

L'Instrument international de l'ONU sur la traçabilité des armes légères et de petit calibre

par Ilhan Berkol, chargé de recherche au GRIP

23 mars 2007

Introduction

En application de la recommandation contenue dans le Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (PoA)¹, un Groupe d'experts gouvernementaux (GEG) a été formé en 2002 afin de déterminer la faisabilité d'un instrument international sur la traçabilité des armes légères et de petit calibre (ALPC). Le Groupe a rendu son rapport avec un avis favorable² qui a donné lieu à une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU formant un Groupe de travail à composition non limitée (OEWG) pour négocier, à l'intention des Etats, un instrument international d'identification et de traçage rapides et fiables des armes légères illicites³. Le Groupe s'est réuni en trois sessions de deux semaines à New York en 2004 et 2005 pour finalement aboutir à un Instrument international sur la traçabilité des ALPC, adopté par l'Assemblée générale de l'ONU en décembre 2005⁴.

Cet instrument représente un pas modeste mais important dans le cadre des mesures visant à combattre la prolifération des ALPC. Il renforce les normes internationales en matière de marquage et d'enregistrement et établit pour la première fois un mécanisme de traçage au niveau global. Toutefois, tel qu'il a été adopté, il est loin de pouvoir être utilisé d'une manière efficace puisqu'il n'est pas juridiquement contraignant. Basé sur un mécanisme bilatéral et volontaire, son application sera à géométrie variable compte tenu de certains Etats récalcitrants à toute forme de contrainte internationale. Par contre, tous les ingrédients sont mis à la disposition des Etats qui voudraient aboutir à un contrôle efficace du circuit des ALPC dès leur fabrication, pour autant que leurs interlocuteurs veuillent bien coopérer.

La présente note procède à un examen rapide du contenu de l'Instrument, soulignant ses forces et ses faiblesses, permettant ainsi aux différents acteurs d'approfondir la réflexion et de rendre sa mise en œuvre efficace. Elle

1 Document de l'ONU, A/CONF.192/15, sect. IV (1) c), 20 juillet 2001 : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1877.pdf>

2 Document de l'ONU, A/58/138, 11 juillet 2003 : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4028.pdf>

3 Document de l'ONU, A/58/241, 9 janvier 2004 : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4069.pdf>

4 Décision d'adoption dans A/60/463, par.95, 16 novembre 1995, et l'adoption le 8 décembre 2005, par 151 voix contre zéro et 25 abstentions, A/60/PV.61, p.44.

présente enfin quelques cas concrets de transferts d'ALPC susceptibles d'entrer dans le cadre de l'application de l'Instrument.

Analyse de l'Instrument

Etant donné que les décisions du Groupe de travail de l'ONU doivent être prises sur la base d'un consensus et que la durée autorisée du Groupe n'était que de trois sessions de deux semaines y compris l'organisation administrative et l'audition d'experts⁵, le temps imparti pour les négociations, à savoir deux sessions de deux semaines, s'est avéré largement insuffisant. La menace permanente de ne pas pouvoir aboutir à un texte final qui ferait consensus n'a donc pas permis de débattre en profondeur de certains aspects importants. Le compromis a constamment été privilégié⁶ dans le sens de l'affaiblissement des contraintes, ce qui a finalement conduit à un document jugé insuffisant par les Etats qui aspiraient à des mesures fortes pour combattre le fléau des ALPC. Le processus a souffert de l'absence d'un texte de base qui aurait dû, de préférence, être préparé par le GEG qui a précédé le Groupe de travail. Ce texte aurait pu déjà trancher sur certaines questions importantes comme le caractère de l'instrument, l'inclusion des munitions et les définitions des ALPC⁷. Il conviendrait donc de tirer des leçons de cette difficulté et inclure clairement dans le mandat d'un tel GEG, la tâche de déterminer les points politiquement essentiels. Champ libre serait ainsi laissé au Groupe de travail pour pouvoir travailler davantage sur les questions techniques⁸.

La nature de l'instrument

Les controverses sur la nature et l'étendue du futur instrument ont commencé avant même le début des négociations. N'ayant pu être résolues ni par le GEG, ni par l'Assemblée générale de l'ONU, elles sont revenues à l'OEWG. La frustration causée par le refus de quelques pays⁹ d'aboutir à un document légalement contraignant a envenimé les débats et fait perdre un temps précieux.

Les Etats opposants estimaient principalement que le temps imparti était insuffisant pour négocier un document légalement contraignant et que l'entrée en vigueur d'un tel document pourrait prendre de nombreuses années à cause des ratifications alors qu'un instrument politiquement contraignant pouvait être mis en œuvre immédiatement après son adoption. Ce dernier argument ne s'est pas vérifié pour cet instrument qui, un an et demi après son adoption, souffre de l'absence d'action de la part des Etats. Ils estimaient

5 La première session de juin 2004 a été consacrée à l'étape administrative et à l'audition d'experts qui étaient des représentants de l'industrie d'armement et de la société civile ainsi qu'aux déclarations des Etats sans qu'il y ait eu de négociations en l'absence d'un projet de texte.

6 Certains Etats opposés à des mesures contraignantes ont usé de leur droit de parole d'une manière répétitive, intervenant à chaque point en détail, allant même jusqu'à faire ajourner les négociations pendant plus d'un jour parce que la traduction du texte dans une des langues officielles de l'ONU n'était pas disponible alors que plus de 150 pays se contentaient de la version anglaise pour pouvoir avancer dans les travaux.

