

PAUL HERAULT

Fondation pour
la Recherche Stratégique

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

L'application de la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies : bilan et enjeux

INTRODUCTION*

A la croisée de la lutte contre la prolifération et de la lutte contre le terrorisme, la résolution 1540 complète les dispositifs internationaux de non-prolifération et de contre-terrorisme adoptés par les Etats afin de s'adapter à la menace spécifique que constituent les acteurs non-étatiques. Adoptée à l'unanimité par le Conseil de Sécurité des Nations Unies en avril 2004, cette résolution est une des rares placées sous chapitre VII. Son but est clair : empêcher la prolifération des ADM, et surtout leur utilisation par des entités non-étatiques. Pour que ce but général soit atteint, plusieurs objectifs ont été identifiés : lutter contre la fabrication, le vol et le transport d'ADM, de leurs vecteurs et de leurs matières connexes, renforcer les régimes de contrôle des importations, exportations et transferts de biens, de technologies, de logiciels à double usage, prendre des mesures de sécurité physique et de comptabilité des stocks, notamment.

Afin d'évaluer et de renforcer l'application de la résolution 1540, un comité secondé par un groupe d'experts a été établi. Beaucoup des informations relatives au bilan de l'application de cette résolution sont issues de son rapport remis fin juillet 2008. Bien qu'utiles, ces informations restent néanmoins insuffisantes pour évaluer la mise en œuvre effective de la résolution. Il est donc essentiel de mettre en perspective ces informations officielles, et de tenter une analyse critique que le comité ne peut conduire officiellement, pour des raisons politiques et de fonctionnement interne. L'objectif de ce travail est donc de proposer un bilan tenant compte des progrès réalisés depuis le rapport de 2006 mais aussi des lacunes persistantes. Mais si certaines critiques peuvent être formulées, celles-ci ne visent en aucun cas à remettre en cause la pertinence de la résolution 1540. Au contraire, le but de ces remarques est d'identifier les obstacles, les zones d'ombre de l'application de la résolution 1540 afin de faciliter la définition de nouvelles priorités et donc d'apporter des éléments constructifs au débat.

* Cette note a été terminée en novembre 2008.

Avant de faire un bilan de l'application de la résolution 1540 en fonction des différentes armes, des différents domaines devant être sécurisés et des différents types de dispositions pouvant être adoptées, il est utile de commencer ce travail en insistant sur la nécessité de la résolution 1540. Pour démontrer cette nécessité, il faut non seulement replacer la résolution dans son contexte international et stratégique : les menaces qu'elle est censée combattre, mais aussi dans son contexte institutionnel pour déterminer en quoi elle apporte une réponse nouvelle et originale par rapport aux dispositifs antérieurs. Enfin il sera intéressant d'étudier les obstacles à l'application de la résolution 1540 en tentant de proposer des éléments permettant de relever les défis posés par cette mesure originale et nécessaire mais également difficile à mettre en œuvre.

La nécessité de la résolution 1540

Adoptée le 28 avril 2004, la résolution 1540 s'inscrit dans un contexte international particulièrement inquiétant marqué par une prise de conscience accrue de la menace terroriste et d'une crise du régime de non-prolifération. Une étape supplémentaire a été franchie lorsqu'il est apparu que ces deux menaces jusqu'alors relativement distinctes pouvaient se rejoindre dans l'éventualité d'une utilisation d'ADM par des acteurs non-étatiques. Avant d'effectuer un bilan de l'application de la résolution, il semble donc indispensable d'en rappeler la nécessité. Cette nécessité se fonde sur trois éléments majeurs : la réalité et la gravité des menaces que vise à combattre la résolution, l'insuffisance des outils internationaux préexistants, et l'originalité de la réponse apportée par la résolution.

Faire face à de nouvelles menaces, à de nouveaux acteurs

Une conscience accrue de la menace terroriste

Si de nombreux Etats – « occidentaux » ou non – ont été la cible d'attentats terroristes meurtriers avant le 11 septembre 2001, l'ampleur de la menace terroriste a été reconsidérée après ces événements majeurs. Le nombre de victimes, la précision et la qualité de l'organisation ainsi que sa capacité à atteindre la première puissance mondiale en établissant un réseau international dense, ont conduit à faire de cette menace terroriste une des priorités de l'agenda international. Les attentats de Bali en 2002 puis de Madrid en mars 2004 entre autres, ont contribué à maintenir l'attention sur le terrorisme. L'adoption de la résolution 1540 s'inscrit dans ce contexte. Les prolongations du mandat du comité 1540 en 2006 et 2008 sont indissociables de cette conscience internationale que

le terrorisme constitue une des principales menaces à la paix et à la sécurité internationales. Les attentats de Londres, de Casablanca et les violences quasi quotidiennes en Irak et en Afghanistan ont maintenu la vigilance de la communauté internationale sur ce sujet.

La crise du régime de non-prolifération

En outre, le régime international de non-prolifération connaissait une crise de plus en plus forte. Certains Etats comme le Brésil, l'Argentine, l'Afrique du Sud et même la Libye ont certes renoncé à leurs programmes nucléaires militaires. Mais les essais nucléaires indiens et pakistanais, à la fin des années 1990, puis les années 2000 ont été marqués par un accroissement des menaces de prolifération et de dissémination. En 2003, le retrait de la Corée du Nord du TNP et l'accélération de son programme nucléaire militaire ont mis en péril l'efficacité du TNP. L'Irak continuait également d'inquiéter bon nombre d'Etats en suscitant le doute et l'inquiétude sur sa possession d'ADM. Il faut en effet rappeler que lorsque la résolution 1540 fut adoptée en avril 2004, les Etats-Unis pensaient encore trouver des ADM en Irak. Depuis 2004, les attermoissements de la Corée du Nord et la question iranienne n'ont fait que nourrir les inquiétudes quant à la crédibilité et à l'avenir du TNP et de la non-prolifération.

La combinaison des menaces : terrorisme et ADM

Dès la dislocation de l'URSS, les Etats occidentaux se sont mobilisés pour éviter la dispersion de l'arsenal soviétique et offrir des postes aux chercheurs susceptibles de transmettre leur « know how » à des fins proliférantes. Mais si la menace terroriste n'était pas totalement absente, c'est la prolifération étatique qui inquiétait en priorité. La mise au jour en 2003 avec l'aide de la Libye du réseau d'A.Q. Kahn après l'interception le 4 octobre 2003 du navire allemand *BBC China* transportant des composants de centrifugeuses à destination de la Libye a renforcé la prise de conscience du rôle d'acteurs non-étatiques (ou « para-étatiques » dans ce cas) dans la prolifération des savoirs, des technologies et des biens liés aux ADM notamment dans le domaine nucléaire. Plusieurs déclarations d'Al-Qaïda attribuées à Oussama Ben Laden ou à d'autres hauts responsables de la nébuleuse attestaient de leur volonté d'utiliser des ADM. Les Nations Unies étaient elles aussi de plus en plus conscientes de cette menace :

Que davantage d'Etats se dotent de l'arme nucléaire ou non, il y a aussi les risques énormes que représente l'existence de stocks considérables de matières nucléaires et radiologiques. À l'heure actuelle, les réacteurs de recherche de 27 pays totalisent 1 300 kilogrammes d'uranium hautement enrichi (UHE). Le

volume total des stocks d'uranium de ce type est toutefois beaucoup plus élevé et de nombreux sites d'entreposage répartis de par le monde ne sont pas suffisamment sécurisés. Les États ont confirmé publiquement 20 cas de détournement de matière nucléaire et plus de 200 cas de trafic de matière nucléaire ont été documentés au cours des 10 dernières années. Les scientifiques ont répété à plusieurs reprises combien il serait aisé à des terroristes, au moyen d'éléments disponibles dans le commerce, de fabriquer un engin nucléaire rudimentaire de type « revolver » lançant simplement l'une contre l'autre deux masses d'UHE. Selon les experts, si un engin nucléaire rudimentaire explosait dans une grande ville, il pourrait faire des dizaines de milliers à plus d'un million de victimes.

Rapport du Groupe de Personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, ONU, 2004.

Un contexte institutionnel en mutation : la prolifération des initiatives

Mesures contre la prolifération

Une multitude de traités ou conventions internationales ont été adoptés pour lutter contre la prolifération des ADM. Dès 1925, le Protocole de Genève : tente de limiter l'utilisation des armes chimiques et bactériologiques. En 1968-1970, le TNP vise à enrayer la prolifération des armes nucléaires mais stipule que « toutes les parties au traité ont le droit de participer à un échange aussi large que possible de renseignements scientifiques en vue du développement plus poussé des utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, et de contribuer à ce développement [...] ». En 1972-1975 la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques ou à toxines est adoptée. Elle regroupe 152 Etats. Malgré un échec en 2001, des réflexions sur son renforcement sont en cours pour permettre des contrôles stricts. En 1993-1995, la Convention sur l'Interdiction des Armes Chimiques (CIAC) prévoit une éradication totale des armes chimiques sous contrôle d'inspecteurs de l'Organisation pour l'interdiction des Armes Chimiques (OIAC). 167 Etats y participent. En 1996, le Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty promeut l'interdiction complète des essais nucléaires. S'y ajoutent naturellement les actions menées par l'AIEA et plusieurs départements ou bureaux de l'ONU, notamment celui traitant du désarmement ainsi que les sanctions prises par le Conseil de Sécurité.

En dehors de ces dispositions conventionnelles, il faut souligner l'importance des initiatives nationales et régionales dont l'Union européenne fournit plusieurs exemples : actions menées dans le cadre de l'Instrument de stabilité ou de la stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction mas-

sive. S'y ajoutent aussi les créations de zones exemptes d'armes nucléaires : Tlatelolco (Amérique sauf États-Unis et Canada), Raratonga (Australie et Etats du Pacifique), Pelindba (Afrique). Des projets de zones de ce type existent en Asie Centrale et au Moyen-Orient. Sans pouvoir être exhaustif, il faut aussi évoquer la multiplication des initiatives à géométrie variable rassemblant quelques pays sur la base parfois d'institutions préexistantes comme c'est le cas pour le G8 depuis le sommet de Kananaskis (juin 2002) qui a débloqué 20 milliards de dollars sur la période 2002-2012 (750 millions pour la France), et soutient des programmes d'élimination du plutonium russe et de sécurisation des matières et sources radioactives d'ex-URSS ainsi que le Centre International pour la Science et la Technologie (CIST) créé en 1992 à Moscou pour empêcher la fuite des cerveaux russes et celui créé en Ukraine. Il est nécessaire de mentionner aussi la PSI lancée en 2003 et rassemblant plus de 80 Etats, de même que la *Global Threat Reduction Initiative (GTRI)* initiée par les Etats-Unis et l'AIEA en 2004 et dotée d'un financement de 450 millions de dollars.

Mesures contre le terrorisme

Plus récentes, les mesures prises afin de lutter contre le terrorisme sont aussi moins nombreuses. Si les accords entre Etats sont indispensables, ils restent insuffisants dans la mesure où les Etats ne sont que des intermédiaires dans une lutte où les entités visées sont de nature non-étatique. Outre les diverses lois nationales, d'innombrables coopérations bilatérales officielles ou officieuses permettent de lutter contre le terrorisme en développant l'assistance, l'échange d'informations, ou des opérations communes de contrôle des frontières. Les dispositions internationales de certaines organisations internationales comme l'OMD, l'OMI permettent d'accroître la surveillance des flux de marchandises ou de personnes. Dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme, le GAFI mis en place par le G7 en 1989 a pu développer son expérience, même si la financiarisation de l'économie et l'essor constant des flux de capitaux caractéristiques du phénomène de mondialisation font du contrôle du financement un des problèmes majeurs du contre-terrorisme.

