

La Résolution 1540 du Conseil de sécurité vingt ans après : bilan d'une politique de non-prolifération

Introduction*

Le Comité 1540, organe subsidiaire du Conseil de sécurité, créé sur la base de l'article 29 de la Charte des Nations unies¹, est chargé de mettre en œuvre la résolution 1540 du Conseil de sécurité du 28 avril 2004². Cette résolution s'intéresse aux rapports qui peuvent exister entre acteurs non étatiques et prolifération des armes nucléaires, biologiques et chimiques (NBC) ainsi que de leurs vecteurs et leurs éléments connexes, considérés comme une menace contre la paix et la sécurité internationales.

Alors que le mandat du Comité 1540 devait expirer le 25 avril 2021, le Conseil de sécurité a adopté le 22 avril 2021 la résolution 2572³ pour le proroger jusqu'au 28 février 2022. Cette prorogation s'inscrit dans un contexte plus large. En effet, le Comité 1540 devait rendre son examen approfondi de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la résolution 1540 avant l'expiration de son mandat mais cet examen a été ralenti par la crise sanitaire. Suite à cette prorogation d'un an, le Comité a donc jusqu'au 28 février 2022 pour transmettre au Conseil de sécurité ses conclusions sur la mise en œuvre de la résolution.

* L'auteur souhaite remercier Raphaël Prenat, ancien membre du Groupe d'experts du Comité 1540, pour ses conseils et son expertise dans la rédaction de cette note de recherche.

¹ « Le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions ».

² [Résolution S/RES/1540 \(2004\)](#), Conseil de sécurité, 28 avril 2004.

³ [Résolution S/RES/2572 \(2021\)](#), Conseil de sécurité, 22 avril 2021.

La résolution 1540 ayant été adoptée il y a plus de quinze ans, une mise en perspective de ses dispositions et un bilan du travail de son comité de suivi sont utiles pour comprendre dans quelle mesure la résolution a renforcé le régime international de non-prolifération.

Résolution 1540 et Comité 1540 : une approche unique dans la lutte internationale contre le détournement des armes NBC par des acteurs non étatiques

La résolution 1540 du 28 avril 2004 a été votée à l'unanimité des quinze membres qui composent le Conseil de sécurité. Elle place le Conseil de sécurité au cœur de la lutte contre la prolifération des armes nucléaires, biologiques et chimiques (NBC) et de leurs vecteurs. Fondée sur le Chapitre VII de la Charte des Nations unies, cette résolution charge les États d'une obligation de prendre des mesures internes afin de limiter la prolifération de ces armes par les acteurs non étatiques.

Comme le dispose l'article 25 de la Charte de San Francisco⁴, la résolution 1540 s'applique *erga omnes*, à tout membre de l'ONU, même en cas d'absence de consentement étatique. Elle pallie également une carence du droit international qui ne reconnaît pas les acteurs non étatiques comme sujets de droit international et qui ne peuvent pas être pris en compte dans les traités de non-prolifération des armes NBC. La résolution 1540 permet ainsi de compléter le régime de non-prolifération qui s'applique aux États *via* les textes conventionnels en incluant les acteurs non étatiques⁵. Cette résolution oblige tous les États à s'abstenir d'apporter un appui, quelle qu'en soit la forme, à des acteurs non étatiques qui souhaiteraient accéder à des armes NBC ainsi qu'à leurs vecteurs.

La résolution 1540 oblige également les États membres de l'ONU à légiférer en droit interne afin d'incriminer la possession, la fabrication ou l'utilisation par des acteurs non étatiques des armes NBC. Cette obligation de légiférer est renforcée par celle d'établir en droit interne des mesures d'application, notamment des contrôles des exportations, des contrôles douaniers aux frontières et, plus généralement, des contrôles de police. Ce faisant, la résolution 1540 cherche à remédier à l'absence de régime international universel de contrôle des exportations⁶. Ces obligations ont des conséquences très pratiques pour les États membres. Le texte couvre la plupart des aspects de la non-prolifération et appelle l'ensemble des services publics et administrations nationales à agir, que ce soit au niveau des affaires étrangères, de la défense, des services de renseignement, des douanes, de la police, des juridictions pénales, des services de renseignement financier ou du commerce et de l'industrie.

Dans la résolution 1540, le Conseil de sécurité ne définit par le terme d'arme NBC, n'inclut pas les armes radiologiques et n'utilise pas, pour des raisons politiques, le terme d'armes de destruction massive. Pour autant, elle définit les termes de vecteurs, acteurs non étatiques et les éléments connexes. Les vecteurs comprennent les missiles, fusées et autres systèmes sans pilote capables de conduire à leur cible des armes NBC et spécialement conçus pour cet usage. Cela exclut de fait les missiles balistiques emportant une charge conventionnelle. Les acteurs non

⁴ « Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ».

⁵ Emmanuel Decaux, Mélanie Albaret, Nicolas Lemay-Hébert, Delphine Placidi-Frot, « Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies », *Dalloz*, 2014, pp. 378-389.

⁶ Scott Jones, « [Resolution 1540: Universalizing Export Control Standards?](#) », Arms Control Association, mai 2006.

étatiques sont définis comme toute personne physique ou entité morale qui, n'agissant pas sous l'autorité légale d'un État, mène des activités illicites inscrites dans la résolution 1540. La résolution 1540 n'est pas axée uniquement sur les groupes armés terroristes mais sur tous les types d'acteurs non étatiques. Enfin, les éléments connexes sont toutes matières, équipements et technologies couverts par les traités et arrangements multilatéraux pertinents, ou figurant sur les listes de contrôle et susceptibles d'être utilisés aux fins de conception d'armes NBC ou de leurs vecteurs. Sans les nommer et sans demander aux États d'y adhérer, la résolution 1540 fait référence à plusieurs régimes multilatéraux de contrôle des exportations listés ci-dessous. Par conséquent, les États membres de l'ONU sont appelés à s'inspirer de ces instruments internationaux de réglementation du commerce stratégique afin d'établir la législation interne mettant en œuvre la résolution⁷.