7 En réalité le président du GEG avait préparé un projet de texte qui a été refusé par quelques experts gouvernementaux qui estimaient qu'un tel travail n'était pas dans le mandat du Groupe. Le projet a donc été enlevé du rapport du GEG.

8 Pour une étude plus détaillée de l'Instrument sur la traçabilité, voir « Small Arms Survey 2006 », chapitre 4 : www.smallarmssurvey.org

9 Une grande majorité des Etats étaient favorables à un document juridique : l'UE, l'Amérique latine et l'Afrique subsaharienne, tandis que les opposants majeurs étaient les Etats-Unis, l'Egypte, Israël, le Japon, le Pakistan et l'Iran. Comme il n'y a pas eu de vote, on ne pourra jamais connaître l'étendue exacte des oppositions.

également que le Protocole de l'ONU sur les armes à feu¹⁰ est déjà un document juridique et qu'il ne fallait donc pas le dupliquer¹¹. Par ailleurs, ces mêmes Etats opposants n'apprécient pas de voir une convention leur dicter un changement de leur législation¹². Les Etats prônant la contrainte juridique arguaient que celle-ci était évidemment nécessaire pour une application effective et renforcerait les initiatives locales et régionales.

A défaut de consensus pour un instrument juridique, le Groupe a opté pour un instrument politique. Toutefois, soulignons que ce dernier a tout de même un caractère obligatoire et que le dernier paragraphe du texte prévoit le développement futur de l'instrument dans le cadre de son suivi. Un tel développement pourrait inclure la transposition en tout ou en partie, des normes politiques en normes juridiquement contraignantes.

Les munitions

En excluant les munitions du contenu de l'instrument, les Etats ont décidé de vider les armes de leur substance. En effet, il est absurde d'imaginer que les armes et les munitions soient deux questions différentes et que les unes fonctionnent indépendamment des autres. Les opposants aux munitions¹³ prétendaient que ces dernières n'étaient pas explicitement stipulées dans le texte de la résolution constituant l'OEWG et que, dès lors, elles ne rentraient pas dans le mandat de ce dernier¹⁴. Alors que, depuis le début du processus des ALPC à New York, le terme générique « armes légères et de petit calibre » incluait les munitions¹⁵, étonnamment l'argument des opposants était de prétendre le contraire. Bien qu'en réalité, il n'y eût pas de consensus pour inclure les munitions dans le texte final, les Etats opposants ont préféré arguer de l'absence du terme dans le mandat pour justifier leur opposition¹⁶.

Il n'existe à l'heure actuelle aucun instrument international fonctionnel pour le traçage des munitions et le contrôle de leurs transferts (certains documents existent au niveau régional, comme la Convention de la CEDEAO sur les ALPC mais ils ne sont pas encore en vigueur). Or, les munitions sont les seuls traceurs possibles des armes se trouvant déjà sur le marché illicite et leur suivi pourrait conduire à découvrir celles-ci. Face à une majorité d'Etats désireux d'inclure les munitions dans l'instrument, un autre compromis a été trouvé, excluant les munitions et proposant qu'elles soient abordées dans un

10 Appelé également Protocole de Vienne, Document de l'ONU, A/RES/55/255, du 8 juin 2001 :

<http://www.grip.org/bdg/pdf/q1879.pdf>

11 Alors que le Protocole sur les armes à feu vise la criminalité transnationale organisée, l'instrument sur la traçabilité vise en premier lieu les situations de conflit. Il y a donc plutôt complémentarité que de duplication.

12 On voit ici toute la contradiction de ce genre de débat. En effet, par exemple les Etats-Unis veulent que les autres pays rehaussent leur législation à leur niveau en vue d'éviter le nombre élevé de victimes et par ailleurs, ils n'expliquent pas comment contraindre les Etats aux lois laxistes à renforcer celles-ci sans un instrument juridiquement contraignant. La sortie spectaculaire des Etats-Unis a donc eu son effet sur les délégations dont les membres sont nouveaux et inexpérimentés en matière d'ALPC.

13 Les plus fervents étant les Etats-Unis suivis de l'Egypte, d'Israël, de l'Iran et du Pakistan.

14 Pour contredire cette argumentation, on pourrait également dire que c'est plutôt l'exclusion des munitions qui devait être stipulée dans la résolution 58/241 si l'on part du fait qu'elles sont d'office incluses dans le terme générique ALPC.

15 En effet, voir la définition des ALPC donnée par le 1^{er} Groupe d'experts en 1997 dans le par. 26 de son rapport (Doc. ONU A/52/298) ainsi que toutes les résolutions depuis 1995 qui ont repris cette définition : la résolution 50/70 B du 12 décembre 1995, 52/38 J du 9 décembre 1997, 53/77 E et 53/77 T du 4 décembre 1998, 54/54 R du 1^{er} décembre 1999, 54/54 V du 15 décembre 1999, 55/33 Q du 20 novembre 2000 et 56/24 V du 24 décembre 2001, et 57/72 du 30 décembre 2002.

16 Probablement pour avoir les mains libres dans les transferts de munitions, mais la vraie raison n'a jamais été invoquée.

processus distinct (par. 27 du rapport de l'OEWG) au sein de l'ONU. Toutefois, le lancement d'un tel processus risque de prendre encore plusieurs années.