L'ONU est particulièrement active dans la lutte contre le terrorisme. Outre la résolution et le comité 1540, le comité des sanctions contre Al-Qaïda et les Taliban établi par la résolution 1267 (1999) ainsi que le Comité contre le terrorisme créé par la résolution 1373 (2001) encouragent et évaluent l'action des Etats. S'y ajoutent plusieurs conventions adoptées dans le cadre du système onusien :

- Convention sur la prévention et la répression des

infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (1973).

- Convention internationale contre la prise d'otages (1979).
- Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1997).
- Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999).
- Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (1963).
- Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (1970).
- Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (1971).
- Convention sur la protection physique des matières nucléaires. Adoptée à Vienne le 26 octobre 1979.
- Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention du 23 septembre 1971 (1988).
- Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (1988).
- Protocole à la Convention du 10 mars 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (1988).
- Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection (1991).

De plus, 7 conventions régionales contre le terrorisme ont été adoptées.

Originalité de la résolution 1540

Étant donné le nombre de mesures luttant contre la prolifération des ADM et celles luttant contre le terrorisme, la résolution 1540 pourrait sembler superflue. Aussi est-il indispensable de montrer ce qu'elle apporte de nouveau, ce en quoi elle est originale et donc nécessaire.

Une décision applicable à tous

L'originalité principale de la résolution 1540 est de lutter contre l'utilisation des ADM par des groupes non-étatiques là où les mesures précédentes luttent soit contre la prolifération des ADM, soit contre le terrorisme. Même si celles-ci sont utiles à la poursuite du but recherché par la résolution 1540, cette dernière est la première disposition de droit international qui tient compte de la collusion entre ces deux menaces. Mais l'originalité de la résolution ne concerne pas seulement son contenu ou son objectif. Elle réside aussi dans sa force et son ampleur. Contrairement à

l'ensemble des dispositions citées précédemment, la résolution 1540 adoptée sous chapitre VII s'impose aux 192 Etats membres des Nations Unies. Les Etats ne sont pas liés ici par un consentement volontaire comme c'est le cas pour les traités ou des conventions internationaux ; la résolution s'applique à tous sans que leur consentement soit requis. Il n'y a ici ni signature, ni ratification. Dès lors la résolution 1540 est bien plus contraignante que les autres mesures luttant contre la prolifération des ADM ou le terrorisme. Si la résolution 1373 de 2001, fut également adoptée sous chapitre VII, elle ne concernait que le terrorisme alors que la résolution 1540 combat aussi la prolifération, certaines dispositions s'appliquent d'ailleurs aussi à la prolifération étatique (paragraphe 3 de la résolution). Pour être plus précis, il faut ajouter que l'originalité ne réside pas tant dans le recours au chapitre VII que dans le champ d'application de la résolution. En effet, il est fréquent de recourir au chapitre VII pour les résolutions concernant une menace à la paix limitée et correspondant à un cas précis ou à une situation particulière. Le changement instauré dans la résolution 1373 et réitéré dans la résolution 1540 résulte de l'utilisation du chapitre VII sans référence à un cas précis mais pour lutter contre une menace globale : l'utilisation d'ADM par des entités non-étatiques.

Un processus d'adoption particulier

A décision originale, processus de décision original. En gestation depuis l'automne 2003, il a fallu attendre la fin avril 2004 pour voir la résolution 1540 adoptée. Naturellement de nombreuses rencontres et consultations informelles ont eu lieu et différents projets ont été retravaillés avant d'arriver au texte final. Les Etats-Unis sont les principaux initiateurs de la résolution et ils ont été activement soutenus par le Royaume-Uni puis la France. Touchée par des attentats meurtriers le 11 mars 2004, l'Espagne a également constitué un renfort important. Sachant que l'adoption sous chapitre VII risquait de susciter l'opposition de plusieurs Etats, le Conseil de Sécurité a voulu éviter de passer trop rapidement pour un directoire de grandes puissances. Car même si le texte est officiellement contraignant pour tous les Etats membres, une adhésion trop faible aurait nuit à l'application du texte et donc à sa crédibilité, les Etats étant souverains et donc maîtres du degré d'application de la résolution.

C'est pour recueillir un soutien le plus fort possible qu'un débat public eut lieu le 22 avril 2004¹. Aux

1. Gabriel H. Oosthuizen & Elizabeth Wilmshurst, *Terrorism and Weapons of Mass Destruction: United Nations Security Council Resolution 1540*, Chatham House, Briefing Paper 04/01, September 2004 p. 3.

quinze membres du Conseil de Sécurité se joignirent plus de trente autres Etats. Lors de ce débat public très rare, l'Irlande s'exprimait au nom de l'UE et la Malaisie au nom du Mouvement des Non-Alignés. L'Afrique du Sud, l'Argentine, la Corée du Sud, l'Inde, Israël, le Japon étaient également présents. Pour plusieurs Etats, la mention du désarmement devait être renforcée, la Norvège estimant par exemple, que la non-prolifération et le désarmement sont indissociables. D'autres remarquèrent que la résolution ne devaient pas remplacer les négociations de la Conférence sur le Désarmement ou celles sur la révision du TNP. La nature contraignante du texte fit évidemment débat ainsi que l'éventualité d'un recours à la force, sujet qui sera évoqué plus loin. Bien qu'ayant duré plusieurs mois, l'adoption de la résolution 1540 a été bien plus rapide que ne l'eût été l'entrée en vigueur d'un traité ou d'une convention. Outre de longues négociations, il eût fallu attendre que les Etats-parties ratifient le texte avant de pouvoir espérer une application efficace. Une ratification par tous les Etats-membres des Nations Unies eût probablement été impossible.

Un texte onusien à la forme atypique

La résolution 1540 se distingue d'autres résolutions jusque dans sa forme. Il est en effet peu courant que des notes infrapaginales accompagnent le texte d'une résolution.

La première définit les vecteurs comme « missiles, fusées et autres systèmes sans pilotes capables de conduire à leur cible des armes nucléaires, chimiques ou biologiques et spécialement conçus pour cet usage. » Cette définition excluant les avions pose question dans le cas du détournement d'un avion prenant pour cible une installation nucléaire par exemple. Dans ce scénario catastrophe, la question du vecteur posera donc problème si l'on entend se référer à la résolution 1540.

La définition des acteurs non-étatiques est plus complexe. Le préambule est assez précis et plutôt restrictif puisqu'il se réfère « aux acteurs non-étatiques, tels que ceux visés par la liste de l'Organisation des Nations Unies établie et tenue par le Comité du Conseil de Sécurité créé par la résolution 1267 (1999) ou ceux visés par la résolution 1373 (2001). » Or la note infrapaginale est générale et plus inclusive puisqu'elle entend par acteur non-étatique, toute « 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 ».

Enfin le texte définit également ce que sont les matières connexes : « matières, équipements et technologies couverts par les traités et arrangements multilaté-

raux pertinents, ou figurant sur les 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. » Le problème se pose de savoir si les listes préparées par une minorité d'Etats au sein du MTCR, du NSG, du Groupe Australie ou du Comité Zangger doivent s'appliquer aux 192 Etats membres.

En revanche le texte n'apporte toujours pas de définition du terrorisme. Ce flou a sans doute facilité l'adoption de la résolution et rendra plus aisée son interprétation mais le *rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement* (ONU, 2004) déplore cette lacune non spécifique à la résolution 1540 :

« *L'absence d'accord sur une définition claire et bien connue nuit à la position normative et morale contre le terrorisme et a terni l'image de l'ONU. Il est politiquement impératif de parvenir à une convention globale sur le terrorisme comportant une définition claire.* »

La mise en application de la résolution 1540

Si jusqu'à présent, on s'est attaché à rappeler la nécessité et l'originalité de la résolution 1540, il est désormais indispensable d'en évaluer l'application. Pour assurer le suivi de l'application du texte, la résolution 1540 crée un comité permanent auquel un comité d'experts s'est joint. Leur travail faisant partie de l'application de la résolution 1540, il faudra donc l'analyser. De plus il est intéressant de réaliser un bilan en tenant compte de différents critères d'évaluation : par type de menace NRBC, par type d'activités visées et en fonction de la nature des mesures prises. Enfin, il sera utile d'esquisser une classification des Etats appliquant la résolution, tout en montrant combien un tel classement est difficile.

Le travail du comité 1540

Etabli en avril 2004 par la résolution 1540 du Conseil de Sécurité, le comité a vu son mandat initial de deux ans prorogé pour deux ans par la résolution 1673 adoptée à l'unanimité le 27 avril 2006. Le 27 avril 2008, le Conseil de Sécurité a prorogé le mandat du comité pour trois ans jusqu'au 25 avril 2011. A chaque fin de mandat, le comité a pour mission de remettre au Conseil de Sécurité un rapport dans lequel il rend compte de l'état d'avancement de l'application de la résolution 1540 par les Etats membres. Dans ce but, le comité travaille suivant trois axes principaux : la collecte, le suivi et l'analyse des rapports ou compléments d'information remis par les Etats, la mise en

relation des offres et des demandes d'assistance, l'organisation de réunions d'information et de programmes de sensibilisation promouvant la mise en application de la résolution 1540. Depuis sa création, 47 séances officielles ou officieuses ont eu lieu ainsi que des consultations informelles². Le comité s'est subdivisé en trois sous-comités.

La collecte et l'analyse des rapports nationaux

A l'origine, les Etats devaient fournir un rapport au comité 1540 avant le 28 octobre 2004, soit six mois après l'adoption de la résolution. Seuls 59 Etats ont respecté cette échéance ainsi que l'Union européenne. Au 20 avril 2006, c'est-à-dire à la fin du premier mandat de deux ans donné au comité 1540, 129 Etats avaient rendu un rapport³.

A l'automne 2007, face au manque de rapports, le comité 1540 a envoyé aux 192 Etats une lettre contenant la matrice des informations à fournir et leur rappelant leurs obligations. Au 1^{er} juillet 2008, 103 Etats sur 192 avaient répondu à cette lettre. Le comité d'experts a également tenté de faciliter la remise des rapports en réalisant des tableaux envoyés à chaque pays n'ayant pas fourni d'informations. Au total, 155 Etats et l'Union européenne ont fourni au moins un rapport, un chiffre comparable à celui des 147 Etats avaient remis un rapport au comité 1267 en août 2006⁴. Ainsi 37 Etats n'ont toujours pas fourni de rapport (cf. annexe 1)⁵.

Pour conserver un contact avec les Etats ayant remis un rapport, le comité 1540 demande aux Etats de continuer à rendre compte des dispositions qu'ils prennent pour mettre en place la résolution 1540. Ainsi plusieurs Etats ont fourni des compléments d'information de manière volontaire ou sur demande du comité. De plus, la réalisation d'une matrice commune à tous les Etats et devant faciliter la collecte des informations pertinentes à l'évaluation de l'applica-

tion de la résolution a également permis de conserver un lien avec les Etats, au risque éventuel de créer une « *reporting fatigue* »⁶. En effet, le nombre de rapports soumis au comité contre le terrorisme s'essouffle puisqu'en août 2006 seuls 42 Etats avaient remis leur cinquième rapport. En outre, les compléments d'informations fournis par les Etats sur demande du comité 1540 ne sont pas toujours pertinents. Certaines réponses sont parfois formelles, vagues et reprennent les informations déjà fournies, notamment lorsqu'un Etat ne souhaite pas réellement s'impliquer dans l'application de la résolution 1540, mais tient néanmoins à préserver les apparences et un minimum de respectabilité internationale. En témoignent les compléments d'information fournis par la Syrie.