Régimes multilatéraux de contrôle des exportations

Instrument	Disposition
Arrangement de Wassenaar	Contrôle des exportations d'armes classiques et de biens et technologies à double usage
Régime de contrôle de la technologie des missiles	Contrôle des exportations de missiles et de la technologie des missiles
Groupe d'Australie	Contrôle des exportations de produits chimiques, d'agents biologiques, de toxines ou de biens d'équipement à double usage
Comité Zangger	Contrôle des exportations nucléaires vers les États non dotés de l'arme nucléaire et non signataires du TNP
Groupe des fournisseurs nucléaires	Contrôle des exportations de biens et technologies nucléaires

La responsabilité première d'empêcher le développement d'armes NBC par des acteurs non étatiques incombe aux États, qui doivent prévenir cette prolifération en la criminalisant et en la contrôlant. Ainsi, la résolution 1540 ne s'intéresse pas aux crises de prolifération dès lors qu'elles sont le fruit d'un appareil d'État ; elle se concentre uniquement sur la problématique de prolifération par des acteurs qui agissent hors du cadre légal étatique. C'est pour cette raison que la résolution n'oblige pas un État à souscrire aux traités multilatéraux empêchant la prolifération d'armes NBC, appelant simplement à l'universalisation de ces derniers⁸. Si l'adhésion à ces textes est encouragée par la résolution 1540, ces accords étant inter-étatiques, ils ne s'intéressent pas aux problématiques liées aux acteurs non étatiques. En d'autres termes, être partie aux traités de non-prolifération n'est pas suffisant pour mettre en œuvre les dispositions de la résolution. Par exemple, si la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire du 13 avril 2005 est complémentaire à la résolution 1540, elle a un champ d'application moins large du fait qu'elle ne s'applique qu'aux États qui l'ont signée et que seuls les groupes terroristes, et non, plus largement, les groupes non étatiques, entrent dans son champ d'application.

⁷ Kolja Brockmann, « [Controlling ballistic missile proliferation: Assessing complementarity between the HCoC, MTCR and UNSCR 1540](#) », *HCoC Research Papers*, n°7, juin 2020.

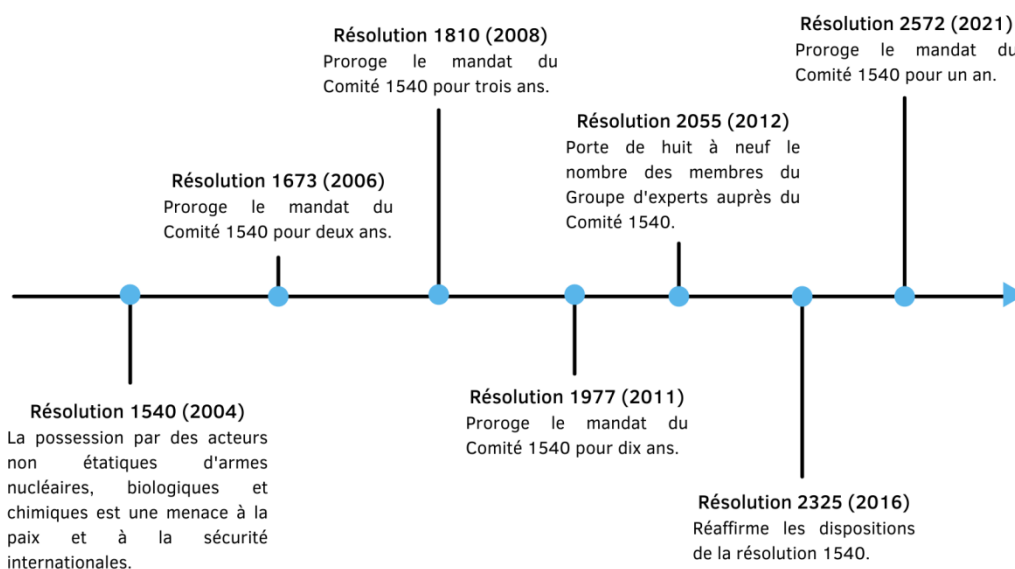
⁸ Si 191 des 193 États de l'ONU sont membres du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, seulement 165 ont signé la Convention sur l'interdiction des armes chimiques et 182 sont membres de la Convention sur les armes biologiques.

⁹ Un groupe chargé du suivi et de la mise en œuvre de la résolution dans les 193 États de l'ONU, un deuxième chargé spécifiquement de l'assistance, un troisième chargé de la coopération avec les organisations internationales et autres comités du Conseil de sécurité et un dernier comité chargé de la transparence et des relations avec les médias.

En plus d'établir des obligations légales pour les États membres de l'ONU, la résolution 1540 crée le Comité 1540, composé des quinze membres du Conseil de sécurité, et chargé de suivre la mise en œuvre de la résolution. Ce dernier a institué quatre groupes de travail⁹ et est assisté d'un groupe de neuf experts¹⁰. Ces experts sont nommés par le Secrétaire général des Nations unies et le Conseil de sécurité selon leur expérience et leurs connaissances pour apporter des compétences spécialisées au Comité 1540. Ils sont également nommés conformément à une répartition géographique équitable¹¹ et sont basés au siège des Nations unies à New York. Le groupe d'experts assiste le Comité 1540 en participant, par exemple, à des événements auprès d'États ou d'organisations internationales. Ce travail d'assistance passe également par le développement d'une base de données législatives visant à accroître la transparence sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la résolution. Au sein du groupe d'experts, le coordinateur sert de lien formel entre le Comité 1540 et les experts et aide à diriger le travail des experts.