Soulignons encore la difficulté de tracer les munitions récupérées sur des lieux de crimes commis dans les conflits internes. En effet, puisqu'elles sont consommées, elles ne sont qu'exceptionnellement saisies après leur utilisation et leur marquage est loin d'être instructif¹⁷. Certains pays comme le Brésil et l'Allemagne ont suffisamment élaboré les législations et les techniques de marquage individuel des munitions pour permettre un traçage relativement minutieux¹⁸.

L'importance des munitions

A titre d'exemple, nous pouvons faire référence à la guerre qu'a menée Israël en juillet 2006 au Liban. Une des raisons principales évoquées par les autorités¹⁹ était la possession par le Hezbollah de plus de 13.000 roquettes dont la plupart seraient de type katyusha et d'origine iranienne²⁰. Cette attitude est en contradiction avec celle qu'ont adoptée plusieurs des gouvernements susmentionnés, dont Israël, qui étaient opposés à toute forme de contrôle des munitions. Ils les ont exclues non seulement de l'Instrument sur la traçabilité mais aussi dans le cadre du Protocole sur les armes à feu de l'ONU, où elles sont exclues des dispositions sur le marquage et le traçage. Ces gouvernements se seraient-ils concertés pour refuser l'établissement de normes internationales en vue de contrôler les transferts des munitions et d'empêcher leur détournement vers le marché illicite²¹ (et pour ne plus avoir comme solution que d'entrer en guerre pour aller les chercher *a posteriori*) ? Difficile de croire à cette hypothèse du pompier pyromane. Comment pourrait-on expliquer ceci aux Israéliens dont les proches sont tombés dans le nord de leur pays sous le bombardement de roquettes ?

Citons encore, selon le rapport fraîchement publié de GAO²², la négligence de l'armée américaine en Irak, qui a laissé des milliers, voire des millions, de tonnes de munitions et d'explosifs non sécurisés ou dans les mains de groupes rebelles après l'invasion de 2003. Ces munitions ont servi à des attentats et des attaques sans fin qui ont causé des milliers de morts. Cet

17 Voir par exemple le massacre du camp de Gatumba au Burundi le 13 août 2004 où plus de 150 réfugiés ont été tués par des combattants armés. Malgré l'origine est-européenne établie de certaines des munitions utilisées, le manque de normes internationales sur le marquage et l'enregistrement des munitions a laissé ce crime contre l'humanité impuni à ce jour. Voir Control Arms, 2004, "Tracking Lethal Tools: marking and tracing arms and ammunition", London: Amnesty International, décembre, p. 6 : <http://www.controlarms.org/documents/mtfinaljan05.pdf>

18 Voir la loi brésilienne 10.836/03 D LOG du 1er janvier 2005 et le Décret n.16 D LOG du 28 décembre 2004, qui exigent le marquage sur chaque munition de numéros de lot ainsi que du destinataire en plus de l'année de fabrication, du sigle du fabricant, de l'origine et du calibre. L'application de la loi ne pose pas de problème pour les fabricants brésiliens ; voir à cet effet la note d'analyse du GRIP, H. Anders, « Scope for international minimum standards on tracing illicit SALW » : <https://www.grip.org/bdg/g4575.html>

19 Voir et écouter "News Hour" sur BBC4 (radio) le 25 juillet 2006, la déclaration du ministre israélien de la retraite, Rafi Etam, qui disait ne pas voir d'autres alternatives que d'aller chercher les roquettes entre les mains du Hezbollah.

20 Voir, par exemple, Rapport de International Crisis Group, « Israel/Hezbollah/Lebanon : avoiding renewed conflict », *Middle East Report* n°59, 1^{er} novembre 2006. Voir également Euronews, « Hezbollah-Tsahal: les forces en présence », 25 juillet 2006, et CNN, « Rockets, airstrikes hit both sides of border », 25 juillet 2006.

21 Il s'agit ici en l'occurrence du marché gris où les roquettes sont fabriquées légalement pour aboutir finalement d'une manière illicite entre les mains d'une organisation considérée comme étant terroriste par la communauté internationale.

22 Government Accountability Office Report, Washingtonpost.com, 23 mars 2007.

exemple à lui seul démontre l'importance de la traçabilité des munitions et la nécessité d'instaurer une réglementation internationale en la matière.

Pourquoi exclure les munitions ?

La raison de l'exclusion des munitions de toute initiative internationale de l'ONU demeure une énigme vu la pléthore actuelle d'armes illicites et vu que seul le contrôle efficace des transferts de munitions pourrait les empêcher d'être opérationnelles.

On peut se demander si certains Etats n'ont pas la volonté de garder une certaine liberté d'action dans certains transferts, sans être pointés du doigt dans le cadre de l'un ou l'autre instrument international.

Bien qu'il ne permette pas de tirer des conclusions définitives, l'exemple suivant incite à ce type de réflexion.

Entre le 8 et le 16 août 2006, la presse turque a publié plusieurs articles faisant mention de l'envoi de munitions depuis la base de l'OTAN d'Incirlik et à destination des Etats-Unis et/ou d'Israël. Selon les déclarations officielles du gouvernement turc et des forces aériennes américaines (USAF), il s'agissait d'un surplus de munitions (pour 2.600 tonnes au total), destiné au rapatriement vers les Etats-Unis à partir des ports de Mersin et de Tasucu²³. Selon les autorités portuaires, en revanche, les conteneurs étaient embarqués sur différents bateaux à destination notamment de Chypre et d'Israël²⁴. Quelques jours après, la presse évoquant le contenu des conteneurs, parlait de bombes pour les avions F-16, d'obus et de munitions pour fusils M-1, à destination d'Israël²⁵, créant de vives réactions de plusieurs parlementaires turcs²⁶. Curieusement, après le 16 août et avec la fin de la guerre Israël-Liban, plus aucune information n'a paru dans la presse et les déclarations parlementaires se sont estompées.