L'assistance

De par la précision de ses exigences et la complexité des mesures à mettre en place pour y répondre, l'application de la résolution 1540 est un défi pour de nombreux Etats. Si certains Etats se sentent peu concernés ou négocient leur implication, d'autres sont plus volontaires et rencontrent de réelles difficultés dans leur compréhension et dans leur application de la résolution 1540. Il existe même des cas d'Etats ayant dû recourir à une aide étrangère afin de formuler leur demande d'assistance. C'est pour remédier à ces difficultés que le comité 1540 tente de promouvoir l'assistance internationale depuis sa création. A ce jour 20 pays ont formulé une demande d'assistance⁷. Quant aux offres d'assistance, elles sont de deux types. D'une part, 46 Etats proposent officiellement leur aide de manière directe et/ou par l'intermédiaire des organisations internationales dont ils sont membres. Mais seulement 23 de ces 46 Etats donnent un point de contact pour mettre en place un programme d'assistance. D'autre part, 12 organisations internationales proposent leur aide : l'ONU (UNIDIR et ONUDC), l'AIEA, le FMI, la Banque Mondiale, l'OIAE, l'UE, l'OSCE, l'OMD, l'OMI, le NSG, le Comité Zangger, le MTCR.

Ces dernières années, le comité 1540 a tenté de promouvoir plus activement l'assistance en jouant un rôle d'interface (« *clearing house* ») entre les offres et les demandes d'assistance reçues. Pour faciliter ce travail, le comité a mis en ligne un formulaire permettant de détailler la demande d'assistance pour mieux la mettre en correspondance avec une offre. Un résumé des demandes déposées est disponible sur le site. Ainsi les Etats offrant leur aide mais aussi différentes organisations internationales agissant dans le

2. Comité 1540, *Rapport établi par le Comité sur l'application de la résolution 1540 (2004) et la mise en œuvre de ses dispositions*, juillet 2008, p. 4, <http://www.un.org/french/sc/1540/committeereports.shtml>.

3. Olivia Bosch & Peter Van Ham, « Global non proliferation and Counter-Terrorism : The role of Resolution 1540 and its Implications », in *Global non proliferation and Counter-Terrorism, The Impact of UNSCR 1540*, The Hague: Clingendael Institute, London: Chatham House, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007, p. 11.

4. Thomas J. Bierstecker « The UN's Counter-Terrorism Efforts : Lessons for UNSCR 1540 », in *non proliferation and Counter-Terrorism, The Impact of UNSCR 1540*, The Hague: Clingendael Institute, London: Chatham House, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007, p. 29.

5. Comité 1540, *Rapport établi par le Comité sur l'application de la résolution 1540 (2004) et la mise en œuvre de ses dispositions*, juillet 2008, p. 6, <http://www.un.org/french/sc/1540/committeereports.shtml>.

6. CISAC Report, Enhancing Implementation of U.N. Security Council Resolution 1540, septembre 2007.

7. Site internet du Comité 1540 : <http://www.un.org/sc/1540/requestsforassistance.shtml>

domaine de la lutte contre la prolifération des ADM peuvent proposer leurs initiatives au pays qui en aurait besoin. Reste que le plus souvent, les Etats ne sont eux-mêmes pas pleinement conscients de leurs lacunes et peinent à identifier leurs besoins. C'est pour faciliter ce travail que le comité a multiplié les programmes de sensibilisation prenant la forme de réunions d'information. Par ailleurs, il faut ajouter que de nombreux programmes d'assistance luttant contre la prolifération des ADM préexistaient à la résolution 1540. Ces programmes plus anciens bénéficient d'une expérience plus importante. Ainsi on peut être surpris que le contact français chargé de l'assistance dans le cadre de la 1540 n'ait pas reçu de demande ayant débouché sur un partenariat. Mais cela ne préjuge pas du soutien de la France à d'autres programmes d'assistance ayant lieu dans le cadre du G8, de l'AIEA, de l'UE par exemple et qui contribuent à lutter contre la prolifération d'ADM.

Les réunions d'information

Depuis sa création, le comité 1540 a organisé ou soutenu plus de 50 réunions d'information réparties en trois types :

- 1) « des séminaires et ateliers régionaux et sous-régionaux sur l'application de la 1540 (2004), organisés par le Bureau des affaires de désarmement de l'ONU » ;
- 2) « des ateliers sur l'établissement des rapports, parrainés par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) » en partenariat avec les comités 1267 et 1373 ;
- 3) « des conférences [...] réunissant les organisations internationales, sous-régionales et les organisations non gouvernementales s'occupant de divers aspects de l'application de la résolution 1540 »⁸.

Au cours des ateliers régionaux, le comité précise que « les exposés présentés ont été adaptés aux circonstances et exigences particulières des Etats participants. »⁹ Pourtant le bilan de ces programmes de sensibilisation reste très insuffisant surtout si l'on considère un des objectifs principaux de ces rencontres : faire naître des demandes d'assistance. L'impact de trois réunions a été étudié en annexe 2. La première rencontre organisée en Asie a eu lieu les 12 et 13 juillet 2006 à Beijing. Sur 23 Etats participants, 20 avaient déjà remis leur rapport et les trois Etats restant l'on fait plus de 18 mois après la tenue de la

8. Comité 1540, *Rapport établi par le Comité sur l'application de la résolution 1540 (2004) et la mise en œuvre de ses dispositions*, juillet 2008, p. 21, <http://www.un.org/french/sc/1540/committeereports.shtml>

9. Comité 1540, *Rapport établi par le Comité sur l'application de la résolution 1540 (2004) et la mise en œuvre de ses dispositions*, juillet 2008, p. 21, <http://www.un.org/french/sc/1540/committeereports.shtml>

conférence et sans demande d'aide connue. L'effet de la réunion sur la remise de rapport est donc très limité de même que pour l'assistance puisque seulement deux Etats ont formulé une demande à ce jour. Sur les 21 Etats réunis à la première réunion organisée en Afrique les 9-10 novembre 2006 à Accra, 14 Etats n'avaient pas remis de rapport. Or depuis, seul un Etat l'a remis mais en avril 2008 soit plus de 18 mois après la conférence et sans assistance. Aucune demande d'assistance n'a été formulée par les autres participants. En revanche trois Etats africains ayant formulé une telle demande n'étaient pas présent à cette réunion. Enfin, la réunion tenue à Lima les 26 et 27 novembre 2006 était la deuxième en Amérique du Sud. Sur 26 participants, 22 Etats avaient remis un rapport avant la conférence et sur les 4 Etats l'ayant remis après, seuls 2 Etats l'ont fait entre 3 et 15 mois après la rencontre. En termes de demande d'assistance, 4 Etats en ont formulé une et un cinquième y réfléchit.

L'étude de ces trois réunions régionales montre le faible impact des ateliers régionaux sur la remise de rapport ou les demandes d'assistance. Mais faut-il pour autant y renoncer ? Outre l'opportunité qu'elles offrent aux organisateurs et dans une moindre mesure aux participants, d'afficher leur détermination à promouvoir l'application de la résolution 1540, ces rencontres permettent de faciliter les relations de confiance entre Etats et ainsi de nouer d'éventuels partenariats. Ces séminaires sont également l'occasion de faire le point sur la situation régionale : l'état des menaces, les lacunes persistant dans les dispositifs de lutte contre la prolifération des ADM et les groupes non-étatiques. Ce développement des contacts et cette meilleure connaissance de la situation résultant de ces conférences régionales sont loin d'être négligeables. Même modestes, ces résultats sont indispensables à la mise en place de réseaux internationaux de lutte contre la prolifération des ADM et leur utilisation par des entités non-étatiques.

Une application internationale très variable

Selon les armes visées

Si l'on commence par observer l'évolution de l'application de la résolution 1540 par type d'ADM (nucléaire, biologique, chimique) en se basant sur les 126 Etats ayant remis un rapport en 2006, on remarque que, les progrès les plus importants ont été réalisés dans le domaine nucléaire. En effet sur 126 Etats, le nombre d'Etats ayant adopté un cadre juridique national ou des dispositions d'exécution a souvent doublé voir plus que triplé en fonction des domaines. Cette forte progression s'explique peut-être par la

peur particulière que suscite le terrorisme nucléaire et la multiplication des scénarii catastrophes élaborés ces dernières années. La progression est également importante dans le domaine de la menace chimique même si elle est inférieure à celle observée dans le domaine du nucléaire. Enfin, une progression légèrement plus importante s'est produite dans le domaine biologique ou le nombre d'Etats ayant pris des mesures a en moyenne doublé.

En termes d'évaluation globale sur les 192 Etats membres, le rapport de juillet 2008 montre que l'adoption d'un cadre juridique national ou de dispositions d'exécution restent très minoritaires à l'échelle mondiale dans le domaine nucléaire, ce qui peut naturellement s'expliquer par le faible nombre d'Etats maîtrisant l'énergie nucléaire à des fins civiles ou militaires. En revanche, une majorité d'Etats a adopté des mesures concernant les armes chimiques dans 7 des 13 domaines détaillés par le comité 1540. L'état de l'application de la résolution 1540 pour les armes biologiques est moins encourageant puisqu'une grande minorité d'Etats (80 en moyenne) n'a pas pris de dispositions propres. Le caractère plus contraignant de la CIAC par rapport à la CIAB est probablement une des principales explications de ce décalage entre armes chimiques et biologiques.

Selon les domaines de protection

Pour ce qui est des domaines d'application distingués par le comité 1540 (fabrication/production, acquisition, possession, transport, transfert, vecteurs, etc.), l'évolution la plus forte constatée entre 2006 et 2008 concerne probablement les vecteurs (cf Annexe 3). Le nombre d'Etats ayant adopté des mesures a été multiplié par 6 pour les vecteurs d'armes nucléaires, par 5 pour les vecteurs d'armes chimiques et par 3 pour les vecteurs d'armes biologiques pour lesquels la progression reste très importante en valeur absolue. La criminalisation de la complicité a également connu une progression considérable. En 2006 seuls 16 Etats avaient pris des dispositions d'exécution contre la complicité dans le domaine nucléaire, 17 pour les armes chimiques et 14 pour les armes biologiques ; ils étaient respectivement 54, 61 et 58 deux ans plus tard.

Concernant le stade d'application global dans les différents domaines, l'adoption de normes concernant les vecteurs reste la principale préoccupation en dépit des progrès constatés. Si la fabrication/production, l'acquisition et la possession d'armes nucléaires, chimique ou biologiques sont en tête des domaines d'application de la résolution 1540 – bien que restant souvent minoritaires en nombre d'Etats adoptant des dispositions d'exécutions – le domaine des vecteurs reste délaissé. Seule une trentaine d'Etats en

moyenne a adopté des dispositions d'exécution dans ce domaine. Viennent ensuite les domaines de la recherche-développement des armes nucléaires et du transport des armes chimiques et biologiques où les efforts à faire sont encore considérables.

Selon la nature des dispositions prises

Les mesures de surveillance sont les mesures les plus communément prises par les Etats pour appliquer la résolution 1540, surtout dans le domaine de la fabrication, de l'utilisation et du stockage des différentes armes et à l'exception de la surveillance applicable aux vecteurs et aux armes chimiques obsolètes. Les dispositions de surveillance des frontières, de contrôle des importations et des exportations dans une moindre mesure sont globalement très répandues dans la mesure où elles sont très liées à la souveraineté de l'Etat et à l'intégrité de son territoire. La création d'autorités nationales chargées de l'application des mesures est également assez fréquente, notamment dans le domaine des armes chimiques étant donné les exigences définies par la CIAC. L'adhésion aux traités ou conventions internationaux encouragée par la résolution 1540 est également importante. Ainsi une majorité d'Etats adhère officiellement aux dispositions du TNP, de la CIAB et de la CIAC. En revanche ils sont une minorité (importante) à avoir adopté le code de conduite de La Haye ou la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (cf. Annexe 4).

Malheureusement certains Etats semblent penser que le respect de ces conventions internationales suffit alors qu'il s'agit essentiellement d'accords interétatiques ne permettant pas de lutter directement contre les acteurs non-étatiques. Adhérer à ces traités ou conventions est certes nécessaire mais reste très largement insuffisant. De plus de nombreux types de dispositions sont négligés par une grande majorité d'Etats. Cela concerne principalement l'octroi de licences pour les biens susceptibles d'être exportés, le contrôle du financement, des services de transports et des transferts immatériels. L'habilitation des personnels semble constituer l'angle mort de la lutte contre la prolifération puisqu'elle ne concerne qu'une vingtaine d'Etats dans les domaines biologique et chimique, et 36 dans le domaine nucléaire – ce qui est plus compréhensible. Pourtant le contrôle des personnels est un enjeu de taille si l'on considère la menace réelle que constituent les réseaux informels de prolifération et que l'on repense à l'exemple du réseau formé autour d'A. Q. Kahn¹⁰.