Créé au départ pour une durée de deux ans, le Comité 1540, qui n'est pas un comité permanent, a vu son mandat prorogé par le Conseil de sécurité plusieurs fois depuis sa création. Comme le dispose la résolution 1977 du Conseil de sécurité, depuis 2011, le Comité 1540 est tenu de présenter au Conseil de sécurité un rapport annuel faisant bilan de l'organisation de ses travaux dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution. Depuis cette date, le Comité doit, au bout de cinq ans, ainsi qu'avant le renouvellement de son mandat, procéder à un examen approfondi de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la résolution. Par conséquent, deux examens complets ont eu lieu depuis le vote de la résolution 1540 en 2004 – en 2009 et en 2016. Le troisième examen complet, attendu à la fin de l'année 2020, a été reporté du fait de la pandémie et est attendu avant l'expiration du dernier mandat en date du Comité 1450 au début de l'année 2022.

Chronologie des résolutions du Conseil de sécurité prises sur la base de la résolution 1540



¹⁰ En 2004, le Comité 1540 n'était assisté que de quatre experts et ce nombre a été élargi suite à l'accroissement de l'activité du Comité.

¹¹ Les 193 membres des Nations unies sont répartis en cinq groupes régionaux : le Groupe africain, le Groupe Asie-Pacifique, le Groupe d'Europe orientale, le Groupe latino-américain et le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États.

¹² Nicolas Kasprzyk, « [Le rôle de la résolution 1540 \(2004\)](#) », ONU, juin 2013.

Contrairement à d'autres comités créés par le Conseil de sécurité, le Comité 1540 n'est pas un comité de sanction ni un comité de vérification ou d'investigation¹². Il ne peut pas engager la responsabilité d'un État en cas de violation des obligations reconnues par la résolution 1540. Le travail du Comité est principalement d'assister les États dans la mise en œuvre des dispositions de la résolution. Le texte de 2004 impose aux États de créer un cadre juridique rendant illégaux la possession et le développement d'armes NBC par des acteurs non étatiques. Ainsi, certains pays qui n'avaient aucune base légale ont dû transposer les obligations de la résolution 1540 dans leur droit interne.

Une fois qu'un État a élaboré une législation pour appliquer les dispositions de la résolution, la deuxième étape porte sur la mise en œuvre de ces mesures législatives, qui requiert des capacités humaines, techniques et financières. Cela implique des investissements qui peuvent être difficiles pour certains pays. Ainsi, pour de nombreux États qui ne sont pas parties aux régimes multilatéraux de contrôle des exportations existants, tels que le MTCR ou l'Arrangement de Wassenaar, la mise en place de contrôles des exportations, inexistantes jusqu'alors, a nécessité, en plus d'un effort législatif, un effort de formation des acteurs chargés de ces contrôles.

Par conséquent, pour assurer la mise en œuvre la plus universelle possible des dispositions de la résolution 1540, que ce soit au niveau législatif ou technique, le Comité 1540 a développé des mécanismes visant à aider les États qui en font la demande. Le Comité 1540 ne fournit pas lui-même l'assistance, son rôle étant de rapprocher les demandes avec les offres d'assistance d'autres États ou d'organisations internationales. En 2021, le Comité 1540 a recensé 19 organisations internationales ou régionales¹³, telles que l'Union européenne, l'OSCE, la Banque mondiale, l'AIEA ou l'Organisation maritime internationale, offrant leur expertise aux États qui en ont besoin. En ce qui concerne les États, 46 ont proposé leur assistance¹⁴ et 16 ont indiqué au Comité 1540 avoir besoin d'aide dans la mise en œuvre de la résolution 1540¹⁵. Par exemple, le Botswana a communiqué au Comité avoir besoin d'une assistance dans la mise en place et le maintien de contrôles nationaux des importations/exportations et dans la lutte contre le financement de la prolifération et le Lesotho a sollicité une assistance pour la rédaction d'une législation antiterroriste (*voir tableau ci-dessous*).

Exemples de demandes nationales d'assistance accessibles sur le site du Comité 1540

Pays	Type d'aide demandée
Belize	Assistance pour l'acquisition de quatre avions de surveillance et la construction d'une base d'hydravions pour aider à la mise en œuvre de contrôles frontaliers
Botswana	Assistance dans la mise en place de contrôles nationaux des importations/exportations et dans la lutte contre le financement de la prolifération
Grenade	Assistance dans le développement des technologies permettant de détecter les explosifs dans les aéroports
Lesotho	Assistance pour la rédaction d'une législation antiterroriste incluant les principes de la résolution 1540
Zambie	Conseil et soutien pour renforcer le régime national de sécurité nucléaire

¹³ [Assistance Programmes or Offers from International, Regional and Sub-regional Organizations, and other Arrangements](#), Comité 1540, ONU.

¹⁴ [Offers from Member States](#), Comité 1540, ONU.

¹⁵ [Requests for Assistance](#), Comité 1540, ONU.

Assistances offertes par des pays et des organisations internationales

Pays/Organisation	Type d'aide apportée
Japon	A financé une formation sur la sécurité nucléaire effectuée par l'AIEA pour le Ministère de l'Industrie et des Nouvelles technologies du Kazakhstan
Canada	A fourni à des femmes irakiennes les connaissances, ressources et relations nécessaires pour participer aux initiatives de sécurité chimique et contribuer à l'élaboration de politiques de non-prolifération
Suède	A aidé l'Ukraine à mettre en place une base de données nationale des sources radioactives
UE, OIAC	Ont aidé l'Algérie, le Maroc, la Libye et la Tunisie à développer et/ou améliorer les systèmes de réponse nationaux et régionaux contre les armes chimiques en formant du personnel sur place
UE	A organisé une action visant à améliorer la détection des matières radioactives et nucléaires aux frontières de la Géorgie, de certains pays d'Asie centrale avec l'Afghanistan, et à l'aéroport de Kaboul

