540 a recouru à d'autres sources d'informations diffusées par chaque État pour remplir le tableau de manière plus précise et complète. Vu la complexité de la résolution 1540 et donc du tableau, il est certain que le Comité et les États eux-mêmes auront des difficultés constantes pour obtenir la représentation la plus complète des mesures prises ou prévues par les États.

2. *Temps.* Le tableau 1540 permet facilement de déterminer si un État a mis en place ou non une mesure pour s'acquitter de ses obligations selon la résolution. Toutefois, outre les difficultés normatives, le tableau est moins utile pour indiquer quand un État améliore les mesures prises pour s'acquitter de ses obligations. Ces informations figureront dans le tableau mais rien ne les distinguera. Cela tient en partie au fait que le tableau était destiné à l'origine à indiquer si (et non *quand*) un État avait pris une mesure pertinente. Or, après ce « cliché » initial sur la mise en œuvre de la résolution et après que les États ont commencé à prendre des mesures pour l'appliquer, c'est plutôt un « film » qu'une « photographie » qui permettrait d'évaluer son impact et celui des travaux du Comité 1540.

3. *Mise en œuvre.* La force du tableau 1540 réside dans sa prise en compte systématique des différentes mesures législatives. Dans la plupart des cas, même les colonnes « mise en application » indiquent l'existence de peines prévues par la loi. Cela découle du type d'informations qui figurent dans les rapports nationaux où les États décrivaient surtout leurs mesures législatives. Le recueil des informations sur la législation a été une première étape délicate pour comprendre l'état de la mise en œuvre de la résolution, qui, par delà l'existence de mesures législatives, concerne aussi leur exécution. Avec le temps, les États ont commencé à présenter au Comité 1540 plus de données sur la mise en œuvre, comme le nombre de permis d'exportation accordés ou de poursuites engagées pour activités interdites. Or, sous sa forme actuelle, le tableau ne réserve pas de champ spécifique à ce type

d'informations et il n'indique même pas qu'elles aideraient le Comité 1540 à déterminer l'état de la mise en œuvre de la résolution.

4. *Normes.* Le Comité 1540 n'évalue pas jusqu'à quel point une mesure est considérée comme pertinente pour un champ particulier du tableau par rapport à certaines normes pratiques, « meilleures » ou autres, et il détermine encore moins si une mesure donnée satisfait à une obligation. Cela correspond en gros à ce que prescrit la résolution, selon laquelle les États déterminent si leurs pratiques sont « appropriées et efficaces ». Suite à de nombreuses demandes des participants nationaux à ses activités d'information et vu son mandat visant à promouvoir l'échange de données sur l'expérience acquise, le Comité 1540 appelle l'attention sur les normes d'organisations internationales figurant à l'annexe XVII de son rapport de juillet 2008. Toutefois, il ne fixe ni ne recommande aucune norme particulière, ne propose aucun modèle de loi et n'appuie aucune référence de ce type. Ainsi, il est fréquent que le tableau 1540 ne précise pas jusqu'à quel point les mesures pertinentes prises par les États satisfont aux normes internationales dans un domaine particulier, ni jusqu'à quel point ces normes répondent aux obligations précises énoncées dans la résolution, ce qui complique l'évaluation de la conformité par le Comité. Par ailleurs, dans plusieurs domaines, des normes minimales ou peu répandues qui existaient lors de l'adoption de la résolution ont dans certains cas disparu. Le tableau n'indique pas où les États ont coopéré pour en élaborer et en adopter de nouvelles. De plus, lorsque la résolution évoque des écarts entre les régimes de non-prolifération, l'établissement de normes visant à satisfaire aux obligations qu'elle impose peut très bien dépasser les mandats des organes internationaux actuels. Le Comité étant obligé de promouvoir la mise en œuvre de la résolution, le faire quand il n'existe guère ou pas de normes représente une difficulté supplémentaire.

5. *Organes non étatiques.* La résolution oblige « tous les États » à la mettre en œuvre et à tenir le Comité 1540 informé des mesures qu'ils ont prises ou prévoient de prendre. En pratique, par « tous les États » le Comité entend « tous les États Membres de l'ONU ». Toutefois, plusieurs économies importantes ne relèvent pas de cette catégorie. Par exemple, si l'Union européenne n'est pas un État Membre, elle n'en établit pas moins des lois et des orientations relatives à plusieurs aspects essentiels de la résolution pour ses 27 États membres. Comme de nombreux autres États souhaitent harmoniser leurs politiques et leurs pratiques avec les siennes, sa législation devient souvent une norme de facto pour une grande partie de la communauté internationale. L'Union a certes concouru étroitement aux efforts du Comité 1540 et a notamment soumis un rapport en 2004, mais il la considère comme une organisation internationale et non comme un organe légiférant et à moitié souverain, et il n'a pas approuvé l'établissement d'un tableau pour elle malgré les domaines de compétence et d'autorité qu'elle a. À l'inverse, plusieurs régions administratives spéciales et territoires ou colonies ont des politiques autonomes, économiques ou autres, intéressant la mise en œuvre de la résolution mais le Comité doit s'en remettre aux rapports de l'entité souveraine, qui peut être habilitée ou non à recueillir, mais encore moins à connaître les informations pertinentes pour remplir le tableau. À mi-chemin entre ces deux extrêmes, il peut exister des États qui ne font pas partie de l'ONU. Si les autorités de ces économies n'appliquent pas la résolution, des terroristes ou des criminels peuvent trouver refuge sur leur territoire pour leurs menées. Ainsi, comprendre quelles mesures ces autorités non étatiques