10. Pour une analyse plus détaillée du rôle des scientifiques comme acteurs non-étatiques, lire : Elizabeth M. Prescott, « UNSCR 1540 and the Scientific Community as a Non-State Actor », in *non proliferation and Counter-Terrorism, The Impact of UNSCR 1540*, Clingendael Institute, London: Chatham House, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007

Bons et mauvais élèves

Les rapports remis par les Etats au comité 1540 permettent en partie d'identifier les Etats qui veillent à une bonne application de la résolution 1540 et ceux qui sont peu motivés, voire qui refusent de s'y conformer. Si les rapports fournissent des informations précieuses, ils doivent néanmoins être analysés avec précaution dans la mesure où ils émanent directement des Etats. Le manque de recoupement et d'échange d'information sera abordé plus loin. Il faut également noter que la classification sommaire réalisée ici a déjà été tentée par plusieurs chercheurs mais qu'elle reste quasi impossible pour le comité 1540 qui ne souhaite et/ou ne peut officiellement pointer tel ou tel Etat pour son mauvais comportement. L'exploitation des informations reçues reste donc en-deçà de ce qu'elle pourrait ou devrait être.

Les Etats précurseurs : la 1540 avant l'heure

La plupart des Etats « occidentaux » et en premier lieu les Etats à l'origine de la résolution 1540 (États-Unis, Grande-Bretagne, France ainsi que la plupart des Etats européens) n'ont pas attendu l'adoption de la résolution 1540 pour définir des normes légales nationales luttant contre le terrorisme et la prolifération des ADM. Ainsi on peut être étonné de constater que les actions mises au bilan de la France dans son application de la 1540 sont presque toutes antérieures à 2004. Puissance nucléaire ancienne, la France veille depuis longtemps à la comptabilité et à la sécurisation de ses stocks, au contrôle des exportations de technologies et de biens à double usage. Ayant été la cible d'attentats terroristes bien avant le 11 septembre, la France s'est donc également dotée de moyens particuliers pour lutter contre la menace terroriste. De même, confrontés violemment au terrorisme de masse en septembre 2001, les États-Unis ont eux aussi considérablement modernisé leurs moyens de lutte contre le terrorisme et l'éventualité d'une utilisation des ADM par des groupes non-étatiques. La création en 2003 du *Department of Homeland Security* a impulsé une nouvelle dynamique dans la lutte contre les menaces NRBC avant les exigences posées par la résolution 1540.

Dès lors il est difficile de définir quels sont les « bons élèves » de la résolution 1540 dans la mesure où beaucoup d'Etats la mettaient en pratique en quelque sorte avant son adoption. Aussi n'est-il pas étonnant qu'une étude montre que les États-Unis respectent 77,2 %¹¹ des obligations clés exigées dans la résolution, d'autant que cet Etat à l'origine du document a pu promouvoir des critères et des domaines d'application qui étaient très proches de ceux qu'il avait

choisi à l'échelon national. Selon la même étude, l'Allemagne appliquerait 70,9 % des obligations clés ; mais une fois de plus, l'observation des informations transmises dans la matrice du comité montre que la grande majorité des mesures légales ont été prises avant 2004. Ainsi, s'il existe de « bons élèves » de la résolution 1540, c'est surtout parce qu'il y a des élèves assidus de la lutte contre la prolifération et le terrorisme. C'est le cas de la majorité des Etats européens tenus par des directives et surtout des règlements communautaires antérieurs à 2004.

Les Etats engagés et coopérants : une application croissante de la 1540

Néanmoins, la dynamique créée par la résolution 1540 montre que certains Etats réalisent des efforts qu'ils n'auraient peut-être pas consentis sans cette pression internationale. Pour certains Etats (minoritaires), la 1540 donne aussi l'occasion de gagner en respectabilité internationale en jouant le jeu de la lutte contre la prolifération des ADM et le terrorisme. C'est notamment le cas des Etats qui organisent ou accueillent des réunions d'informations. Si l'implication des Etats est souvent sincère, on ne peut nier qu'elle soit parfois stimulée par des intérêts politiques moins louables. En effet, dans la mesure où elle rejoint la lutte contre le terrorisme, sans offrir de définition commune du terrorisme, la résolution 1540 rend possible des lectures politiques très variables et peut être instrumentalisée à des fins internes. « C'est notamment le cas du Vietnam, qui voit dans la lutte contre le terrorisme l'opportunité d'inscrire des groupes révolutionnaires et opposés au régime sur la liste des organisations terroristes »¹² comme le note Barthélémy Courmont.

Les demandes d'assistance formulées par les pays pourraient être considérées comme un gage de volonté réelle d'appliquer la résolution 1540. Ce n'est plus le degré d'application de la résolution 1540 ni la sincérité du volontarisme de l'Etat que l'on évalue ici mais l'effort concret qu'entend réaliser l'Etat demandeur. Ainsi les vingt Etats ayant formulé une demande d'aide pourraient être considérés comme de « bons élèves » si l'on n'y trouvait pas également la Syrie. Reste que certains Etats demandeurs d'assistance comme l'Albanie, l'Arménie et la Lituanie respectaient 39,6 %, 41,8 % et 38,2 % des obligations clés¹³. D'autres Etats demandeurs sont malheureusement bien moins placés : selon la même étude : l'É-

11. Peter Crail, "Implementing UN Security Council Resolution 1540 A risk-based approach", *Nonproliferation Review*, Vol. 13, n° 2, July 2006, p. 371.

12. Barthélémy Courmont, *Les applications de la résolution 1540 du Conseil de Sécurité, l'exemple de l'Asie du Sud-Est*, p. 25. Étude réalisée par l'IRIS pour la DAS en amont de la réunion d'information organisée par la France à Jakarta.

gypte n'atteignait que 1,9 %, et la Jamaïque 2,9 %. Une fois de plus, tout dépend naturellement des critères d'évaluation choisis.

Les Etats peu actifs : défaillance étatique ou refus délibéré ?

Il est souvent difficile de déterminer si l'absence ou la faiblesse de l'application de la résolution 1540 par un Etat est due à un manque de capacité ou à une absence de volonté voire à un refus. Les Etats n'ayant pas remis de rapport au comité 1540 peuvent facilement être identifiés comme des Etats peu déterminés à soutenir la résolution 1540, d'autant que même des Etats n'agissant que très sporadiquement ont réussi à rassembler quelques pages à fournir au comité. Dans certains cas, l'absence de rapport équivaut clairement à un refus de coopérer. C'est notamment le cas de la République Populaire Démocratique de Corée du Nord. Mais pour la plupart des 37 Etats n'ayant pas fourni de rapport¹⁴, il semble que l'incapacité à fournir un rapport soit la principale explication. Cette explication est d'autant plus probable que des Etats ont demandé de l'assistance pour établir leur rapport et que d'autres ont utilisé une aide étrangère pour réaliser leur demande d'assistance. L'incapacité de certains Etats et leur incompréhension des exigences de la résolution 1540 ne peuvent être négligées.

En outre, d'autres Etats sont en retrait de la lutte contre la prolifération et contre le terrorisme à cause de leur situation interne et de leurs priorités nationales. Les Etats en conflit, affrontant des crises sociales ou politiques fortes ont en effet d'autres priorités que de collaborer avec le comité 1540. Leur agenda national les empêche souvent de prendre pleinement en considération les contraintes mises en place par les institutions internationales, à moins qu'ils n'aient quelque intérêt à obtenir leur soutien. A moins de négocier leur participation active à la mise en œuvre de la résolution 1540 en échange de contreparties avantageuses, il y a peu de chance que ces Etats s'impliquent tant que le terrorisme et la prolifération ne font pas partie de leurs problèmes prioritaires. C'est notamment le cas d'Etats dit « faillis » comme la Somalie ou de la plupart des 26 Etats africains n'ayant pas remis de rapport. Le Soudan ou la Côte d'Ivoire par exemple estiment probablement avoir des problèmes sécuritaires plus importants que l'application de la résolution 1540. Reste que pour les partisans du non alignement, la non-application ou l'application limitée de cette résolution est un choix délibéré. On pense ici par exemple à la faiblesse des actions menées par des Etats comme la Syrie, la Libye ou le Ve-

13. Peter Crail, "Implementing UN Security Council Resolution 1540 A risk-based approach", *Nonproliferation Review*, Vol. 13, n° 2, July 2006, p. 371.

14. Liste des Etats en Annexe 1

nezuela, sans oublier la Corée du Nord déjà évoquée ; tous refusant de voir le Conseil de Sécurité s'ériger en directoire de grandes puissances majoritairement occidentales.

LES DEFIS A RELEVER

Améliorer l'évaluation de la mise en application 1540

Si le comité 1540 incite les Etats à rendre compte des structures et autorités légales ainsi que des mesures civiles et pénales permettant de lutter contre la prolifération des ADM, peu d'informations permettent d'évaluer l'effectivité de ces mesures officielles et leur efficacité réelle. De plus, certains rapports relèvent davantage de la déclaration d'intention que d'un compte-rendu détaillé de l'action réelle de l'Etat. La remise d'un rapport, même détaillé – ce qui n'est pas toujours le cas – ne garantit pas une bonne application de la résolution 1540. Par conséquent, la comptabilité précise du nombre de rapports nationaux remis ne constitue pas un critère fiable d'évaluation de l'application efficace de la résolution 1540 par les Etats. L'enjeu n'est donc pas uniquement de mesurer le volontarisme des Etats mais aussi d'évaluer le résultat de leur engagement. D'où la nécessité d'améliorer l'évaluation de l'action des Etats.

Définir des indicateurs plus précis

Cette recommandation permettrait outre une meilleure évaluation de l'application de la résolution 1540 par le Comité, d'aider les États à identifier leurs lacunes. Il ne s'agit plus ici de se limiter au décompte nécessaire mais insuffisant du nombre de normes légales adoptées, mais d'analyser en profondeur le degré d'application de ces normes et leur effet réel sur les domaines sensibles pointés par la résolution 1540 comme le stockage, le transport, l'exportation d'ADM, de leurs vecteurs ou de leurs matières connexes. Le choix des critères d'évaluation est difficile mais des chercheurs du *Center for International Security and Cooperation* de l'Université de Stanford en ont proposé plusieurs qui pourraient être étudiés. Ceux-ci se répartissent en 5 domaines d'évaluation :

- 1) Action générale de l'État ;
- 2) Comptabilité et protection physique des stocks de matières connexes ;
- 3) Contrôle à l'exportation et au transbordement d'équipements, de biens, de technologies et de vecteurs liés aux ADM ;
- 4) Contrôle aux frontières des exportations ;
- 5) Programmes de sensibilisation.

Des exemples de critères précis d'évaluation de la mise en application de la résolution 1540 par les Etats sont donnés dans l'annexe 5.

Eviter la « reporting fatigue » et adapter les exigences en fonction des Etats

Jusqu'à présent, la matrice réalisée par le comité 1540 permet d'établir un aperçu global de l'application de la résolution 1540 fondé sur des critères communs à tous les Etats. Si cette méthode permet des comparaisons faciles, elle ne garantit pas la pertinence des mesures prises et leur efficacité. De plus le manque d'adaptation à la situation locale risque d'entraîner une fatigue de l'Etat. Les Etats pourraient alors fournir des rapports plus sommaires ou pire, cesser de remettre des rapports au comité. La chronologie de la remise des rapports et des compléments d'information montre en effet une grande irrégularité dans la remise des compléments d'information qui ne semblent être remis que sous la pression du comité 1540 lorsque celui-ci est à quelques mois de la remise de son rapport; c'est-à-dire à l'hiver 2006 (avant la remise du rapport pour le 28 avril 2006) et à l'hiver 2008 (avant la remise du rapport initialement prévue pour le 28 avril 2008). En dehors de ces périodes, la remise de compléments d'information est quasi nulle (cf. annexe 6).