Source : Assistance Support Initiative Database, Stimson Center

En plus de cette question de l'assistance, le Comité 1540 est également chargé de vérifier la bonne application par les 193 États membres des dispositions de la résolution. Cela passe par l'établissement d'un dialogue entre le Comité et les États, qui sont invités à présenter un point de contact national¹⁶. Le Comité requiert l'établissement par les États d'un rapport faisant état de leur arsenal législatif en matière de lutte contre le détournement d'armes NBC par des acteurs non étatiques et des mesures d'amélioration envisagées. En 2021, 184 États sur 193, soit 95 % des États membres de l'ONU, ont présenté leur rapport. Cependant, évaluer l'état de la mise en œuvre de la résolution 1540 uniquement à la lumière du nombre de rapports nationaux n'est pas suffisant, la qualité de ces rapports variant considérablement. De plus, l'absence de transmission de leur rapport par neuf pays ne doit pas être interprétée automatiquement comme un manque de soutien. En effet, ces pays n'ont pas nécessairement les ressources pour mettre en œuvre la résolution et, par ailleurs, ne possèdent pas d'armes de destruction massive, à l'exception de la Corée du Nord.

Les 184 États ayant présenté leur rapport national sont invités depuis 2016 à élaborer et présenter au Comité à titre volontaire un « plan d'action national de mise en œuvre, dressant la liste des priorités et les projets qu'ils ont établis pour appliquer les principales dispositions de la résolution »¹⁷. En 2021, 35 pays ont présenté leur plan d'action national au Comité. Dans son plan d'action de mise en œuvre, la France met par exemple l'accent sur la modernisation de son arsenal législatif préexistant et sur les actions de sensibilisation et de coopération qu'elle effectue avec d'autres pays¹⁸.

Alors que la résolution 1540 ne fait aucune distinction entre les États membres de l'ONU, chaque situation est différente en droit interne. Le travail du Comité répond à une logique coopérative reposant sur le dialogue et la confiance entre lui et les États membres auxquels est laissée une grande marge de manœuvre. En effet, aucune date butoir n'est fixée par la

¹⁶ Début 2021, 127 États membres avaient communiqué un point de contact national au Comité 1540.

¹⁷ [Plans d'action nationaux de mise en œuvre](#), Comité 1540.

¹⁸ [Plan d'action pour la mise en œuvre de la résolution 1540 \(2004\) en France](#), 27 septembre 2011, Comité 1540.

résolution 1450 ou par le Comité, les États sont simplement accompagnés par celui-ci. Le Comité reconnaissant qu'il n'existe pas de manière universelle d'appliquer la résolution¹⁹, il appartient à chaque État de décider des modalités de mise en œuvre de ses dispositions²⁰.

Pour autant, le travail du Comité s'inscrit dans une vision globale car chaque effort dans sa mise en œuvre bénéficie à toute la communauté internationale. Même un État qui ne détiendrait sur son territoire aucune technologie susceptible d'être détournée par un acteur non étatique pour fabriquer une arme NBC se doit de mettre en œuvre la résolution afin de limiter le plus possible les risques de prolifération. En effet, de nombreux États possèdent sur leur territoire des industries qui fabriquent ou disposent d'éléments connexes pouvant être utilisés dans des programmes d'armes NBC et qu'il convient donc de contrôler. Il existe également de nombreux États par lesquels transitent ces mêmes éléments ; l'absence de vérifications pourrait être exploitée dans des tentatives de détournement.

Si ce travail législatif et bureaucratique a pu être critiqué par des juristes de droit international qui considèrent que « *la résolution 1540 comporte davantage de promesses bureaucratiques que de perspectives opérationnelles* »²¹, il doit néanmoins être effectué par l'ensemble de la communauté internationale pour assurer une lutte optimale contre la prolifération des armes NBC.

Quel bilan tirer du travail du Comité 1540 ?

Il existe depuis 2004 un consensus autour des dispositions et objectifs de la résolution 1540, comme l'illustre le vote unanime en faveur du texte lors de son adoption. Ce consensus est régulièrement rappelé par les votes des différents membres du Conseil de sécurité²² à chaque prorogation du mandat du Comité 1540 en 2006, 2008, 2011 et 2021.

Considéré comme un « *document universel rare en matière de non-prolifération* », ce texte constitue, selon la Russie, un îlot de stabilité dans la diplomatie internationale²³. Le Pakistan, alors membre du Conseil de sécurité ayant voté pour le texte en 2004 sans être partie au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), coopère avec le Comité 1540 ; le pays a envoyé son rapport faisant bilan de sa législation et propose son assistance à d'autres pays qui le souhaitent²⁴.

Chaque année, le Comité 1540 dresse un bilan de la mise en œuvre de la résolution par les États membres de l'ONU ainsi que du travail effectué par le Comité lui-même, assisté de son groupe d'experts. Ce rapport met en lumière les États qui ont à leur tour pris des mesures internes visant à empêcher les acteurs non étatiques de se livrer à des activités énumérées par la résolution. Ce rapport annuel fait également état de la coopération effectuée durant l'année

¹⁹ [Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 \(2004\)](#), Conseil de sécurité, 30 juillet 2008.

²⁰ [Mesures de mise en œuvre nationale de la Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies \(2004\)](#), www.vertic.org, Fiche technique n° 6, février 2018.

²¹ Serge Sur, « [La Résolution 1540 du Conseil de sécurité \(28 avril 2004\) entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques](#) », *Revue générale de droit international public*, 2004, n° 4, pp. 855-882.

²² Les 10 membres non permanents du Conseil de sécurité changent tous les deux ans.

²³ « [Non-prolifération : le Conseil de sécurité examine les travaux du Comité 1540 à la veille d'un renouvellement ou reconduction technique de son mandat](#) », Communiqué de presse, Conseil de sécurité, 30 mars 2021.