Définition des ALPC

Le PoA de l'ONU ne donne pas de définition claire des ALPC bien que les négociations et les versions initiales se réfèrent à la définition donnée par le premier Groupe d'experts de l'ONU sur les armes légères de 1997. Cette dernière définition est donc restée implicitement d'usage jusqu'à ce que l'exclusion des munitions ne la remette en cause. Par ailleurs, l'existence d'une définition des armes à feu dans le cadre du Protocole de Vienne a provoqué la nécessité de donner une définition pour les ALPC dans le processus de New York, qui est davantage axé sur les conflits et les armes de type militaire. Entre les deux extrêmes, la préférence a été donnée à une définition hybride, où la définition d'armes à feu donnée dans le Protocole « contamine » l'Instrument sur la traçabilité.

23 Zaman 'on line' (<http://www.zaman.com.tr>), « Envois d'explosifs de la base d'Incirlik vers Tasucu », 8 août 2006 ; et « L'expédition mystérieuse d'Incirlik continue », 10 août 2006 ; et le quotidien Cumhuriyet, « La marchandise est destinée aux Etats-Unis », 12 août 2006 ;

24 Cumhuriyet, « Expédition douteuse d'Incirlik », 10 août 2006.

25 Cumhuriyet, « D'Incirlik à Israël », 14 août 2006.

26 Cumhuriyet, « Réaction de CHP aux expéditions d'Incirlik », 15 août 2006.

Cette définition est importante car elle distingue nettement les armes de petit calibre des armes légères (par.4a et 4b)²⁷ et ce, pour la première fois dans un instrument international. Le fait d'avoir introduit la définition des armes à feu en tant que telles et d'une manière limitée à la technologie actuelle est en soi une limitation à laquelle il faudra certainement remédier dans les années à venir. On aurait pu s'en tenir uniquement aux « ALPC », la notion d'armes « à feu » n'intervenant pas dans le processus de New York jusqu'alors. Ceci montre que les processus de l'ONU peuvent parfois être limités par le niveau de connaissances techniques de certaines délégations gouvernementales, dont les membres sont nouveaux ou inexpérimentés en matière d'ALPC.

Toutefois, l'Instrument offre une bonne référence pour de futures négociations au sein de l'ONU et pour un échange d'information complète entre les Etats. Il est regrettable bien entendu que cette référence exclue les munitions.

Autres définitions

Le traçage

L'Instrument se limite au traçage des armes « illicites » et ne comporte pas de disposition visant la traçabilité d'une arme à tout instant. Le système se contente du contrôle *a posteriori*, ce qui signifie que l'on attend que les armes détournées sur le marché illicite soient utilisées dans une situation de crime et saisies par les autorités. Par ailleurs, l'Etat est libre de décider d'effectuer le traçage ou non sans que rien ne l'y oblige. On arrivera donc à des situations similaires à ce qui existe actuellement, où l'on serait obligé de tracer les armes après plusieurs années avec toutes les difficultés que cela engendre concernant l'échange d'information. Or, un système efficace et préventif devrait prévoir la possibilité de tracer une arme dès sa fabrication, ce qui impliquerait un contrôle harmonisé du circuit licite dès le départ.

C'est ainsi que le Comité du Conseil de sécurité pour la RDC s'est trouvé, depuis sa création, dans l'impossibilité de tracer les armes découvertes dans ce pays. Le rapport S/2006/53 de ce Comité est exemplaire car il montre que « *l'opacité traditionnelle du négoce légal des armes rend le dépistage de ces armes presque impossible* » (par. 47). Le même rapport montre également le manque de sanctions qui obligerait les Etats à coopérer et dresse un tableau assez pessimiste des réponses qu'il a reçues (ou plutôt qu'il n'a pas reçues) des Etats²⁸.

ALPC illicites

La définition du terme **illicite** est à l'origine des limitations que nous avons mentionnées dans le paragraphe précédent. En effet, le paragraphe 6(a) stipule que les ALPC sont illicites si « *elles sont considérées comme illicites en vertu de la loi de l'Etat sous la juridiction territoriale duquel elles ont été trouvées* ». Cela fait autant de lois différentes que de pays membres de

²⁷ Les armes de petit calibre sont destinées à un usage personnel tandis que les armes légères peuvent être portées par deux ou trois personnes tout en étant portables par une seule. Une différence importante existe par rapport à la définition du 1^{er} Groupe d'experts de 1997, qui incluait dans la catégorie des armes légères, celles qui peuvent être portées par un véhicule léger mais non par des hommes. C'est le cas de certains lance-missiles lourds sol-air et de mortiers de grosses dimensions.

²⁸ Voir également d'autres rapports du même Comité comme : S/2006/525 et S/2007/40.

l'ONU²⁹. A cela s'ajoute l'incertitude quant à savoir si l'Etat concerné ouvrira ou non une enquête de traçage, ce qui introduit donc dans le processus une subjectivité politique. L'Etat en question devrait également avoir les moyens et un intérêt à tracer les armes. En l'absence d'une organisation internationale qui pourrait aider à coordonner les requêtes de traçage et assister les Etats, on ne voit pas comment la police d'Etats tiers pourrait mener une enquête à l'échelle globale et quel en serait son intérêt. Tel qu'il est établi, l'Instrument ne pourrait pas être appliqué d'une manière systématique³⁰ et perd donc son universalité. Le système étant bilatéral, les Etats resteront isolés dans leur action.

