

Points de mire



Les acteurs non étatiques et les armes de destruction massive : la difficile mise en œuvre de la résolution 1540 du Conseil de sécurité

Par Irving Lewis
Docteur, Université Laval

La prolifération d'armes de destruction massive (ADM) et le terrorisme sont souvent perçus comme les deux principales menaces à la paix et à la sécurité internationales. Le risque de connexion entre les deux est donc une source de préoccupation majeure pour la communauté internationale, surtout depuis le 11 septembre 2001. Plusieurs éléments ont attisé ces craintes, comme la mise au jour, en 2003, des activités nucléaires illicites d'Abdul Qaader Khan et l'arrestation, au cours de la riposte américaine en Afghanistan, de trois physiciens nucléaires pakistanais à la retraite qui auraient rencontré Oussama Ben Laden et collaboré avec Al Qaïda, probablement dans la perspective de la fabrication d'engins nucléaires. Déjà en janvier 1999, Ben Laden lui-même considérait que chercher à acquérir des armes nucléaires, chimiques et biologiques était un devoir religieux pour ses combattants. C'est donc pour y faire face qu'a été votée la résolution 1540 en avril 2004. Après avoir évoqué son apport à la lutte contre la prolifération, on mettra en lumière les difficultés et les défis de sa mise en œuvre.

1. Un signal fort de l'évolution de l'arms control

L'origine de la résolution 1540 visant à prévenir l'acquisition d'ADM par des acteurs non étatiques se trouve dans un discours prononcé le 23 septembre 2003 par George W. Bush à l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU), qui appelait l'Organisation à adopter une résolution destinée à « criminaliser » ce type de prolifération. En décembre 2003, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (CS) commencent des négociations sur un projet de résolution qu'ils soumettent le 24 mars 2004 aux dix autres membres élus pour adoption à l'unanimité le 28 avril 2004.

Le texte se fonde essentiellement sur le chapitre VII de la Charte des Nations unies (1). Il oblige tous les États à « s'abstenir d'apporter une forme d'aide quelconque à des acteurs non étatiques qui tentent de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de posséder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques et leurs vecteurs ». Pour ce faire, ils doivent mettre en place une série de mesures législatives et ad-

ministratives pour interdire l'acquisition à des fins terroristes d'ADM par les acteurs non étatiques et pour prévenir grâce à des dispositifs internes de contrôle leur prolifération.

Cette résolution vient combler un vide dans la mesure où les acteurs non étatiques n'avaient jamais été pris en compte auparavant par les conventions, décisions et instruments juridiques relatifs à la non-prolifération et au désarmement. Les prohibitions contenues dans le Traité de non-prolifération, la Convention sur l'Interdiction des Armes Biologiques et celle sur l'Interdiction des Armes Chimiques sont dirigées contre les activités des États et non contre celles des particuliers. Avec cette résolution, le CS intervient donc dans un domaine qui était précédemment l'apanage des négociations conventionnelles ou encore de l'AGNU.

2. Des difficultés d'application

Le Comité 1540 a été mis sur pied afin que les États lui soumettent un rapport sur les mesures qu'ils auront prises ou qu'ils envisagent de prendre pour mettre en application la résolution. Celui-ci a également pour rôle d'inviter les États qui sont en mesure de le faire à coopérer avec ceux qui ne disposent pas « de l'infrastructure juridique et réglementaire, de l'expérience pratique ou des ressources nécessaires pour se conformer aux dispositions » de la résolution et qui auront expressément demandé cette aide.

Pour ce faire, le mandat dudit Comité a été fixé, à l'origine, à une période ne dépassant pas deux ans, c'est-à-dire jusqu'en 2006. Tous les États devaient lui soumettre un premier rapport avant le 28 octobre 2004. Seulement 51 États avaient respecté ce délai, ce qui amena le Conseil, à travers la résolution 1673 (2006), à prolonger de deux années supplémentaires le mandat du Comité. De nombreux États continuant de manquer à l'appel, une deuxième prolongation est effectuée par la résolution 1810 (2008), cette fois-ci d'une période de trois ans se terminant le 25 avril 2011. Comme demandé par cette dernière, un rapport d'étape de mise en application de la résolution 1540 est publié fin juillet 2008 et permet les observations suivantes : 155 États ont fourni un premier document (et parmi ceux-ci, 85 ont fourni des rapports additionnels) alors que 37 n'ont soumis aucun rapport national. Ces derniers, essentiellement concentrés dans les zones Afrique, Pacifique, et Caraïbes, sont des pays en développement qui disposent de très peu de ressources pour mettre en œuvre les obligations du texte et qui ne possèdent par ailleurs pas d'ADM.