²⁴ « [Pakistan 1540 Reporting](#) », NTI, 14 septembre 2015.

entre le Comité 1540 et les organisations internationales, régionales et sous-régionales, les entités de l'ONU, la société civile et le secteur privé. Le rapport n'est pas uniquement descriptif. Le Comité 1540 y propose également une évaluation des progrès accomplis ainsi que les perspectives futures envisagées. Par exemple, dans son rapport annuel de 2014, le Comité estime que de nombreuses mesures sont prises dans les domaines nucléaire et chimique mais qu'il existe peu de dispositions en droit interne en matière biologique. De même, peu de mesures sont prises par les États pour le contrôle des exportations d'éléments connexes, ce qui nécessite un renforcement du processus d'assistance prévu par le Comité²⁵.

Depuis sa résolution 1810, le Conseil de sécurité prie le Comité 1540 d'effectuer un examen complet de l'état de l'application de la résolution 1540²⁶. Ces examens complets ne sont pas une mise à jour des rapports annuels mais ont une visée analytique qui doit permettre d'évaluer l'évolution des risques et des menaces, d'aborder certains problèmes qui n'ont pas encore été résolus et de recenser de nouvelles modalités d'application de la résolution²⁷.

L'examen complet de 2009, le premier depuis le vote de la résolution en 2004, dresse un bilan des cinq ans d'existence de la résolution et du Comité. Si le rapport est positif quant à la pratique des États vis-à-vis de l'intégration des dispositions de la résolution 1540, certains domaines, comme la question des vecteurs et des listes de contrôle nationales, l'accès aux éléments connexes et le financement d'activités de prolifération interdites ou illicites, ont été moins transposés en droit interne. Selon le paragraphe 3 de la résolution 1977 de 2011, le Comité 1540 était également tenu d'effectuer un examen approfondi de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la résolution 1540 avant décembre 2016²⁸. Cet examen a révélé que si de nombreuses mesures ont été prises par les États²⁹, des lacunes demeurent et le risque de prolifération vers des acteurs non étatiques augmente en raison des progrès rapides de la science, des technologies et du commerce international³⁰. Dans ce rapport, le Comité 1540 a également reconnu que le système d'assistance 1540 devait être amélioré afin de mieux prendre en compte le large éventail d'obligations qui découlent de l'application de la résolution et la grande variété de situations politiques, sécuritaires et économiques auxquelles sont confrontés les États³¹. De manière générale, le Comité reconnaît que, entre le dernier rapport de 2011 et celui de 2016, l'amélioration de la mise en œuvre dans le domaine des interdictions (paragraphe 2 de la résolution 1540) est encourageante mais il souligne que des progrès restent à faire en matière de contrôles (paragraphe 3 de la résolution 1540³²).

Jugé « *bien plus fructueux que celui de 2009*³³ », le deuxième examen approfondi a associé aux 193 États membres de l'ONU de nombreux représentants d'organisations internationales et

²⁵ [Lettre datée du 31 décembre 2014, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 \(2004\)](#), Conseil de sécurité, 31 décembre 2014.

²⁶ [Résolution S/RES/1810 \(2008\)](#), Conseil de sécurité, 25 avril 2008.

²⁷ [Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 \(2004\) sur les modalités d'un examen complet de l'application de la résolution, établi conformément au paragraphe 8 de la résolution 1810 \(2008\) du Conseil de sécurité](#), Conseil de sécurité, 1^{er} avril 2009.

²⁸ [Résolution S/RES/1977 \(2011\)](#), Conseil de sécurité, 20 avril 2011.

²⁹ [Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 \(2004\)](#), Conseil de sécurité, 9 décembre 2016.

³⁰ Kelsey Davenport, « [UN Security Council Resolution 1540 At a Glance](#) », Arms Control Association, février 2021 (dernière actualisation).

³¹ [Open briefing to Member States on the work of the 1540 Committee and the Comprehensive Review of the implementation of resolution 1540](#), Conseil de sécurité, 8 juin 2016.

³² [2016 Comprehensive Review Background Paper for the Formal Open Consultations by the 1540 Committee 20 to 22 June 2016](#), New York, Conseil de sécurité.

³³ « [Le Conseil de sécurité mobilise les États Membres pour empêcher les acteurs non étatiques d'acquérir des armes de destruction massive](#) », ONU, 15 décembre 2016.

régionales, du secteur industriel privé et du milieu universitaire. Depuis une décennie, le Comité 1540 a coopéré avec divers acteurs pour simplifier la mise en œuvre sur le terrain. Par exemple, des organisations régionales ou sous-régionales ont nommé de nombreux points de contact et coordinateurs régionaux pour limiter les redondances et créer un réel partage d'informations avec le Comité 1540³⁴. Des points de contact ont également été nommés à l'AIEA, Interpol, l'ONUDC, l'OIAC et l'Organisation mondiale des douanes. D'autres organisations internationales plus éloignées du sujet, comme l'Organisation mondiale de la santé animale, ont également nommé un point de contact.

Le Comité 1540 entretient aussi des relations avec les autres comités créés par le Conseil de sécurité (Comité contre le terrorisme en 2001 ainsi que le Comité des sanctions contre Daech et Al-Qaïda en 1999). Ces comités du Conseil de sécurité ont un mode de fonctionnement et des prérogatives différents mais ils partagent des intérêts communs, la lutte contre le terrorisme servant la lutte contre la prolifération des armes NBC par les acteurs non étatiques, et inversement³⁵. Enfin, le Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies (UNODA) apporte un appui au Comité dans la mise en œuvre de la résolution et l'assistance, en mettant en place des approches coordonnées au niveau régional. L'UNODA a également lancé, en 2019, une formation en ligne gratuite ayant pour objectif de sensibiliser les États et la société civile aux dispositions de la résolution³⁶.