Par ailleurs, les Forces de paix de l'ONU ont été privées de la possibilité d'ouvrir des enquêtes dans le cadre de l'Instrument, certains Etats comme le Pakistan, Israël et l'Egypte y étant farouchement opposés et estimant que le Conseil de sécurité a toujours le droit de lancer des requêtes de traçage. Or, il est difficile de concevoir une saisie systématique du Conseil de sécurité pour tracer les armes saisies par les forces de l'ONU dans le cadre de leur mission³¹.

L'Instrument risque donc d'être utilisé dans un cadre très restreint et les enquêteurs continueront à faire appel aux systèmes traditionnels. Par ailleurs, les missions internationales telles que les forces de paix et/ou les comités d'experts de l'ONU peuvent difficilement recourir à l'Instrument puisqu'ils doivent chaque fois passer par l'Etat dans lequel ils opèrent³². Ceci met également à mal les experts de ces organisations, qui s'inquiètent de la possibilité de suppression des informations dans le cadre des enquêtes qu'ils transmettraient aux Etats pour les mener à leur place, préférant dès lors l'utilisation de leurs propres méthodes. Par ailleurs, le DDA³³ a confirmé n'avoir reçu jusqu'à présent aucune information de la part des Etats dans le cadre de l'Instrument sur la traçabilité.

Nous pouvons donner un exemple récent et important de non-utilisation de l'Instrument dans le cadre de l'enquête menée par la police et la douane turques sur les 1.500 armes saisies en 2006 en provenance d'Irak³⁴. La police a pu déterminer, selon ses propres méthodes d'investigation, qu'environ 1.100 de ces armes provenaient de la restructuration des forces irakiennes. La plupart avaient été amenées par les pays alliés comme les Etats-Unis et la Pologne. Ces armes serviraient dans la criminalité³⁵ et le

29 Il aurait été plus simple, comme l'avait proposé la délégation des Pays-Bas pour les définitions lors des négociations de la 2^e session du Groupe de travail, de définir comme illicite le fait d'être « *non marqué, ou marqué et/ou transféré d'une manière non conforme avec les dispositions de l'Instrument ou en violation avec les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité* » (Traduction de l'original qui a été distribué en anglais lors de la 2^e session des travaux de l'OEWG).

30 Comme le prévoit pourtant la définition du traçage « *...suivi systématique des ALPC illicites...* ».

31 Signalons toutefois que le rapport annexé à l'Instrument recommande dans son paragraphe 28 de revoir les possibilités d'étendre l'applicabilité de l'Instrument aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. La question est restée en suspens jusqu'à présent.

32 Selon nos entretiens avec certains membres du Comité du Conseil de sécurité pour la RDC, les experts ont utilisé leurs propres méthodes de traçage et n'ont jamais fait appel à l'Instrument sur la traçabilité.

33 La présentation du Département des affaires du désarmement lors de la rencontre d'experts de l'UNODC à Vienne dans le cadre de l'application du Protocole sur les armes à feu en ce qui concerne le marquage, l'enregistrement et le traçage, 6-8 novembre 2006.

34 Déclaration du délégué turc auprès de l'OSCE lors de la rencontre du FCS (Forum sur la coopération et la sécurité) à Vienne, le 21 mars 2007, dans le cadre du contrôle du trafic d'ALPC par voie aérienne.

35 Par exemple, selon le responsable de la Police turque qui était également présent lors de la réunion de l'OSCE, une de ces armes avait servi à assassiner un prêtre à Trabzon en 2006, les personnes qui l'ont assassiné ayant également un lien avec l'assassinat du journaliste turc d'origine arménienne en janvier 2007.

terrorisme. Selon les dires de la police turque, certains pays et compagnies ne collaboreraient pas dans l'enquête de traçage sous prétexte de confidentialité des informations. Signalons également que des investigateurs américains ont établi que l'armée américaine a amené 505.093 armes en Irak dont seulement 12.128 avaient été enregistrées³⁶. Selon le rapport fédéral, ces armes auraient été données aux forces irakiennes et les autorités de l'armée américaine ont déclaré ignorer qu'ils étaient tenus de les enregistrer³⁷. Ces armes sont actuellement en Irak et dans les pays environnants, avec peu de probabilité de traçage. A leur tour, les Américains auraient saisi en Irak, une centaine de fusils automatiques d'origine autrichienne qui viendraient d'un lot de 800 fusils vendu par ce pays à l'Iran en 2006³⁸. Toutefois, l'Autriche décline toute responsabilité dans le détournement de ces armes vers l'Irak.

Quelles possibilités de prévention ?

Ces transactions montrent qu'il est nécessaire de pouvoir suivre systématiquement les ALPC de manière à ce qu'elles soient traçables à tout moment. Ceci implique un contrôle efficace et effectif du circuit légal tout au long du transfert. En effet, le passage vers le circuit illicite n'étant pas prévisible au départ, toute action préventive exigerait des contrôles proactifs. Les armes devraient être enregistrées avec toutes les informations nécessaires et de préférence contrôlées physiquement aux points d'exportation, de transit éventuel et à l'importation pour vérifier que ce qui est parti est bien arrivé à destination et concorde avec les documents. Un contrôle ultérieur d'une utilisation finale fidèle aux conditions de départ avec l'interdiction de réexportation des armes devrait également être effectué si nécessaire.

