

Mise en œuvre effective des instruments existants sur les armes légères et de petit calibre : analyse du document de l'OSCE

Par **Ilhan Berkol**, Chercheur au GRIP

28 octobre 2008

Résumé

S'il existe aujourd'hui divers instruments de contrôles sur les armes légères et de petit calibre (ALPC), leur mise en œuvre reste faible. En effet, depuis le Protocole des Nations Unies sur les armes à feu, les États parties ont fourni des améliorations normatives pour tenter de réglementer ces armes, mais les moyens qu'ils mettent en œuvre sur le terrain ne permettent pas de les appliquer efficacement. Aujourd'hui, les États devraient étudier comment les pratiques existantes pourraient être efficacement appliquées sur le terrain, de même qu'ils devraient aller au-delà des dispositions présentes et prendre des mesures supplémentaires pour parvenir à contrôler les ALPC. Après huit années d'existence, le Document de l'OSCE mérite d'être analysé sous cet angle.

Abstract

Effective implementation of existing instruments on Small Arms and Light Weapons: an analysis of the OSCE Document

Despite numerous existing instruments of controls on small arms and light weapons (SALW), today, their implementation remains weak. Indeed, since the UN Firearms Protocol, the States Parties provided normative improvements to try to regulate these weapons, but the means used on the field are insufficient for an efficient implementation. Today, the States should study how the existing practices could be effectively applied on the field, just as they should go beyond the existing provisions and take complementary actions to achieve a better control on the SALW. After eight years of existence, the Document of the OSCE deserves to be analyzed from this point of view.

Introduction

La présente note a pour but d'effectuer une brève évaluation de la façon dont la mise en œuvre du Document de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur les armes légères et de petit calibre (ALPC)¹ pourrait être améliorée et de la question de savoir si des dispositions supplémentaires pourraient être introduites dans le processus. La note examine le Document de l'OSCE principalement du point de vue du marquage et du traçage, ainsi que du point de vue du contrôle des transferts d'ALPC afin d'empêcher leur détournement vers le marché illicite.

1. État de la mise en œuvre des instruments existants sur le contrôle des ALPC et comparaison avec le Document de l'OSCE

Au niveau mondial, actuellement, le Protocole des Nations unies sur les armes à feu² est activement préparé afin qu'il puisse être mis en œuvre efficacement par les États parties. Ce document juridiquement contraignant est entré en vigueur depuis juillet 2005 mais sa mise en application a été plutôt faible. L'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC) a développé un Guide législatif pour l'application du Protocole³ très complet mais cela n'a pas été suffisant pour susciter l'intérêt sur le terrain. Par conséquent, l'UNODC a décidé de développer des Lignes directrices sur les principaux articles du Protocole en vue d'une application efficace. Ces Lignes directrices seront publiées pour la fin de l'année 2008 et seront suivies d'une Loi modèle qui aidera les États parties à introduire le Protocole sur les armes à feu dans leur législation nationale.

Les Lignes directrices du Protocole sont plus détaillées que les Guides des meilleures pratiques sur les ALPC de l'OSCE⁴. En réalité, les deux comporteront des complémentarités car, bien que non militaire, la portée du Protocole inclut les transferts des États dans l'exercice de leurs fonctions commerciales, tandis que le Document de l'OSCE vise les ALPC de type militaire. Après huit années d'existence, il serait intéressant pour le Document de l'OSCE d'examiner la façon dont les pratiques existantes pourraient être efficacement appliquées sur le terrain. Il serait souhaitable de prendre des mesures supplémentaires, autres que la destruction des ALPC obsolètes ou en surplus, telles que la vérification du marquage des stocks d'ALPC ou au moment du transfert, et l'existence de registres précis sur les transactions et les stocks d'ALPC.

Ces mesures proactives pourraient exercer un effet direct sur le terrain où le trafic et l'accumulation incontrôlée des ALPC se poursuivent encore, en dépit de l'existence de divers instruments régionaux. Le principal problème est que tous ces documents ne sont pas encore mis en œuvre efficacement et l'organisation sur le terrain est loin d'être satisfaisante. Les États font des efforts au niveau normatif, mais l'application des documents est encore très faible. Les moyens, tels que les ressources humaines et le renforcement des capacités, à la disposition des États dans les régions en conflit sont très limités. La Convention de la CEDEAO sur les armes légères et les munitions⁵ par exemple, est un document fort qui

1. Document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre, 24 novembre 2000. Disponible sur :

http://www.grip.org/bdg/pdf/20001124-OSCE_ALPC.pdf

2. Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/55/255, 8 juin 2001. Disponible sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1879.pdf>.