Afin d'éviter cette démobilitation, il pourrait être utile d'adapter davantage les demandes d'informations en fonction des Etats. Ainsi, parmi les indicateurs précis donnés en exemple en annexe, seules les questions adaptées au stade de mise en application de la résolution 1540 par l'Etat devraient être posées. L'objectif est ainsi de stimuler l'Etat dans sa mise en œuvre de la résolution et l'identification de ses lacunes à travers des critères précis, ciblés et adaptés afin d'éviter que la remise d'information devienne un pen-sum administratif. C'est dans ce but que le CISAC a défini trois indicateurs d'adaptation tenant compte des menaces particulières que l'Etat est susceptible de rencontrer :

1) La possibilité physique pour un groupe non-étatique d'acquérir ou de développer des ADM sur le territoire de l'Etat (inventaire des installations nucléaires, chimiques, biologiques). Il est en effet peu pertinent d'exiger d'un Etat qu'il rende compte des mesures de protection de ses sites nucléaires s'il n'y en a pas sur son territoire.

2) L'exposition de l'Etat aux flux transfrontaliers doit évaluer l'efficacité des contrôles douaniers et coopérations transfrontalières en tenant compte du degré de perméabilité variable de ses frontières.

3) L'existence d'activités terroristes sur le territoire de l'Etat ainsi que leur motivation et l'Etat de

leur capacité de nuisance. Conscient de la diversité de la notion de « terroriste », le CISAC recommande de tenir compte essentiellement des groupes liés à Al-Qaïda et listés par le comité 1267.

Les exigences du comité 1540 devraient ainsi tenir compte du degré de danger que représente un Etat en termes de prolifération terroriste. Cette approche des compléments d'information tend moins à une analyse quantitative de l'extension globale de l'application de la résolution 1540 qu'à l'étude qualitative des efforts déployés par l'Etat pour faire face aux menaces qui lui sont propres.

Diversifier la collecte d'information et renforcer les échanges de données

Dans son rapport de juillet 2008, le comité 1540 insiste lui-même sur la nécessité d'accroître les échanges d'informations et d'expériences en promouvant « la mise en commun des enseignements tirés de l'expérience »¹⁵. Il recommande également au Conseil de Sécurité de « renforcer sa collaboration avec les organisations et arrangements intergouvernementaux œuvrant aux échelons mondial et régional »¹⁶. Au sein du Conseil de Sécurité, le comité 1540 coopère avec deux autres comités : le comité 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, et le comité 1267 (1999) concernant Al-Qaïda et les Talibans. Ainsi le 6 mai 2008, les présidents de ces trois comités sont intervenus conjointement devant le Conseil de Sécurité pour rendre compte de leurs travaux. Une collaboration accrue devrait permettre d'éviter la superposition des initiatives et des dispositifs.

L'échange d'information doit se poursuivre entre organisations internationales ou régionales, entre Etats ainsi qu'entre ces organisations et les Etats. Le but est de favoriser la promotion de bonnes pratiques et d'éviter la perte de temps et de moyens consacrés à des initiatives inefficaces ou hasardeuses. Cette promotion d'expériences réussies reste néanmoins difficile étant donné « le nombre limité de pratiques ayant fait l'objet de l'analyse ou de l'expérimentation rigoureuses » et la difficulté de trouver un consensus autour de « pratiques réellement « optimales » ».¹⁷ L'enjeu est bel et bien de promouvoir une véritable réticula-

15. Comité 1540, *Rapport établi par le Comité sur l'application de la résolution 1540 (2004) et la mise en œuvre de ses dispositions*, juillet 2008, p. 2, <http://www.un.org/french/sc/1540/committeereports.shtml>

16. Comité 1540, *Rapport établi par le Comité sur l'application de la résolution 1540 (2004) et la mise en œuvre de ses dispositions*, juillet 2008, p. 3, <http://www.un.org/french/sc/1540/committeereports.shtml>

17. Comité 1540, *Rapport établi par le Comité sur l'application de la résolution 1540 (2004) et la mise en œuvre de ses dispositions*, juillet 2008, p. 19, <http://www.un.org/french/sc/1540/committeereports.shtml>

tion de la lutte contre le terrorisme et la prolifération des ADM. La multitude des initiatives et accords précédemment cités doit permettre des actions complémentaires. Pour ce faire, il est utile de poursuivre les efforts de communication et promouvoir les partenariats aussi bien de manière horizontale, entre acteurs de même nature que de manière « verticale », entre entités de natures différentes : Etats, organisations internationales, régionales, etc. L'expertise de certains *think tanks* ou ONG pourrait être utilisée si cela ne posait pas des problèmes statutaires ou institutionnels pour les Nations Unies. Au minimum, il semblerait pertinent que le comité 1540 ait accès aux données d'autres organismes internationaux comme l'*Illicite Traffic database* mise en place par l'AIEA ou les rapports de l'OIAC qui mène de nombreuses inspections. Reste que la question de la transparence et de la confidentialité risque de poser problème au comité 1540.

La résolution 1540 : entre gouvernance globale et souveraineté étatique

Ce défi est assez commun, il n'est pas propre à la résolution 1540. Néanmoins il est indispensable de le détailler et de montrer dans quelle mesure cette tension entre gouvernance globale et souveraineté étatique est un obstacle à l'application de la résolution 1540. En effet, il convient d'éviter deux écueils : un optimisme exagéré espérant une application universelle et efficace de la résolution d'une part, et d'autre part, un fatalisme paralysant laissant penser que rien n'est possible face au respect de la souveraineté nationale.

Un besoin de normes communes qui bute contre l'indépendance des Etats

Face aux groupes terroristes, les Etats isolés sont impuissants. Franchissant les frontières, s'implantant dans différents pays pour préparer leurs attaques, les terroristes créent de véritables réseaux profitant de la libéralisation de la circulation des biens, des capitaux et des personnes caractéristiques de la mondialisation. Les Etats ne peuvent avoir qu'une emprise limitée et partielle sur ce phénomène. Dès lors la coopération internationale et l'adoption d'instruments communs deviennent indispensables. Pourtant beaucoup d'Etats craignent que l'émergence d'une gouvernance globale ne soit qu'un vecteur supplémentaire de l'influence accrue que veulent avoir certains Etats, notamment les puissances dites « occidentales ». Les débats sur la résolution 1540 n'échappent pas à ces défis posés par la sécurité globale sans laquelle aucun Etat ne peut véritablement se sentir en sécurité.

Ainsi nombre d'Etats non-alignés pourtant menacés

par le terrorisme, se sont opposés à la résolution 1540 et ont remis en cause certaines dispositions lors des débats publics afin de privilégier leur indépendance nationale. Ce dilemme est particulièrement vif dans le domaine des régimes de contrôle. En effet l'importance des échanges commerciaux et la facilité à exporter ou importer des biens ou technologies à double usage rendent nécessaire l'adoption de listes communes telles que celles préparées par l'UE, le MTCR, ou le NSG par exemple. Ces listes sont aussi le gage d'une concurrence économique plus juste permettant d'éviter un « dumping sécuritaire », situation où entreraient en concurrence des entreprises aux réglementations disparates. C'est pourtant contre cette adoption de listes communes que le Pakistan s'est exprimé lors de la séance publique précédant l'adoption de la résolution 1540. Cet Etat n'a cessé de limiter l'importance de la résolution et se montre particulièrement peu coopératif en matière de lutte contre la prolifération des ADM alors même que cette menace devrait inciter les autorités du pays à davantage de vigilance pour contraster avec l'attitude pour le moins ambiguë qu'avait eu B. Bhutto à l'égard des activités d'A. Q. Kahn¹⁸. L'interpénétration des mouvements islamistes et de l'ISI ainsi que l'instabilité politique actuelle de ce pays disposant de l'arme nucléaire ne font que renforcer les inquiétudes.

Assistance : renforcement de l'État de droit ou ingérence étrangère ?

Si la résolution 1540 est souvent perçue comme un instrument particulièrement intrusif, elle offre aussi aux Etats la possibilité de renforcer leur contrôle territorial et leurs pouvoirs régaliens (justice, défense, sécurité intérieure) en ayant recours à une assistance. Mais cette assistance peut aussi être perçue comme une ingérence étrangère, même si cette dernière est limitée par le fait que l'Etat demandeur est volontaire et précise dans quels domaines il souhaite bénéficier d'une aide. Plusieurs types d'assistance sont possibles.

L'assistance d'Etat à Etat peut paraître plus efficace et peu coûteuse dans la mesure où la communication est plus simple et la logistique plus légère. Le consensus est aussi plus facile à trouver car le nombre de participants est évidemment plus restreint. Il s'agit souvent de programmes *ad hoc* non harmonisés, ce qui évite la standardisation. Pourtant certains pays ont développé des programmes standardisés comme celui créé par le Département d'Etat américain à travers l'*Export Control and Related Border Security* (EXBS) qui s'adresse à tout pays volontaire.

18. Bruno Gruselle, *Réseaux de financement de la prolifération*, FRS, Recherches et Documents, 3 mars 2007, 70 p.

L'assistance peut aussi être organisée par le biais d'organisations ou de traités internationaux. C'est notamment le cas du comité 1540 qui agit comme « clearing house » en tentant de faire correspondre offres et demandes d'assistance et de communiquer les expériences ainsi que les pratiques optimales. Bien souvent les organisations internationales agissent par l'intermédiaire de leurs Etats membres comme dans le cas du G8 où la France a notamment participé au programme d'assistance à la Russie à travers l'implication du CEA dans le projet AIDA.

Les organisations régionales peuvent également apporter leur assistance à certains Etats. Dans ce cas l'habitude du travail en commun, la proximité politique, sociale et culturelle sont souvent importantes et facilitent des actions communes renforcées par la présence d'intérêts communs. De plus la structure intergouvernementale reste proche des préoccupations nationales et la mutualisation des ressources accroît les capacités d'action. Parfois, l'échelle régionale est plus pertinente, notamment lorsqu'il s'agit du contrôle des exportations entre Etats économiquement très liés. C'est le cas de l'Union européenne qui a adopté des stratégies communes mais aussi des règlements ayant force de loi précisant les biens, installations, technologies et logiciels devant être contrôlés, soumis à des licences ou pouvant faire objet d'un double usage.

Pour renforcer l'application de la résolution 1540, le comité pourrait développer davantage l'approche régionale. Il faut préciser qu'il reste plus facile de s'appuyer sur les institutions régionales préexistantes en développant leur activité dans un nouveau domaine lié à la 1540 que de chercher à créer de toute pièce une nouvelle organisation.

Favoriser la prise de mesures à l'échelle nationale ou généraliser des pratiques optimales communes ?

Lors de son adoption en 2004, un des objectifs de la résolution 1540 était d'inciter les Etats à adopter des mesures nationales adaptées à leurs lacunes et à leur situation. Mais au fil des déclarations et des rapports, le comité 1540 semble s'orienter de plus en plus vers la promotion de « *best practices* ». L'objectif est donc sensiblement différent. Il ne s'agirait plus d'exiger *des* normes, mais *certaines* normes. Cependant, le comité reste très prudent, au risque d'adopter une position confuse. S'il présente dans son dernier rapport une liste assez longue et précise de « données de l'expérience » (annexe XVII du rapport du comité), le comité « souligne qu'il n'avalise aucun des éléments visés à l'annexe XVII, mais les présente à titre de service aux Etats membres pour les aider à appliquer la résolution 1540 (2004)¹⁹ ». Cette position est quelque peu ambivalente. Il est en effet difficile de ne pas avaliser des éléments en déclarant si-

multanément qu'ils peuvent faciliter l'application de la résolution 1540. Le comité semble donc bien avoir l'intention de promouvoir certaines pratiques qu'il juge optimales. Mais il ne peut naturellement l'exprimer clairement au risque d'alimenter les réticences des Etats opposés à l'adoption de mesures universelles. Aussi le comité précise-t-il qu'il n'y a « pas de manière universelle d'appliquer la résolution²⁰ ».