ont prises, et utiliser le tableau pour organiser ces informations, constitue une difficulté pour le Comité 1540.

C. Alternatives à discuter au moment de l'examen complet

Pour surmonter ces difficultés, et vu le mandat global du Comité 1540, un ensemble d'actions mérite d'être pris en considération lors de l'examen complet :

1. *Simplifier le remplissage du tableau 1540 sans perdre les informations essentielles.* Bien qu'il faille recueillir des données complexes pour comprendre l'état de la mise en œuvre de la résolution, le Comité pourrait simplifier le processus de remplissage du tableau de plusieurs manières. Par exemple, il pourrait mieux conseiller et guider les États sur les types de données qu'il estime les mieux adaptées à certains champs du tableau. Dans certains cas, les données d'un champ dépendent de celles d'un autre champ; la présentation du tableau pourrait en tenir compte (par exemple, si les États n'utilisent pas de listes de contrôle, leur mise à jour n'intervient pas). Le Comité pourrait élaborer un tableau sous forme électronique et trouver de manière générale des solutions pour rendre le tableau plus convivial, notamment pour la mise à jour des informations. En outre, il pourrait établir un lien entre la saisie d'informations dans le tableau et la saisie dans d'autres bases de données plus conviviales, ce qui simplifierait le recueil des données pour lui et pour les États (au moyen par exemple d'un processus par lequel les informations saisies dans le tableau mettent automatiquement à jour la base de données sur les lois et inversement).

2. *Ajouter le facteur temps au tableau 1540.* L'ajout au tableau 1540 d'une colonne intitulée « date de la mesure » ne suffira sur le plan ni technique ni théorique. D'un point de vue technique, les États ont souvent plusieurs mesures à indiquer dans un champ de saisie donné et, pour chacune, il peut exister plusieurs dates susceptibles d'être utiles (comme les dates d'adoption, ou de promulgation dans le cas d'une loi). Mais surtout le tableau devrait indiquer les raisons pour lesquelles le Comité 1540 et la communauté internationale veulent du facteur temps. Comprendre le délai nécessaire à la plupart des États pour entreprendre une action particulière par rapport à une autre, par exemple, pourrait avoir des conséquences importantes sur l'exécution et l'évaluation des programmes d'assistance.

3. *Préciser les éléments relatifs aux données sur l'exécution et l'imposition des mesures législatives dans le tableau 1540.* Avec la simplification du remplissage du tableau 1540, le Comité pourrait réfléchir à la possibilité d'inclure différents types de données relatives à la mise en œuvre que les États ont commencé à soumettre. Il pourrait aussi décider s'il lui faut de nouveaux types d'informations de fond et réfléchir à la manière d'utiliser le tableau pour alléger la tâche des autorités nationales.

4. *Améliorer l'intégration des normes des organismes internationaux dans le tableau 1540.* Les informations sur le respect des différents codes de conduite, conseils et autres normes empiètent souvent sur certains champs du tableau 1540. Le Comité utilise déjà la ratification de conventions et de traités, par exemple, comme preuve de l'existence d'un cadre législatif relatif à certaines interdictions dans le tableau, et il a commencé à mettre en place des références croisées entre différents éléments de la résolution 1540 et les obligations concernant un plus large ensemble

de ces traités, conventions, accords, et codes. Il pourrait utiliser le tableau afin d'identifier les efforts des États pour développer ou suivre les normes internationales relatives à la mise en œuvre de la résolution. Outre que cela permettrait au Comité 1540 de savoir quand les États conforment leurs pratiques aux normes internationales, cela ferait ressortir les expériences relatives à l'instauration et à la mise en œuvre de normes internationales nouvelles que les États pourront vouloir faire connaître.

5. *Travailler avec les États et les organisations internationales à la mise en œuvre de la résolution par les autorités non étatiques.* Le Comité 1540 pourra discuter de la pertinence de la préparation d'un tableau 1540 pour des entités qui jouissent d'une grande autonomie dans leurs pratiques et politiques relatives à la résolution. Il faudrait pour cela préciser les limites à la compétence de la souveraineté exercée par ces autorités, et déterminer comment promouvoir la mise en œuvre de la résolution, même dans des territoires où elle peut ne pas être exécutoire.