Le travail du Comité 1540 en lien avec des organisations régionales permet d'identifier les priorités d'une région dans la mise en œuvre de la résolution. Par exemple en Asie du Sud-Est, le contrôle du transport maritime est perçu comme prioritaire car il existe de nombreux ports de transbordement. En Asie du Pacifique Sud, la majorité des États sont des États insulaires, où le risque terroriste est faible et où le principal défi est le manque de capacité à patrouiller et à protéger les eaux territoriales. En Asie du Sud, deux pays disposent d'arsenaux nucléaires et de stocks de matières fissiles. La priorité est donc d'assurer la mise en œuvre la plus complète possible de la résolution 1540. En Amérique centrale, Amérique latine et aux Caraïbes, les enjeux sont différents : certains pays sont fragilisés par la faiblesse des institutions et la présence d'acteurs non étatiques impliqués dans des réseaux de trafic illicite. Certes, il n'y a pas de programme nucléaire militaire dans la région. Cependant, les FARC ont obtenu en 2008 de l'uranium appauvri, inutilisable pour la fabrication d'armes nucléaires, mais suscitant des inquiétudes concernant leur volonté d'acquérir des armes NBC³⁷. Dans les Caraïbes, certaines nations insulaires sont considérées comme des paradis fiscaux, ce qui interroge sur l'existence possible d'un financement d'activités liées à la prolifération d'armes interdites par la résolution 1540³⁸.

En plus d'affirmer l'importance d'une coopération entre le Comité 1540 et les organisations internationales et régionales, la résolution 1977 (2011) a reconnu le rôle central de la société civile ainsi que de l'industrie dans le partage de bonnes pratiques. Néanmoins, sensibiliser l'industrie aux questions liées à la résolution 1540 est un travail de longue haleine du fait du grand nombre d'entreprises détenant des technologies sensibles et d'entreprises qui pourraient être des intermédiaires dans le transit de technologies sensibles du fait de leurs activités³⁹.

³⁴ C'est le cas pour l'Union africaine, l'Union européenne, la Communauté des États indépendants et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

³⁵ [Comparative table regarding the United Nations Security Council Committees pursuant to Resolutions 1267 \(1999\) and 1989 \(2011\), 1373 \(2001\) and 1540 \(2004\)](#), ONU, 4 novembre 2012.

³⁶ « [UNODA launches a new online training course on UNSCR 1540](#) », Bureau des affaires du désarmement, 18 octobre 2019.

³⁷ « [De l'uranium appartenant aux FARC a été saisi à Bogotá](#) », *Courrier international*, 27 mars 2008.

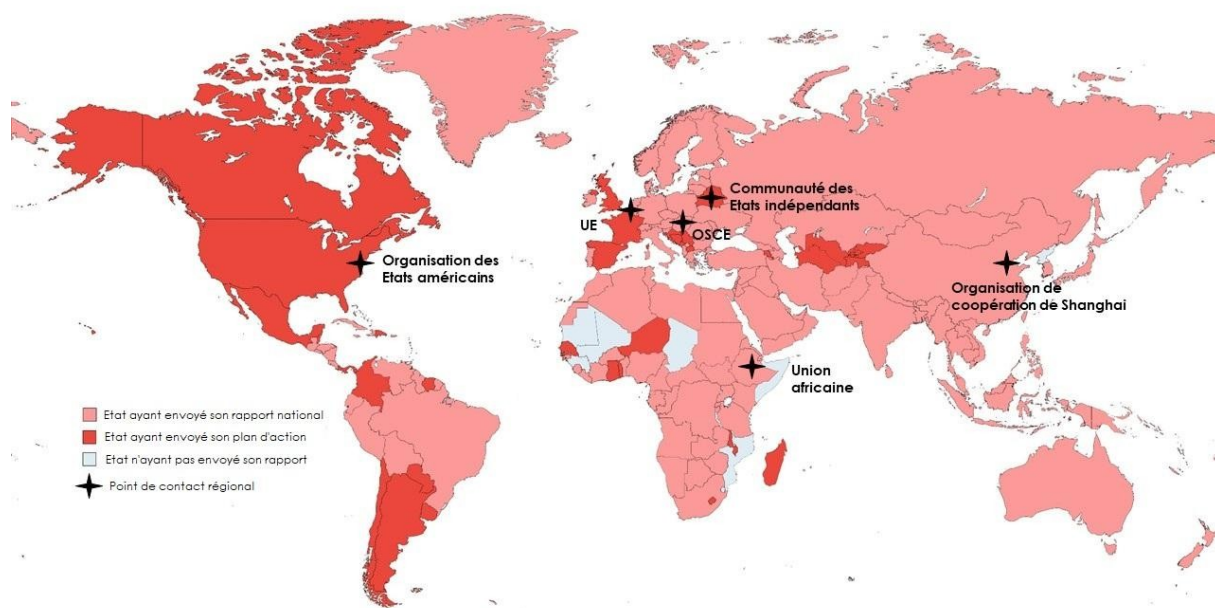
³⁸ « [Latin America and the Caribbean 1540 Reporting](#) », NTI, 19 octobre 2017.

³⁹ Brian Finlay, « [Meeting the Objectives of UN Security Council Resolution 1540: The Role of Civil Society](#) », Stimson, décembre 2012.

De manière générale, comme le dit le dernier examen annuel de mise en œuvre en décembre 2020⁴⁰, le bilan de la résolution 1540 est positif, les États membres de l'ONU adoptant les dispositions inscrites dans la résolution. Si l'on constate des progrès dans le domaine législatif, la transposition de certaines obligations de la résolution dans le droit interne se poursuit à ce jour. Pour autant, la pratique des États concernant la résolution 1540 ne cesse d'évoluer : depuis environ une dizaine d'années, plusieurs pays ont effectué de façon bilatérale un examen réciproque de l'application de la résolution 1540. Ces examens par les pairs, aujourd'hui au nombre de cinq⁴¹, ont permis de renforcer la coopération régionale, d'établir des bonnes pratiques et une culture communes, facilitant la mise en œuvre de la résolution⁴².