Pourtant si le comité et plusieurs *think tanks* insistent sur le partage des expériences, c'est bien dans le but d'éviter des erreurs et de tirer des conclusions communes. Tant que le groupe d'experts restera un groupe de représentants nationaux, les discussions seront toujours bloquées par certaines préoccupations nationales et la promotion d'une pratique optimale sera alors perçue comme une tentative d'ingérence politique d'un Etat ou d'un groupe d'Etats. L'idéal serait naturellement que le groupe soit un lieu de débat entre experts où les discussions relèveraient davantage de discussions entre scientifiques que de négociations diplomatiques impliquant les Etats. Reste qu'une réforme de la composition du groupe d'experts n'aura probablement pas lieu. A défaut de réaliser ce qui est souhaitable, il faut donc utiliser ce qui est possible : diffuser largement les expériences et les « *best practices* » sans chercher ouvertement et officiellement à les universaliser. Cette précaution évite par ailleurs de répéter les erreurs nées de mauvais consensus internationaux comme ce fut le cas avec l'application du consensus de Washington dans le domaine économique. Proposer sans imposer semble un compromis honnête – d'autant que le comité n'a pas le pouvoir d'imposer des normes.

La résolution 1540 : instrument préventif et/ou répressif ?

Un instrument avant tout préventif

Même adoptée sous chapitre VII, la résolution 1540 n'autorise pas de recours à la force pour la faire appliquer. Le texte est avant tout préventif. En effet, le vocabulaire habituellement utilisé lorsqu'il s'agit d'autoriser une intervention militaire est absent de cette résolution²¹ puisqu'il n'est pas fait référence à « tous les moyens nécessaires », mais à des « mesures

19. Comité 1540, *Rapport établi par le Comité sur l'application de la résolution 1540 (2004) et la mise en œuvre de ses dispositions*, juillet 2008, p. 19, <http://www.un.org/french/sc/1540/committeereports.shtml>

20. Comité 1540, *Rapport établi par le Comité sur l'application de la résolution 1540 (2004) et la mise en œuvre de ses dispositions*, juillet 2008, p. 20, <http://www.un.org/french/sc/1540/committeereports.shtml>

21. Gabriel H. Oosthuizen & Elizabeth Wilmshurst, *Terrorism and Weapons of Mass Destruction: United Nations Security Council Resolution 1540*, Chatham House, Briefing Paper 04/01, September 2004, p. 7.

appropriées ». Le Conseil de Sécurité « demande » aux Etats de prendre des mesures légales adaptées et de lutter efficacement contre la prolifération des ADM et leur acquisition par des groupes non-étatiques mais aucune mesure coercitive n'accompagne le texte. Il faudrait donc que le Conseil de Sécurité adopte une autre résolution pour autoriser le recours à la force.

Néanmoins, on peut s'interroger sur la crédibilité d'une mesure qui ne prévoirait aucune disposition en cas de non application ou de non respect. La résolution 1540 étant extrêmement ambitieuse, son application ne peut être que limitée et insatisfaisante. Mais en deçà d'un certain degré d'application, cette mesure utile et nécessaire risquerait de perdre en crédibilité et de porter atteinte à l'ensemble des efforts réalisés pour lutter contre la prolifération des ADM. Il est en effet difficile de criminaliser les activités de prolifération sans pénaliser ceux qui n'appliquent pas la résolution 1540. Il ne reste alors qu'à parier sur la bonne volonté des Etats ou sur leur intérêt bien pensé à se conformer à des normes internationales même lorsqu'ils n'y ont pas consenti volontairement. En effet, il ne faut pas nier l'intérêt qu'ont les Etats à se conformer ne serait-ce qu'en apparence, à cette résolution pour gagner en respectabilité et ne pas être mis au ban de la scène internationale.

L'éventualité d'un usage répressif

Si la crédibilité de la résolution était vraiment menacée, des mesures coercitives pourraient être envisagées et débattues notamment des sanctions. Mais si elle peut un jour s'avérer souhaitable, une utilisation répressive de la résolution 1540 reste très difficile dans la mesure où il n'existe pas d'échéance déterminée à laquelle tel ou tel Etat doit avoir mis en place des dispositions précises. Aucun critère n'existe aujourd'hui pour définir le degré d'application minimal de la résolution 1540 ou son niveau de crédibilité. Pourtant, certaines situations constituent un véritable défi aux efforts de non-prolifération. Ainsi, le soutien apporté au Hezbollah par un Etat proliférant comme l'Iran représente une opposition patente aux normes promues internationalement. Et si le Hezbollah n'utilise jusqu'à présent que des armes conventionnelles, certaines pourraient éventuellement être utilisées comme vecteurs d'ADM et tombent ainsi sous le coup de la résolution 1540. Encore faudrait-il que les Etats acceptent de définir le Hezbollah comme un groupe terroriste (ce qui n'est pas le cas de la France) ou comme une entité non-étatique ; ce qui est compliqué par sa participation au gouvernement libanais.

Par conséquent, même si la résolution 1540 ne fait pas encore l'objet d'un usage répressif, il est probable qu'elle permette un jour de légitimer l'adoption d'une

nouvelle résolution autorisant des sanctions voir le recours à la force. En cas d'attentat terroriste perpétré avec des ADM et le soutien ou la négligence avérés d'un Etat, la résolution 1540 pourrait alors servir de fondement légal à une interprétation politique promouvant le recours à la force. Ainsi les activités proliférantes ne seraient plus uniquement criminalisées mais également pénalisées. On peut par exemple s'interroger sur l'usage répressif qui pourrait être fait de la résolution 1540 si un attentat comme celui perpétré par la secte Aum se produisait, impliquant différents Etats dans la définition des responsabilités.

Un instrument dissuasif ?

Les réflexions visant à dissuader l'utilisation d'ADM par les terroristes sont nombreuses mais débouchent rarement sur une véritable dissuasion. S'agissant d'une lutte asymétrique entre acteurs étatiques et non étatiques, la solution adoptée consiste le plus souvent à dissuader les Etats qui soutiendraient les terroristes. Il ne s'agit donc pas d'une réponse au problème mais d'un déplacement du problème dans la mesure où l'on cherche à rétablir une symétrie d'Etat à Etat. C'était notamment le cas de la doctrine établie par le discours de l'île Longue et abandonnée dans le discours de Cherbourg. La résolution 1540 rétablit également la symétrie puisqu'elle responsabilise les Etats bien plus qu'elle ne dissuade les terroristes. De plus la dissuasion (au sens français du terme du moins²²) vise bien moins à empêcher l'acquisition de moyens de nuisance par l'ennemi qu'à rendre déraisonnable leur utilisation. Or dans le cas du terrorisme, la résolution 1540 cherche essentiellement à priver les terroristes de moyens de nuisance et non à les dissuader de les utiliser.

N'y a-t-il pour autant aucun usage dissuasif possible de la résolution 1540 ? La crédibilité est un des éléments essentiel de cet usage dissuasif qui pourrait être fait de la résolution. En exigeant la même chose de tous les Etats, le comité risque de ne pas s'adapter aux différentes situations nationales, mais en identifiant des priorités nationales et régionales, le comité peut renforcer sa crédibilité. Cette adaptation aux menaces locales a déjà été évoquée plus haut. Les critères destinés à améliorer l'évaluation de l'application de la résolution 1540 (notamment les critères d'adaptation) pourraient ainsi servir à renforcer la crédibilité de la résolution. Mais pour être vraiment dissuasif, le comité doit être en mesure de communiquer sur ses stratégies. Même si cela est peu probable, il serait utile que le Conseil de Sécurité soutienne le comité en se déclarant prêt à adopter des mesures coercitives en cas de non conformité avec la résolution 1540. En

22. Je tiens ici à remercier F. Heisbourg pour ses éclairages conceptuels sur les notions anglaise, allemande et russe du terme de dissuasion.

ayant l'air plus crédible, le comité serait plus dissuasif puisqu'il rendrait le « coût » de l'acquisition d'ADM bien plus élevé. Ce coût est également financier : plus des activités sont dangereuses, plus elles sont coûteuses (création de sociétés-écrans, surenchères des intermédiaires augmentant le tarif de leurs prestations par exemple). En outre, même la publication des lacunes de certains Etats pourrait avoir un certain effet dissuasif : si le comité montre sa détermination à agir et prouve son efficacité, les terroristes pourront craindre que le comité fasse de telle ou telle lacune une de ses futures priorités.

Enfin une autre manière d'avoir une action dissuasive serait de développer une action à l'égard des populations potentiellement visées par les risques de terrorisme nucléaire, radiologique, biologique ou chimique. En effet, nombre d'analystes et d'experts soulignent l'importance de l'effet de surprise et de ses effets spectaculaires particulièrement dévastateurs. La « bombe sale » par exemple est souvent décrite comme une bombe médiatique. Informer les populations sur les menaces d'attentats en évoquant des scénarii simples (pour ne pas donner d'idées) et les principales dispositions prises par les autorités permettrait de réduire considérablement l'effet de surprise d'un attentat et, en le rendant moins spectaculaire, de dissuader les terroristes. Beaucoup de stratégies de communication existent déjà en cas d'attentat, mais il est peut être utile de communiquer en amont. Car après l'attentat, la confiance de la population envers ses gouvernants est atteinte par leur échec à avoir empêché l'attentat. De plus, les rumeurs les plus incroyables circulent plus facilement lors de périodes de désorganisation et se nourrissent du manque d'information. Par conséquent, il serait fort utile que le comité 1540, en partenariat avec les autres comités et les Etats, communique sur la réalité des menaces NRBC et leurs effets : non pas pour alimenter des peurs collectives mais justement pour les prévenir.

Conclusion

Au terme de cette analyse, le bilan de l'application de la 1540 apparaît assez contrasté car si de nombreuses avancées ont été réalisées, beaucoup reste à faire, tant le niveau global d'application est perfectible. Cette application limitée tient aussi probablement à l'immense ambition de la résolution 1540 qui s'attaque à une des plus importantes menaces pour la paix et la sécurité internationales. Aussi la nécessité et la pertinence de cette résolution ne sauraient être remises en cause par un bilan même insatisfaisant. Cette résolution reste en effet pertinente au regard de la menace réelle que constitue l'acquisition d'ADM par des entités non-étatiques, et son originalité institutionnelle renforce sa légitimité d'ailleurs renouvelée en 2006 et

2008 par le Conseil de Sécurité.

Concernant les défis à relever, certains ne sont pas propres à cette résolution : l'articulation entre gouvernance globale et souveraineté nationale est une problématique clef des relations internationales. En revanche, l'amélioration du travail d'évaluation du Comité 1540 offre de nombreuses perspectives pour faire progresser l'application de la résolution 1540. Cette amélioration est indispensable puisqu'il en va de la crédibilité de la résolution 1540, et aussi plus largement de la lutte contre la prolifération et le terrorisme international. Pour ce qui est de l'usage préventif ou dissuasif de ce texte onusien, on ne peut douter que des réflexions pertinentes et fructueuses permettront aux Etats d'utiliser pleinement les potentialités de la résolution au moment venu.

Enfin, le bilan de la résolution 1540 ne se limite pas uniquement à l'évaluation de l'application du texte proprement dit. Cette décision politique forte donne aussi une légitimité importante à différentes initiatives et organisations nationales, régionales et internationales luttant contre le terrorisme et/ou la prolifération des armes de destruction massive. A ce titre, il est difficile de mesurer son impact réel. Mais beaucoup de déclarations et d'actions se réfèrent à cette résolution²³. Aussi faut-il tenir compte de l'effet d'amplification et de renforcement de la résolution 1540 sur des dispositifs préexistants ou consécutifs à son adoption.