En outre, l'analyse d'un échantillon de 84 États (78 qui disposent d'ADM ou de quantités significatives de matériels pouvant permettre la fabrication et la production de celles-ci, et 36 par lesquels ces armes peuvent transiter si les mesures de prévention d'acquisition ont échoué dans le premier groupe d'États) montre qu'en 2006 les taux moyens d'application des trois catégories de mesures prévues (criminalisation des activités de prolifération, comptabilisation et sécurité des matières, surveillance aux frontières et contrôles des exportations) sont respectivement de 23.3%, 27.9% et 22.2%. Soit un taux global d'application de 23.5%. Parmi les pays industrialisés, seuls les États-Unis et l'Allemagne franchissent le seuil du taux moyen avec des taux cumulatifs respectifs de 77.2% et 70.9%. S'agissant des quatre autres membres permanents du CS, les résultats sont les suivants : France (47.8%), Royaume-Uni (35.9%), Russie (28.4%) et Chine (23.1%). La Syrie affiche un taux de 0.9%, l'Iran 15.9% alors que le Pakistan cumule à 35.6%. Trois États de transit, l'Arabie Saoudite, les Emirats Arabes Unies et Oman affichent chacun des taux nuls : 0% (2). Quand au Canada, qui a présenté trois rapports nationaux depuis 2004, et qui est très impliqué dans les activités de communication visant à promouvoir la mise en œuvre de la résolution, le taux d'application de ses principales obligations est de 30%.

3. Des défis à relever pour les prochaines années

Parce que la mise en œuvre de la résolution 1540 requiert un investissement significatif en temps et en ressources, certains États pourraient décider de ne pas l'appliquer, malgré les risques pour la sécurité collective et la paix mondiale que cela représente.

L'un des défis pour les prochaines années sera donc d'établir la confiance envers la résolution de plusieurs catégories d'États : ceux qui sont convaincus que la lutte contre la prolifération des ADM passe par l'élimination complète de ces dernières et qui ne jugent pas nécessaire d'appliquer la résolution parce qu'ils ne disposent pas d'ADM (la majorité des États du mouvement des non-alignés, et notamment le Brésil) ; ceux qui s'opposent à la capacité du CS de légiférer en la matière (le Pakistan en tête) ; et ceux qui voient dans la résolution une assise pouvant légitimer l'Initiative de Sécurité contre la Prolifération alors qu'ils contestent la légalité de cette dernière (Chine, Indonésie, Malaisie) (3).

De même, dans les années à venir, une application effective de la résolution dépendra du rôle qui sera joué par le Comité 1540 dans le processus de mise en œuvre. Le Comité doit devenir plus que le simple lieu de dépôt des rapports nationaux et des activités de coopération, de dialogue, d'assistance et de communication. La mission originelle de suivi pourrait par exemple déboucher sur une mission de surveillance et

de contrôle, si les pouvoirs et les moyens du Comité 1540 étaient augmentés, notamment en termes de personnel et de budget. La résolution reconnaît que certains États ont besoin d'assistance pour appliquer ses dispositions : le Comité pourrait donc lui-même se servir de son expertise pour accompagner les États qui le désirent dans ce processus - d'autant plus que l'un des inconvénients majeurs de la coopération entre États est d'être ponctuelle et sans normes communes.

Par ailleurs, la coopération entre le Comité et les organisations régionales et sous-régionales mérite de se poursuivre de manière beaucoup plus dynamique. Du fait qu'elles sont constituées d'États partageant souvent des valeurs, histoires et cultures politiques, sociales et économiques similaires, ces organisations pourraient disposer de l'autorité nécessaire pour encourager et faciliter la mise en œuvre de la résolution, surtout dans les pays en développement. Une telle coopération dans le domaine des armes légères s'est révélée très efficace.

Finalement, le premier sommet sur la sécurité nucléaire, qui s'est tenu les 12 et 13 avril 2010 à Washington, est un signe encourageant de la volonté des États d'œuvrer dans le sens de la mise en application de la résolution. Il a réuni une quarantaine d'États disposant de matériels, matières et expertise nucléaires. L'objectif était de réfléchir aux moyens d'actions pour empêcher le terrorisme nucléaire. Dans le plan de travail adopté par le sommet, l'accent mis sur l'importance du « fonds de contributions volontaires » qui vise à améliorer l'assistance dans la mise en œuvre des dispositions de la résolution 1540 par les États qui en font la demande est positif. Il reste à voir dans quelle mesure il se traduit par des actes concrets.

(1) C'est la deuxième fois seulement depuis 1945 que le CS invoque ledit chapitre, la première fois ayant fait suite aux attentats du 11 septembre 2001 dans le cadre de la résolution 1373 (2001).

(2) CRAIL Peter, «Implementing UN Security Council Resolution 1540: A Risk-Based Approach», *The Nonproliferation Review*, Vol. 13, No. 2, juillet 2006, pp. 355-399.

(3) L'initiative de Sécurité contre la Prolifération est un ensemble d'activités ayant pour objectif d'arrêter ou d'intercepter, si besoin est par la force, des cargaisons suspectées de transporter des matières ou des équipements relatifs aux ADM et à leurs vecteurs, en provenance ou à destination de proliférateurs ou d'acteurs non étatiques. Considérant que ces opérations ne reposent sur aucune base juridique, certains États refusent d'y participer.

Pour aller plus loin :

- www.un.org/sc/1540/
- www.stanleyfoundation.org/articles.cfm?ID=592
- www.nti.org/db/1540/
- cisac.stanford.edu/publications/enhancing_implementation_of_un_security_council_resolution_1540/
- www.cmc.sandia.gov/cmc-papers/sand2007-7938.pdf