La révision du Code de conduite européen a mis en évidence le caractère nécessaire de ces mesures pour bien cadrer les transferts et empêcher les déviations vers le marché illicite ou en contravention avec les conditions initiales d'utilisation finale³⁹. Malheureusement l'Instrument sur la traçabilité n'a aucune vocation préventive et proactive. Néanmoins, appliqué à la lettre, il permettrait certainement d'améliorer les contrôles du circuit dans la mesure où il introduit une série de normes internationales.

Marquage

Le marquage permet de retrouver l'arme dans un registre et est donc précieux pour le traçage et la détermination de l'origine⁴⁰. Lors des négociations, influencé par les adeptes du Protocole de Vienne, le président du Groupe de travail a introduit une clause de marquage (quasi identique à celle du Protocole) (par. 8a). Alors même que la Chine n'avait pas soulevé une telle exigence lors des débats, le marquage à l'aide de symboles géométriques a donc été introduit dans le projet avec une série de termes comme « *user-friendly* » (d'usage facile) dont l'interprétation reste douteuse. Ceci est

³⁶ Selon un rapport fédéral du gouvernement américain, New York Times, 30 octobre 2006. Il s'agit de divers types d'ALPC comme les fusils d'assaut, mitraillettes, pistolets automatiques, lance-grenades.

³⁷ Voir le quotidien turc Hürriyet, 24 février 2007, "Missing US weapons in Iraq said being used in crime, Terrorism in Turkey", BBC monitoring.

³⁸ Telegraph.co.uk, le 14 février 2007.

³⁹ Voir les Notes d'analyse du GRIP sur la destination finale des exportations d'armes, G. Berghezan, 15 février 2007 : <http://www.grip.org/bdg/g1070.html> et celle sur le critère 7 du Code de conduite européen en cours de publication : www.grip.org

⁴⁰ Voir, comme exemple parlant de l'importance du marquage, le rapport S/2006/53 du Comité du Conseil de sécurité de l'ONU concernant la RDC, *op. cit.*

vraiment dommage puisqu'on reproduit une erreur provenant du temps des négociations du Protocole, en privilégiant quelques pays qui utilisent des symboles géométriques qui ne sont déchiffrables que par eux. On peut facilement imaginer que la véracité de l'interprétation de ces symboles ne pourra jamais être connue à 100% par les autres pays.

Deux autres problèmes sont posés par le caractère non obligatoire du marquage de l'année de fabrication, combiné à une durée limitée de la conservation des données : d'une part, il ne permet pas de différencier les nouvelles fabrications des anciennes, et d'autre part, tout pays d'origine peut évoquer une date de fabrication antérieure à la période de conservation des données pour refuser de donner des informations.

En ce qui concerne le marquage à l'importation (par. 8b), il est également étonnant que le marquage de l'année d'importation ne soit pas obligatoire. Notons que certains pays s'opposaient au principe même du marquage à l'importation (l'Iran, le Japon, Israël et l'Égypte).

Le paragraphe 8(c) de l'Instrument est une copie conforme de l'article 8.1.c du Protocole, comme demandé par les États-Unis lors des premiers débats. Il s'agit de marquer les armes transférées des stocks de l'État à l'usage civil. Cette clause est plutôt inquiétante car elle sous-entend l'existence d'armes non marquées dans les stocks gouvernementaux. Les surplus de stocks militaires seraient de surcroît susceptibles d'alimenter le marché civil au lieu d'être détruits.

La notion de marquage caché (de sécurité) n'a pas non plus été introduite dans le texte. Il s'agit d'un marquage supplémentaire qui serait effectué sur une pièce difficilement accessible après la fabrication de l'arme de façon à pouvoir y recourir en cas d'éradication du marquage classique⁴¹. Par contre, le paragraphe 10 introduit la notion de pièce essentielle, un élément de base dont la destruction rendrait l'arme inutilisable. Il serait utile que le marquage classique soit également appliqué sur cette pièce essentielle. Toutefois, comme l'Instrument n'impose pas le marquage d'au moins deux pièces, dont ladite pièce essentielle, il laisse le marquage supplémentaire facultatif. Dès lors, en respectant l'exigence minimale, la suppression d'un seul marquage de l'arme suffirait pour ne plus permettre de retrouver ses traces.

Enregistrement

Après le marquage, l'enregistrement est le deuxième paramètre pour un traçage effectif. Il contient l'information sur le marquage de l'arme avec son historique depuis la fabrication. En principe, toutes les informations concernant les transferts d'ALPC devraient être reprises dans les registres, permettant de suivre l'arme à tout instant⁴². L'Instrument sur la traçabilité ne comporte que trois paragraphes sur l'enregistrement, ce qui reflète les restrictions imposées par certains États qui considèrent traditionnellement ces informations (telle que la détention par les civils) comme confidentielles. Or, le but est de suivre les armes et non les personnes qui les détiennent. Des

41 Voir « Projet de convention : marquage, enregistrement et traçage des ALPC », I. Berkol, Rapports du GRIP, juin 2004 : https://www.grip.org/pub/rapports/rg04-4_convmarquage-fr.pdf

42 Voir « Article.7. Enregistrement », dans « Projet de convention : marquage, enregistrement et traçage des ALPC », *op. cit.*

contraintes constitutionnelles ont poussé plusieurs Etats à adopter une approche prudente au détriment d'autres Etats qui souffrent de la prolifération illicite des ALPC et de l'impunité dans laquelle agissent les acteurs qui y contribuent⁴³.