Si certains États membres de l'ONU n'ont pas encore légiféré sur le comportement d'acteurs non étatiques, il convient cependant de constater qu'aucune violation de la résolution 1540 n'a été recensée. En effet, le Comité n'a jamais conclu qu'un État avait apporté un appui, quelle qu'en soit la forme, à des acteurs non étatiques tentant de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de posséder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes NBC ou leurs vecteurs⁴³. Cette obligation, inscrite au paragraphe opératif 1 de la résolution 1540, est une obligation de résultat tandis que les dispositions inscrites aux paragraphes opératifs 2 (obligation d'établir une législation criminalisant les acteurs non étatiques) et 3 (mise en place de dispositifs internes de contrôle) sont des obligations de moyen.

État de la mise en œuvre des dispositions de la résolution 1540 dans le monde en 2021 (FRS)



⁴⁰ [Examen de la mise en œuvre de la résolution 1540 \(2004\) en 2020](#), Conseil de sécurité, 28 décembre 2020.

⁴¹ Examen réciproque entre le Paraguay et l'Uruguay 24 mars 2020 ; examen réciproque entre la République dominicaine et le Panama, 7 janvier 2020 ; examen réciproque entre le Chili et la Colombie, 28 février 2018 ; examen réciproque entre le Bélarus, le Kirghizstan et le Tadjikistan, 25 janvier 2018 ; examen réciproque entre la Croatie et la Pologne, 25 juin 2014.

⁴² [Rapports des examens réciproques soumis par les États membres](#), Comité 1540.

⁴³ Alors que l'Iran exporte des missiles balistiques au groupe armé non étatique Houthis au Yémen, la République islamique ne viole pas les dispositions de la résolution 1540. En effet ces missiles n'emportent que des charges conventionnelles et non des charges NBC (voir par exemple Jean Masson, « [Les missiles des Houthis : prolifération balistique et groupes armés non-étatiques](#) », *Recherches & Documents*, n°11/2018, décembre 2018).

Le mandat du Comité 1540 face à l'évolution des risques et des technologies

Le 22 avril 2021, par sa résolution 2572, le Conseil de sécurité a prorogé une nouvelle fois le mandat du Comité 1540, non pas pour une durée de dix ans comme en 2011 mais pour une durée d'un an. Cette extension permet de donner plus de temps au Comité 1540 pour effectuer son troisième examen complet de l'état de la mise en œuvre de la résolution, qui n'avait pu être achevé avant la fin de l'expiration de son mandat le 25 avril 2021. Le Comité 1540 a maintenant jusqu'au 28 février 2022 pour effectuer son examen complet et soumettre au Conseil de sécurité un rapport. Après avoir pris note des conclusions du Comité, les 15 membres du Conseil de sécurité procéderont au vote d'une nouvelle résolution permettant le renouvellement du mandat du Comité 1540 pour une durée encore indéterminée. Le président du Comité 1540 le rappelle lui-même, « *certaines lacunes subsistent [...]. L'application intégrale et effective de la résolution est une tâche à long terme qui exigera des efforts continus* »⁴⁴.

Des pistes d'amélioration peuvent être envisagées, en ce qui concerne à la fois le travail du Comité lui-même et l'application du texte aux réalités du terrain. Même s'il a été mis en place sur la base du Chapitre VII de la Charte de l'ONU, le Comité 1540 n'est pas un comité de sanction et ne peut contraindre les États à agir. Son rôle pourrait être néanmoins renforcé concernant sa mission d'assistance. En effet, le Comité n'a qu'un rôle de centralisation des offres et des demandes d'assistance, et il dépend des États et des organisations internationales pour obtenir les informations pertinentes. Face à des États qui n'ont pas communiqué au Comité 1540 leurs besoins en matière d'assistance, ce dernier ne peut pas agir. Le Comité doit en effet attendre que les États le sollicitent pour une demande d'assistance. De ce fait, certains spécialistes appellent à un renforcement du mandat du Comité afin de lui permettre d'estimer quels domaines pourraient faire l'objet d'une assistance pour tel ou tel pays. En plus de son rôle de centralisation des offres et demandes d'assistance, le Comité 1540 pourrait également proposer aux États des pistes d'amélioration de leur législation.

Cette carence dans le mandat du Comité 1540 est néanmoins comblée par le travail de certains centres de recherche et d'ONG tels que le Stimson Center ou Vertic, qui ont créé des programmes d'assistance. Ces programmes visent à aider les États à formaliser leurs besoins et à leur permettre de formuler des demandes d'assistance auprès du Comité 1540. Par exemple, le *think tank* Vertic a développé des outils de rédaction législative et des guides pour la mise en œuvre de la résolution 1540 par les États.

Depuis la résolution 2325 du 15 décembre 2016⁴⁵, le Comité 1540 a été appelé à faire évoluer ses prérogatives et sa méthode de travail. Afin d'améliorer la coopération entre le Comité et les États et de sensibiliser ces derniers à la résolution, les activités de communication sont devenues centrales. Le Comité a par exemple effectué de nombreuses visites de terrain, événements, ateliers et séminaires présentant la résolution 1540 auprès d'organisations internationales ou d'États.

⁴⁴ « [Non-prolifération: le Conseil de sécurité examine les travaux du Comité 1540 à la veille d'un renouvellement ou reconduction technique de son mandat](#) », Conseil de sécurité, 30 mars 2021.

⁴⁵ [Résolution S/RES/2325 \(2016\)](#), Conseil de sécurité, 15 décembre 2016.

Les menaces évoluant et les circuits de prolifération se diversifiant, le risque que des matières inscrites dans la résolution 1540 tombent dans les mains d'acteurs non étatiques reste, selon la Mission permanente de la France à l'ONU⁴⁶, élevé. Certaines avancées scientifiques et technologiques constituent de nouveaux défis que la résolution 1540 doit prendre en compte comme l'usage de l'impression 3D, l'utilisation du *dark net* et le développement de capacités cyber. L'ancien Secrétaire général adjoint de l'ONU, Jan Eliasson, a même envisagé, en 2016, l'hypothèse d'un piratage informatique d'une centrale nucléaire par un acteur non étatique visant à répandre des radiations ionisantes⁴⁷. La même année, le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, avait appelé l'ensemble de la communauté internationale à prendre en compte ces évolutions technologiques et à aller plus loin que les dispositions du texte de 2004⁴⁸.