L'auteur tient à remercier les différentes personnes qui l'ont aidé par leur expertise et leurs analyses dans le domaine de lutte contre la prolifération et le terrorisme et lui ont apporté des critiques constructives.

23. Protocole de l'Organisation Maritime Internationale (2005), Lettre de l'Organisation Mondiale des Douanes (2006), Travaux du Groupe des Fournisseurs Nucléaires (NSG).

BIBLIOGRAPHIE

Sources officielles

«S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale », document de l'Assemblée générale des Nations Unies, avril 2006.

Résolution 1540 (2004)

Résolution 1673 (2006)

Résolution 1810 (2008)

Rapport établi par le Comité sur l'application de la résolution 1540 (2004) et la mise en œuvre de ses dispositions, avril 2006.

Rapport établi par le Comité sur l'application de la résolution 1540 (2004) et la mise en œuvre de ses dispositions, juillet 2008.

<http://www.un.org/french/sc/1540/committeereports.shtml>.

Rapports remis par la France, la Libye, la Syrie, Matrices de l'Arabie Saoudite, du Bahrein, des Emirats Arabes Unis, de la France, de l'Iran, de l'Irak, d'Israël, de la Jordanie, du Koweït, du Liban, d'Oman, du Qatar, de la Syrie, du Yemen.

Ces documents sont disponibles sur le site du Comité 1540 :

<http://www.un.org/french/sc/1540>

Articles

ANGELIS Diana, MELESE François, « Detering Terrorists from Using WMD: A brinkmanship Strategy for the United Nations », in *Defense & Security Analysis*, December 2004, Vol. 20, N°4, p.337-341.

BECK Volker, « Resolution 1540 : progress in reviewing implementation », *Trust & Verify*, Verification Research Training and Information Centre (VERTIC):

BOSCH Olivia, « Non proliferation activities of the GCC : The role of UN Security Council Resolution 1540 », *Insights*, Chatham House : Issue N°1, october 2005.

COURMONT, Barthélémy, *Les applications de la résolution 1540 du Conseil de Sécurité, l'exemple de l'Asie du Sud-Est*, IRIS, 2007.

CISAC Report, « Enhancing Implementation of U.N. Security Council Resolution 1540 », septembre 2007.

CRAFT, Cassidy, « Challenges of UNSCR 1540: Questions about international export controls », *CITS Briefs*, The University of Georgia: Center for International Trade and Security,

CRAIL, Peter, « Implementing UN Security Council Resolution 1540 A risk-based approach », *Nonproliferation Review*, Vol. 13, N°2, July 2006, p.371.

FRANCK Raymond E., MELESE François, « Exploring the Structure of Terrorists' WMD Decision: A Game Theory Approach », in *Defense & Security Analysis*, Décembre 2004, Vol. 20, N°4, p. 355-372.

GRUSELLE Bruno, *Réseaux de financement de la prolifération*, FRS, Recherches et Documents, 3 mars 2007, 70p.

MERARI Ariel, « Deterring Fear - Government responses to terrorist Attacks », in *Environment*, Winter 2002, Vol. 23 (4).

MILHOLLIN Gary, « Un groupe terroriste peut-il acquérir une bombe atomique ? », in *Esprit*, Février 2002, n°282, pages 35-44.

OOSTHUIZEN Gabriel H. & WILMSHURST Elizabeth, *Terrorism and Weapons of Mass Destruction: United Nations Security Council Resolution 1540*, Chatham House, Briefing Paper 04/01, September 2004.

POITEVIN C., TUDOSIA M., « Le Groupe des Fournisseurs Nucléaires dans le régime international de non-prolifération », GRIP, juin 2008.
<http://www.grip.org/bdg/pdf/g0913.pdf>

QUILLEN Chris, « Terrorism with Weapons of Mass Destruction : the Congressional Response », in *Terrorism and Political Violence*, Printemps 2001, Volume 13, n°1, pages 47-65.

SUR Serge, « La résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) : entre la prolifération des armes de destruction massives, le terrorisme et les acteurs non étatiques », *Revue générale de droit international public*, 2004, tome 108, n°4, p. 855-882.

Ouvrages

BOSCH Olivia & VAN HAM Peter, *Global non proliferation and Counter-Terrorism, The Impact of UNSCR 1540*, The Hague: Clingendael Institute, London: Chatham House, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007.

BOURDILLON Yves, *Terrorisme de l'Apocalypse - enquête sur les idéologies de destruction massive*, Paris : Ellipses, 2007, 288 p.

DELPECH Thérèse, *Le grand perturbateur - réflexions sur la question iranienne*, Paris : Grasset, 2007, 218 p.

KATONA Peter, INTRILIGATOR Michael D., SULLIVAN John P., *Countering Terrorism and WMD, Crating a global counter-terrorism network*, New-York: Routledge, 2006, 299 p.

Annexe 1

États Membres n'ayant pas encore présenté de rapport

(Liste arrêtée au 1^{er} juillet 2008)

<i>États</i>	<i>États</i>
1. Afghanistan	20. Mali
2. Bhoutan	21. Mauritanie
3. Cameroun	22. Mozambique
4. Cap-Vert	23. République centrafricaine
5. Comores	24. République dominicaine
6. Congo	25. République populaire démocratique de Corée
7. Côte d'Ivoire	26. Rwanda
8. Éthiopie	27. Sainte-Lucie
9. Gabon	28. Saint-Vincent-et-les Grenadines
10. Gambie	29. Sao Tomé-et-Principe
11. Guinée	30. Somalie
12. Guinée-Bissau	31. Soudan
13. Guinée équatoriale	32. Swaziland
14. Haïti	33. Tchad
15. Îles Salomon	34. Timor-Leste
16. Lesotho	35. Togo
17. Libéria	36. Zambie
18. Malawi	37. Zimbabwe
19. Maldives	

(source : rapport 2008 du comité 1540)

**ANNEXE 2 - L'IMPACT DE TROIS RÉUNIONS D'INFORMATION RÉGIONALES
SUR LA REMISE DES RAPPORTS ET LES DEMANDES D'ASSISTANCE**

12-13 juillet 2006 à Beijing (CHINE)		
Région concernée : Asie-Pacifique		
Etats participants	Date et délai de remise du rapport	demande d'assistance
Afghanistan	28 août 2008	
Australie	<i>28 octobre 2004</i>	
Bangladesh	27 juin 2006	
Cambodge	21 mars 2005	
Chine	<i>4 octobre 2004</i>	
Fédération de Russie	<i>26 octobre 2004</i>	
Fidji	4 février 2008	
Inde	1 ^{er} novembre 2004	
Indonésie	<i>28 octobre 2004</i>	
Japon	<i>28 octobre 2004</i>	
Kazakhstan	3 novembre 2004	
Laos	3 mai 2005	
Mongolie	31 mai 2005	
Myanmar	6 avril 2005	
Népal	17 mars 2006	
Nouvelle-Zélande	<i>28 octobre 2004</i>	
Pakistan	<i>27 octobre 2004</i>	
Papouasie Nouvelle-Guinée	24 avril 2008	
Philippines	<i>28 octobre 2004</i>	Demande d'assistance
République de Corée	<i>27 octobre 2004</i>	
Singapour	<i>21 octobre 2004</i>	
Thaïlande	5 novembre 2004	Demande d'assistance
Vietnam	<i>26 octobre 2004</i>	
BILAN :		
<p>Sur 23 Etats participants, 20 Etats avaient déjà remis leur rapport avant la conférence et parmi eux, 11 Etats l'avaient fait avant la date exigée par le Conseil de Sécurité (<i>28 octobre 2004</i>).</p> <p>Les trois Etats qui ont remis leur rapport après la conférence l'ont fait sans demande d'assistance connue et après plus de 18 mois (en 2008).</p> <p>Seuls deux Etats : la Thaïlande et les Philippines ont demandé une assistance, mais ils l'ont fait avant la réunion.</p> <p>D'autres conférences ont été organisées dans la région :</p> <ul style="list-style-type: none"> 29-30 mai 2007 à Jakarta (INDONESIE), 25-29 juin 2007 à Nadi (FIDJI) 28-30 novembre 2007 à Bangkok (THAÏLANDE) 25-27 mai 2008 à Ho-Chi-Minh-Ville (VIETNAM) 2-4 juin 2008 à Suva (FIDJI) <p>A noter : la République Démocratique Populaire de Corée absente à cette conférence n'a pas remis de rapport à ce jour.</p>		

9-10 novembre 2006 à Accra (GHANA)

Région concernée : Afrique

Etats participants	Date et délai de remise du rapport	Demande d'assistance
Afrique du Sud	31 janvier 2005	
Algérie	10 novembre 2004	
Botswana	18 avril 2008	
Burkina Faso	4 janvier 2005	
Congo	Pas de rapport remis	
Erythrée	22 juin 2006	
Ethiopie	Pas de rapport remis	
Gabon	Pas de rapport remis	
Gambie	Pas de rapport remis	
Ghana	5 novembre 2004	
Guinée	Pas de rapport remis	
Kenya	20 juillet 2005	
Libéria	Pas de rapport remis	
Malawi	Pas de rapport remis	
Mauritanie	Pas de rapport remis	
Mozambique	Pas de rapport remis	
Rwanda	Pas de rapport remis	
Sao Tome et principe	Pas de rapport remis	
Tanzanie	29 août 2005	
Togo	Pas de rapport remis	
Zimbabwe	Pas de rapport remis	

BILAN :

- Sur 21 Etats participants, 13 n'ont toujours pas remis de rapport et aucun n'a demandé d'assistance.
- Les 8 Etats ayant remis un rapport l'ont tous fait après le 28 octobre 2004 et seul un Etat : le Botswana, a rendu un rapport après la conférence (au premier semestre **2008**).
- Une conférence avait déjà été organisée :
28 septembre-1^{er} octobre 2005 à Kampala (OUGANDA)
- D'autres conférences ont été organisées en Afrique :
18-19 juin 2007 à Alger (ALGERIE)
25-27 septembre 2007 à Dakar (SENEGAL)
29-31 octobre 2007 à Nairobi (KENYA)
27-29 novembre 2007 à Gaborone (BOTSWANA) pour l'Afrique australe uniquement
- A noter : trois États africains ont demandé une assistance : Angola, Bénin et Maroc mais aucun n'avait participé à cette conférence et tous avaient rendu leur rapport avant sa tenue