L'Instrument spécifie que l'enregistrement, ainsi que sa méthode, sont une prérogative nationale (par.11). S'il souligne la nécessité de rendre le traçage fiable et rapide, il ne précise hélas pas que le registre devrait être informatisé et centralisé. Point positif : la durée minimale de conservation des données a été augmentée à trente ans pour la fabrication et à vingt ans pour les autres registres (comparée aux dix années fixées dans le Protocole de Vienne). On peut cependant se demander pourquoi les Etats n'ont pas exigé que l'information soit conservée indéfiniment comme c'est le cas dans plusieurs pays et en général pour les fabricants d'armes⁴⁴. Cette lacune permet de refuser de donner des informations d'une manière arbitraire et, notamment, lorsque la date de fabrication de l'arme n'est pas connue⁴⁵.

D'une manière générale, le paragraphe sur la traçabilité réglementant l'enregistrement comporte plusieurs lacunes en ce qui concerne les informations à enregistrer et la manière de les enregistrer. En effet, l'insuffisance d'information rend l'utilisation des registres difficile⁴⁶. Une source importante d'information lacunaire est la transformation et le reconditionnement des armes par des usines locales et des armuriers qui remplacent les numéros de série par d'autres sans les enregistrer en relation avec le numéro qu'ils ont effacé⁴⁷. Ceci se produit également dans les pays occidentaux où les armuriers effectuent des transformations sans avoir l'obligation de les faire contrôler par les autorités et laissent ainsi les anciennes données dans les registres.

Coopération en matière de traçage

L'Instrument prévoit un mécanisme de traçage volontaire et bilatéral qui dépend du bon vouloir politique des Etats et de leur capacité à l'appliquer. Pour être efficace, le système devrait être multilatéral et coordonné de préférence par une organisation internationale, comme l'ONU, capable d'aider les Etats qui n'ont pas la capacité suffisante et de procéder systématiquement à une requête sans dépendre du bon vouloir des Etats.

43 Voir le chapitre II.G du rapport S/2006/53 du Comité du Conseil de sécurité de l'ONU concernant la RDC, *op. cit.* : le rapport épingle des lacunes incontestables dans l'enregistrement et l'identification des armes. Le paragraphe 37 souligne que « le Groupe trouve très préoccupant l'absence générale d'enregistrement et l'identification exacte des armes et le fait que les exportateurs ne soient pas tenus de communiquer aux autorités chargées du contrôle des exportations les numéros de série de toutes les armes exportées ». Le paragraphe 32 cite que « le Groupe trouve préoccupant que l'on puisse délivrer des autorisations d'exportation sans exiger de connaître les numéros de série des armes correspondantes » faisant référence entre autres à une exportation d'armes bulgares vers le Nigeria, qui s'est retrouvée finalement en RDC.

44 On peut citer la Convention de la CEDEAO sur les ALPC et leurs munitions, adoptée le 14 juin 2006, où les registres sont tenus indéfiniment et incluent les munitions.

45 Le rapport susmentionné du Comité du Conseil de sécurité de l'ONU concernant la RDC stipule dans son paragraphe 37 « qu'un pays producteur a déclaré ne pouvoir donner suite à ses demandes de traçage à cause de la date de fabrication des armes visées ».

46 *Ibid.* Le paragraphe 36 du même rapport stipule que deux listes d'armes données au Comité dans le cadre de programmes de DDR (désarmement, démobilisation et réintégration) n'ont pu servir au dépistage en raison de l'absence d'un certain nombre d'informations essentielles.

47 *Ibid.* Le paragraphe 39 du même rapport confirme que « cette pratique implique que des stocks entiers d'armes disparaissent complètement sans aucune possibilité de remonter jusqu'à leur origine ». Le rapport cite dans le paragraphe 186, l'usine de Nakasongola en Ouganda comme exemple et ajoute qu'il n'a jamais pu obtenir l'autorisation des autorités pour la visiter.

Par ailleurs, selon le mécanisme préconisé par l'Instrument, l'Etat sollicité par une requête de traçage peut refuser de répondre ou restreindre son contenu pour des raisons de confidentialité et/ou de sécurité nationale. Le système n'est donc guère plus sûr d'aboutir à un résultat qu'avant l'existence de l'Instrument. Une des raisons principales est que, comme nous l'avons souligné plus haut, le système ne permet pas de construire le parcours d'une arme avant son implication dans un crime. Le résultat du traçage dépendrait donc du temps écoulé depuis la fabrication et de la disponibilité ou non des informations et des moyens pour l'Etat qui veut effectuer le traçage. L'Instrument ne prévoit pas non plus le cas d'un Etat qui, devant répondre à la requête, estimerait injustifiée ou insuffisante la demande de l'Etat requérant⁴⁸ et se contenterait d'exiger une explication (par.23). De même, aucune sanction n'est prévue en cas de refus arbitraire.

Dans la pratique actuelle, les réponses aux demandes de traçage restent largement insuffisantes et depuis l'adoption de l'Instrument sur la traçabilité, aucun changement n'a été observé⁴⁹. A notre connaissance, le DDA n'a reçu aucune information témoignant de l'application de l'Instrument, ce qui laisse supposer que les Etats n'ont pas encore pris les mesures nécessaires à sa mise en œuvre.