D'autres évolutions technologiques s'inscrivent néanmoins dans le champ d'application de la résolution 1540, par exemple l'usage de drones porteurs d'armes NBC par un acteur non étatique. Même si les drones de combat ont été utilisés par les armées pendant la Guerre froide, ils se sont développés massivement ces dernières années. Pour autant, dès 2004, la résolution incluait dans sa définition de vecteur tous les systèmes sans pilote.

Concernant la prolifération balistique vers des acteurs non étatiques, la résolution 1540 ne s'applique qu'aux missiles pouvant emporter une charge NBC. La question des vecteurs reste centrale dans la mise en œuvre de la résolution 1540 car peu de pays ont établi des dispositions dans ce domaine. En effet, cinq ans après le vote de la résolution 1540, seule une trentaine de pays avaient légiféré sur les vecteurs⁴⁹. Le Comité 1540 devrait continuer sa mission de communication envers les États et les organisations internationales, notamment à propos des enjeux liés aux missiles balistiques⁵⁰.

Le risque qu'un acteur non étatique obtienne une arme nucléaire reste faible tout comme le vol d'une arme nucléaire, dont l'usage nécessite le concours d'un État. Néanmoins, concernant le risque chimique, la menace reste présente, plusieurs attentats à l'arme chimique ayant été effectués par des acteurs non étatiques, notamment par Daech lors du conflit en Syrie⁵¹. Le risque de bioterrorisme représente également une menace pour l'ensemble de la communauté internationale. Bien que peu nombreuses, ces attaques ont déjà fait des victimes, comme celles avec du bacille de charbon aux États-Unis en 2001⁵². De plus, ces dernières années, des attaques terroristes impliquant de la ricine ont été déjouées sur le continent européen⁵³. Si les acteurs

⁴⁶ « [La résolution 1540 : un pilier de notre système de sécurité collective](#) », Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies à New York, 30 mars 2021.

⁴⁷ [Le Conseil de sécurité mobilise les États Membres pour empêcher les acteurs non étatiques d'acquérir des armes de destruction massive](#), Conseil de sécurité, 15 décembre 2016.

⁴⁸ Dave Bryan, « [UN chief calls for renewed focus on mass destruction weapons](#) », AP News, 23 août 2016.

⁴⁹ Paul Hérault, « L'application de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité : bilan et perspectives », *Sécurité globale*, n°11, 2010, pp. 53-75.

⁵⁰ A ce titre, le projet européen de soutien à la non-prolifération des missiles balistiques prévoit de mettre en valeur la résolution 1540 et de souligner ses connexions avec d'autres instruments tels que le MTCR et le Code de conduite de la Haye contre la prolifération des missiles balistiques.

⁵¹ « [Syrie : l'utilisation d'armes chimiques par Damas et Daech « ne fait aucun doute » \(Mécanisme d'enquête conjoint\)](#) », ONU, 7 novembre 2017.

⁵² « Chapitre III : La crise de grande ampleur liée à une action volontaire : l'exemple du bioterrorisme » dans « Le risque épidémique », Marie-Christine Blandin, [rapport n°332](#) de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Sénat, 10 mai 2005.

⁵³ Comme en Allemagne en 2018 (voir par exemple « Attentat à la ricine déjoué en Allemagne : deux arrestations en Tunisie », *Le Monde*, 3 août 2018).

non étatiques terroristes utilisent dans la majorité des cas des armes conventionnelles, la *Global Terrorism Database* recense depuis 1970 37 cas de terrorisme biologique⁵⁴. Il est de ce fait important que le Comité 1540 rappelle à l'ensemble de la communauté internationale les risques liés au bioterrorisme et à l'utilisation d'armes chimiques.

Conclusion

La résolution 1540 a renforcé le régime multilatéral de non-prolifération en s'emparant d'une problématique qui échappait aux grands mécanismes multilatéraux de non-prolifération des armes NBC. Le texte de 2004 a en effet permis de contrôler la diffusion des biens utilisables pour la fabrication de ces armes, rendant de plus en plus difficile pour les acteurs non étatiques l'acquisition de matériaux devenus illicites. Si les États mettent parfois du temps à mettre en œuvre la résolution 1540 en raison de la technicité de certains domaines, il convient de noter que celle-ci reste le seul instrument multilatéral universel s'intéressant aux liens qui peuvent exister entre armes NBC et acteurs non étatiques.

L'année 2021 est une année particulièrement importante pour le Comité 1540 car elle va permettre d'identifier les progrès faits depuis l'examen complet de 2016, les efforts à réaliser dans la mise en œuvre de la résolution et les nouveaux défis qui attendent la résolution 1540 dans les prochaines années. Alors que la pandémie a fortement ralenti les travaux du Comité, il pourrait être intéressant que ce dernier se penche sur les conséquences de la Covid-19 sur les dispositions du texte de 2004. En effet, d'après les conclusions d'Interpol, des groupes non étatiques ont pu accroître leurs ressources financières grâce à la pandémie, ce qui pourrait faire émerger de nouveaux risques de prolifération d'armes NBC.

⁵⁴ Ilaria Briglia, « [Nouvelles technologies et armes de destruction massive : vers un nouveau terrorisme ?](#) », *Le Grand Continent*, 17 mai 2021.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

WWW.FRSTRATEGIE.ORG

4 BIS RUE DES PÂTURES 75016 PARIS TÉL : 01 43 13 77 77 FAX 01 43 13 77 78

ISSN : 2273-4643

© FRS—TOUS DROITS RÉSERVÉS