27-28 novembre 2006 à Lima (PEROU)		
Région concernée : Amérique latine et Caraïbes		
Etats participants	Date et délai de remise du rapport	Demande d'assistance
BILAN : Sur 21 Etats participants, 13 n'ont toujours pas remis de rapport et aucun n'a demandé d'assistance.		
Antigua et Barbuda	6 novembre 2006	
Les 8 Etats ayant remis un rapport l'ont tous fait avant le 28 octobre 2004 et seul un Etat : le Botswana, a rendu un rapport après la conférence (au premier semestre 2008).		
Une conférence avait déjà été organisée :		
Barbade	22 décembre 2004	
Belize	20 octobre 2004	Demande d'assistance
28 septembre-1 ^{er} octobre 2005 à Kampala (UGANDA)		
D'autres conférences ont été organisées :		
Bonfère	8 mars 2005	En cours d'étude
18-19 juin 2007 à Alger (ALGERIE)		
Bresil	29 octobre 2004	
25-27 septembre 2007 à Dakar (SENEGAL)		
Chili	27 octobre 2004	
29-31 octobre 2007 à Nairobi (KENYA)		
Colombie	20 octobre 2004	Demande d'assistance
27-29 novembre 2007 à Gaborone (BOTSWANA) pour l'Afrique australe		
A noter : trois Etats africains ont demandé une assistance : Angola, Bénin et Maroc mais aucun n'avait participé à cette conférence et tous avaient rendu leur rapport avant sa tenue.		
Costa Rica	4 août 2004	
Cuba	28 octobre 2004	
El Salvador	28 septembre 2005	
Equateur	7 avril 2005	
Guatemala	27 octobre 2004	Demande d'assistance
Honduras	20 juin 2006	
Jamaïque	5 avril 2005	Demande d'assistance
Mexique	7 décembre 2004	
Nicaragua	26 janvier 2007	
Panama	12 juillet 2005	
Paraguay	3 novembre 2004	
Pérou	1 ^{er} novembre 2004	
République Dominicaine	Pas de rapport remis	
Sainte-Lucie	Pas de rapport remis	
Suriname	23 janvier 2008	
Trinité et Tobago	7 avril 2006	
Uruguay	22 décembre 2004	
Venezuela	16 novembre 2004	
<p>BILAN :</p> <p>Sur 26 Etats participants, 22 Etats ont remis leur rapport avant la conférence dont 7 avant la date prévue (28 octobre 2004) et deux Etats ont remis leur rapport entre 3 et 15 mois après la conférence.</p> <p>Deux Etats n'ont toujours pas remis de rapport ; ils n'ont pas demandé d'aide.</p> <p>4 Etats ont formulé une demande d'assistance ou étudient cette possibilité</p> <p>Une conférence avait déjà eu lieu :</p> <p>26-28 septembre 2005 à Buenos Aires (ARGENTINE)</p> <p>d'autres conférences ont été organisées :</p> <p>28-30 mai 2007 à Kingston (JAMAÏQUE) pour les Caraïbes</p> <p>11-12 décembre 2007 à Nassau (BAHAMAS), dans le cadre du CARICOM</p> <p>28-29 février 2008 à Saint-Domingue (REPUBLIQUE DOMINICAINE)</p> <p>10-13 mars 2008 à Guatemala City (GUATEMELA)</p> <p>13-14 mai 2008 à Buenos Aires (ARGENTINE)</p> <p>26-29 mai 2008 à Panama (PANAMA)</p>		

ANNEXE 3

Augmentation entre 2006 et 2008 du nombre d'États ayant indiqué avoir pris des mesures concernant les vecteurs

A. Interdiction (par. 2)

<i>Catégorie d'armes</i>	<i>Législation</i>	<i>Dispositions d'exécution</i>
Nucléaires	26	24
Chimiques	35	32
Biologiques	44	27

B. Comptabilité, sécurité et protection physique [par. 3 a) et b)]

<i>Catégorie d'armes</i>	<i>Législation</i>	<i>Dispositions d'exécution</i>
Nucléaires	14	8
Chimiques	18	11
Biologiques	11	9

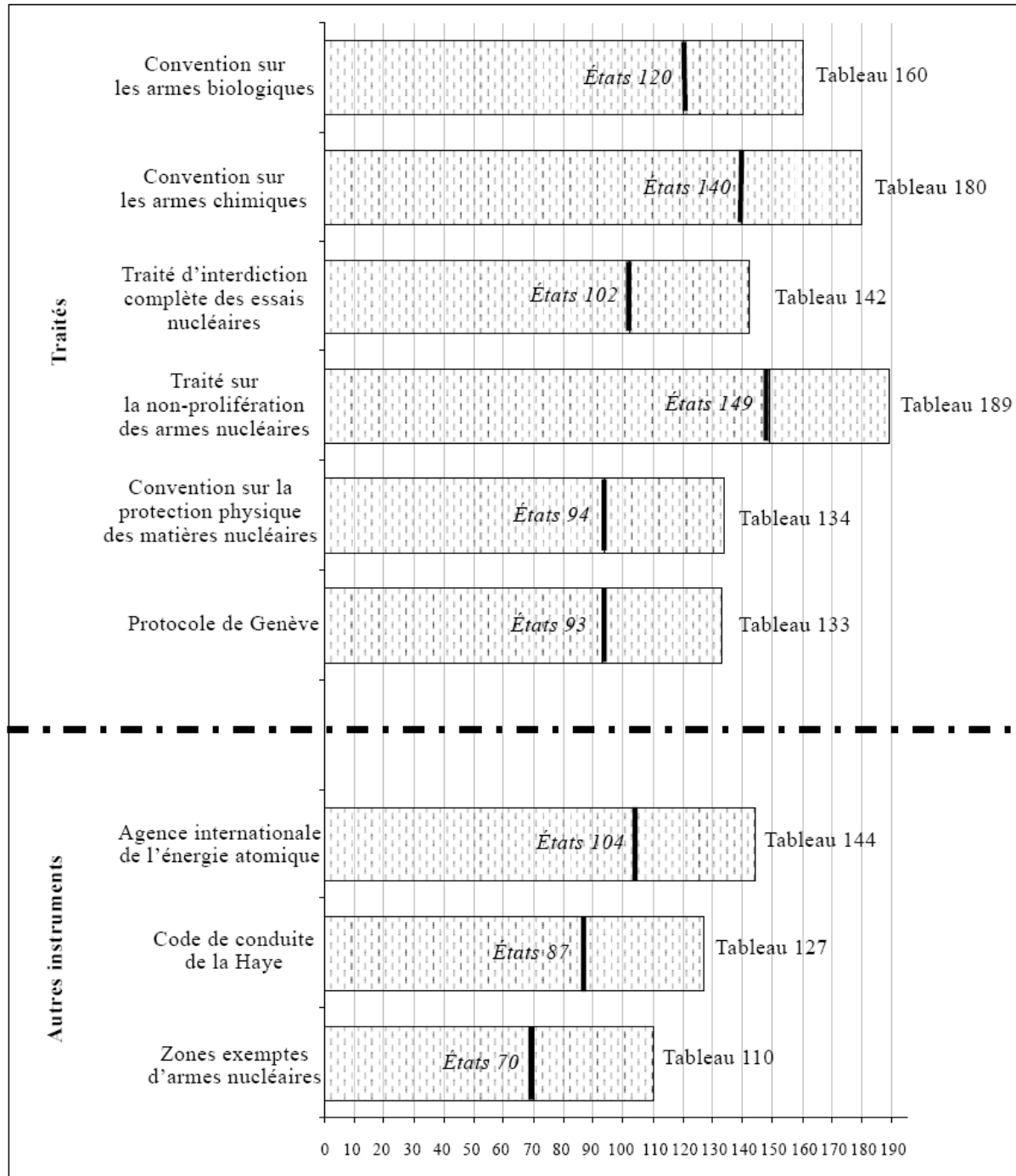
C. Contrôles frontaliers et à l'exportation [par. c) et d)]

<i>Catégorie d'armes</i>	<i>Législation</i>	<i>Dispositions d'exécution</i>
Nucléaires	11	15
Chimiques	13	17
Biologiques	12	16

(source : rapport 2008 du comité 1540)

ANNEXE 4

**Adhésion aux traités, conventions et protocoles
et autres instruments relatifs à la résolution 1540 (2004)
du Conseil de sécurité, selon les informations fournies
par les États et celles contenues dans les tableaux**



(source : rapport 2008 du comité 1540)

ANNEXE 5 - EXEMPLES DE CRITERES D'EVALUATION

(source : CISAC Report, *Enhancing Implementation of U.N. Security Council Resolution 1540*, Freeman Spogli Institute – Stanford University: September 2007)

Domaine d'évaluation	Exemple de quelques questions :
Action générale	<ul style="list-style-type: none"> - Quelles sont les ressources (personnels, budget, pourcentage du budget de l'État) allouées aux agences luttant contre la prolifération des ADM (contrôle des frontières et des exportations, surveillance des activités interdites par la 1540) ? - L'état a-t-il pris ou l'intention de prendre des mesures spécifiques luttant contre l'acquisition d'ADM par des entités non-étatiques ? - L'état a-t-il développé des capacités de renseignement spécifiques pour détecter et surveiller les actions de groupes non-étatiques désirant élaborer ou exporter des ADM ? - Les services de renseignement peuvent-ils échanger suffisamment d'informations avec les services judiciaires ? Ces derniers peuvent-ils agir sur la base des informations fournies par les services de renseignements ? Cette coopération a-t-elle déjà été utilisée dans le cadre d'enquêtes sur le terrorisme ADM ? - Y a-t-il des échanges d'information avec des services étrangers dans ce domaine ?
Comptabilité et protection physique des stocks de matières connexes	<ul style="list-style-type: none"> - L'état réalise-t-il des inspections des installations nucléaires, biologiques et chimiques civiles ou se fonde-t-il sur des rapports remis par les autorités gérant ces installations ? - Un inventaire de la quantité et de la localisation des stocks d'HEU et de plutonium a-t-il été réalisé ? - Est-ce que les matériaux soumis à des régimes de contrôle des exportations sont aussi soumis à des régimes de comptabilité internes ? - Quelles sont les pratiques concernant le stockage de sources radioactives ? L'état adhère-t-il au code de conduite de l'AIEA ? - Existe-t-il un système de protection physique de toutes les installations utilisant de l'HEU ou du plutonium ? Tous les matériaux nucléaires dangereux sont-ils sécurisés ? - Existe-t-il une obligation légale d'enregistrer tous les agents pathogènes dangereux et de contrôler leur accès ? - Des « best practices » ont-elles été adoptées pour contrôler la sécurité des installations, des stocks, et du transport de matières chimiques ? - Tous les produits soumis à des régimes de contrôle des exportations sont-ils aussi soumis à des régimes de protection physique ? - Y a-t-il eu des cas de refus de licence ou de demande de renforcement de la sécurité pour certaines installations ? - L'état réalise-t-il des exercices pour évaluer les mesures de protection physique d'installations nucléaires, biologiques ou chimiques sensibles ?

<p>Contrôle à l'exportation et au transbordement d'équipements, de biens, de technologies et de vecteurs liés aux ADM</p>	<ul style="list-style-type: none"> - L'état a-t-il adopté un régime de bonnes pratiques pour le contrôle des exportations incluant : des pratiques et des procédures de délivrance des licences, des possibilités d'enquête et de poursuites judiciaires, des actions de sensibilisation des entreprises ? - L'état échange-t-il des informations avec d'autres états sur des refus de licence, des cas préoccupants ? - L'état facilite-t-il l'accès à la procédure pour la délivrance des licences (formulaire en ligne, traitement en ligne, mise en ligne des listes de contrôle) ?
<p>Contrôle aux frontières des exportations</p>	<ul style="list-style-type: none"> - L'état dispose-t-il d'autorités légales pour contrôler les importations et les exportations de biens, les navires et aéronefs étrangers dans ses ports, aéroports ? - Les agents des douanes sont-ils habilités à saisir des biens avec ou sans autorisation de la justice ? - Les autorités douanières sont-elles autorisées à saisir les cargaisons en transit ? Avec quelle fréquence, dans quelle proportion les contrôlent-elles ? - Des cargaisons ont-elles déjà été saisies ? Étaient-elles liées à des activités de prolifération d'ADM ? - L'état facilite-t-il la communication entre les services des douanes, de contrôles des frontières, et de renseignement ? - L'état possède-t-il des instruments de détection de radiation ou de matériaux sensibles permettant d'inspecter les cargaisons.
<p>Programmes de sensibilisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - L'état a-t-il développé et rendu public une stratégie de coopération avec le secteur privé (exportateurs, importateurs, laboratoires de recherche, gestionnaires des installations nucléaires, biologiques et chimiques civiles) afin d'appliquer efficacement les réglementations sur la sécurité des importations et exportations ? - L'état développe-t-il un échange régulier et formel d'informations avec les industries sur l'identification des destinations et des utilisateurs finaux suspects ou agit-il au cas par cas ? - L'état soutient-il des programmes de sensibilisation auprès des PME ? Quelle est la part des moyennes entreprises participant aux programmes de sensibilisation nationaux ?

ANNEXE 6 - L'irrégularité de la transmission des rapports et compléments d'information

Chronologie de la présentation des premiers rapports et du complément d'information