Application

Ce chapitre de l'Instrument prévoit la mise en place des mesures pour son application effective par les Etats, comme le renforcement des législations, l'instauration de points de contact pour échanger l'information, l'assistance technique et financière aux Etats demandeurs, l'amélioration de la technologie de marquage et d'enregistrement, et la coopération avec des organisations internationales et régionales. Parmi ces dernières, sont citées l'ONU et Interpol, mais rien n'oblige les Etats à coopérer ni à demander l'assistance de ces organisations. Des questions se posent, toutefois, quant à la capacité d'Interpol de mener à bien ces opérations. Interpol, en effet, n'a pas d'expérience, ni de moyens dans les situations de conflit ainsi qu'en matière d'armes légères et d'armes de type militaire. Un autre problème évoqué par les Etats est le respect de la confidentialité des informations qui seront données à Interpol.

En ce qui concerne l'ONU, comme l'intervention des forces de maintien de la paix a été écartée, son rôle se résume à transmettre des informations sur les points de contact et sur les pratiques nationales de marquage en ce qui concerne les initiales des pays fabricants et importateurs (par.31-32).

Le rôle que peuvent jouer les organisations internationales et régionales aurait pu être beaucoup plus important, voire central, dans la coordination des requêtes de traçage si on avait voulu leur donner un mandat clair pour assister les Etats d'une manière systématique. Mais cela équivaudrait, aux yeux de certains Etats, à un droit de regard dans leurs affaires politiques,

48 Ceci pourrait provenir notamment des différences d'interprétation du caractère illicite d'un Etat à l'autre.

49 Le rapport du Comité du Conseil de sécurité sur la RDC montre bien que les requêtes de traçage restent sans réponse dans la majorité des cas et que la coopération entre les Etats reste encore à construire : voir le chapitre VII sur la coopération entre les Etats des Grands Lacs et le Groupe d'experts. Le paragraphe 178 témoigne de l'insuffisance de la coopération des Etats et le paragraphe 180 souligne clairement que, malgré plusieurs demandes, le Comité attend toujours l'inventaire des armes légalement acquises par la RDC depuis la mise en place de l'embargo de l'ONU.

même si c'est dans un nombre très limité de cas. Cette situation nuit à l'immense avantage qu'un tel système de coopération obligatoire pourrait apporter.

Suivi

Le chapitre sur le suivi comprend principalement la production d'un rapport national par les Etats tous les deux ans, dans la mesure du possible en même temps que les rapports nationaux présentés lors des Réunions biennales de suivi du PoA. Certains Etats, comme la Suède, avaient demandé, mais sans succès, un suivi propre à l'Instrument, distinct de celui du PoA, dont la continuité n'est pas assurée à l'avenir⁵⁰. Les Pays-Bas, par exemple, avaient proposé une clause, appelée « *enabling clause* », qui permettrait de développer un mécanisme de suivi « après » la conclusion de l'Instrument, compte tenu du peu de temps consacré durant les négociations au développement de mécanismes efficaces de mise en œuvre et de suivi.

On pourrait également prévoir une amélioration ultérieure de l'Instrument par le biais de comités d'experts nommés par l'Assemblée générale des Etats à l'instar d'autres conventions de l'ONU, comme le Comité sur les droits de l'homme, le Comité sur les droits de l'enfant ou de la femme, le Comité sur la discrimination raciale et le Comité sur le transport des matières dangereuses. Les Etats pourraient ainsi participer aux travaux du comité et faire valoir leurs observations. Le comité pourrait alors présenter un rapport et faire des recommandations à l'attention de l'Assemblée générale pour une éventuelle révision des dispositions de l'Instrument lors de la Réunion biennale, évitant ainsi des discussions techniques.

Conclusion

L'Instrument de l'ONU sur la traçabilité des ALPC est un pas en avant modeste mais significatif dans la lutte contre la prolifération des armes légères. Il améliore les normes existantes notamment en matière de définitions, la coopération entre les Etats et le marquage.

Les Etats ont cependant raté l'occasion historique qui leur était offerte de développer un mécanisme efficace de contrôle des transferts d'ALPC. Ce mécanisme leur aurait permis de prévenir en grande partie le détournement des armes vers le marché illicite durant leurs transferts et leur utilisation. Des contrôles proactifs des transferts auraient permis de réagir rapidement sans attendre que les armes soient détournées et découvertes en situation illicite après plusieurs années.

La prévention devrait être le principe de base (assorti de méthodes de réaction rapide) si l'on veut diminuer la dissémination incontrôlée des ALPC dans des régions de conflit. Il n'est toutefois pas trop tard si les Etats décident d'améliorer l'Instrument ultérieurement en se dotant d'un système de suivi efficace. C'est ce qu'a préconisé une majorité d'Etats lors des négociations du Groupe de travail sur la traçabilité. La transformation en un instrument juridiquement contraignant et incluant les munitions dans un proche avenir seraient deux étapes nécessaires à cet effet. Toutefois, des contrôles

⁵⁰ La Réunion biennale ne disposerait donc que d'une semaine pour revoir à la fois l'application du PoA et de l'Instrument sur la traçabilité. Compte tenu de l'expérience des deux premières Réunion biennales pour le PoA, peu de possibilités s'offriront pour revoir et améliorer dans le futur le document sur la traçabilité.

efficaces lors des transferts avec des inspections physiques à toutes les étapes en vue de déterminer rapidement les détournements seraient indispensables à un mécanisme préventif. Ce dernier devrait être coordonné de préférence par un organisme international en vue d'assister les Etats et aboutir à un système multilatéral et effectif.

© 2007, **GRIP • Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité**
70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles - Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33
Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.
Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.