3. « Guide législatif pour l'application du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnels à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée » in *Guides législatifs pour l'application de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles s'y reportant*, UNODC, février 2005, pp.425-546. Disponible sur http://www.unodc.org/pdf/crime/legislative_guides/French%20Legislative%20guide_Full%20version.pdf

4. Manuel des meilleures pratiques relatives aux armes légères et de petit calibre, OSCE, 2003. Disponible sur http://www.osce.org/publications/fsc/2003/12/13550_29_fr.pdf

5. Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, *La Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions, et autres matériels connexes*, 14 juin 2006, Abuja. Disponible sur : http://www.grip.org/research/convention_CEDEAO_FR.pdf

pourrait avoir réellement des effets sur le terrain, mais depuis juin 2006, la progression est lente, et l'Unité des armes légères de la Commission de la CEDEAO se compose toujours de trois personnes en dépit de l'énorme travail qui devrait être effectué. Les ratifications par les États membres sont également très lentes.

L'importance des munitions

Le manque de volonté politique pour aborder tous les paramètres de la problématique des ALPC est un problème persistant. Les avancées réalisées sur de nombreuses questions sont affaiblies à cause d'autres paramètres qui sont bloqués. Un des obstacles majeurs est la non-réglementation des munitions pour les ALPC aux niveaux international et national. Les munitions sont considérées comme une entité séparée des armes, mais causant des dommages continus aux personnes. Les munitions sont bien plus importantes que les armes du point de vue de la traçabilité parce que des milliers d'entre elles sont utilisées par les mêmes armes qui se trouvent dans des mains criminelles. Tracer les munitions est un moyen sûr pour découvrir les ALPC qui circulent sur le marché illicite depuis des dizaines d'années.

Finalement, la communauté internationale a décidé d'aborder la question des munitions en dépit de la résistance importante de certains acteurs. L'OSCE vient de publier un Manuel des meilleures pratiques sur les munitions. Mais sans suivi sur le terrain pour pousser les États à une mise en œuvre efficace, nous pourrions d'attendre huit années de plus avant de voir des résultats.

Quels sont les problèmes ?

Le Protocole de Nairobi⁶ est l'un des instruments régionaux les plus avancés quant à son application. Or l'impact réel sur la région, où plusieurs pays sont toujours en guerre, est quasi inexistant. Dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (en anglais *Southern African Development Community*, ou SADC), le Protocole adopté en 2001 est loin d'être mis en œuvre⁷. Même en Occident, les documents existants ne sont pas correctement mis en œuvre. L'Union européenne (UE) cherche toujours à introduire le Protocole sur les armes à feu de l'ONU dans la législation communautaire. La Convention de l'Organisation des États américains (OEA)⁸, pourtant l'instrument le plus ancien et comportant des législations modèles, n'a toujours pas pu imposer ses dispositions aux États américains. Par exemple, le seul pays qui procède au marquage des cartouches de munitions avec des numéros de lots est le Brésil, et ce, non pas grâce à l'existence de la Convention de l'OEA mais bien en raison du vaste détournement des stocks gouvernementaux par le vol et la corruption.

Les récents instruments ne sont pas non plus correctement mis en œuvre. La Troisième Réunion biennale des États sur l'application du Programme d'action sur les ALPC⁹ a montré que les États n'utilisent pas les outils de l'Instrument international sur la traçabilité des ALPC¹⁰.

Les problèmes relatifs aux contrôles des transferts d'ALPC sont très importants. Le récent travail du Groupe d'experts gouvernementaux des Nations unies pour un Traité sur le commerce des armes insiste sur le fait

6. « Le Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la région des Grands Lacs et de la Corne de l'Afrique », 21 avril 2004, Nairobi. Disponible sur : <http://www.grip.org/bdg/g4553.html>

7. Communauté de Développement de l'Afrique australe, *Protocol on the control of firearms, ammunition and other related materials in the Southern African Development Community (SADC) Region*, 14 août 2001, Blantyre. Disponible sur : <http://www.grip.org/bdg/g2010.html>

8. Organisation des États américains, *Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes*, AG/RES.1[XX1V-E97], 13 novembre 1997, Washington, disponible sur : <http://www.grip.org/bdg/g1659.html>.

9. Voir le « Rapport de la Troisième Réunion Biennale des États sur l'application du Programme d'action des Nations unies sur les armes légères », Document de l'ONU : A/CONF.192/BMS/2008/3, 20 août 2008. Disponible sur : <http://www.grip.org/bdg/pdf/20080820-A-CONF192-BMS-2008-3-FR.pdf>

10. *Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapide et fiable des armes légères et de petit calibre*, Document de l'ONU, A/60/88, 27 juin 2005 (version française révisée et publiée le 2 mars 2007). Disponible sur : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4304.pdf>

qu'environ 60 pays seulement disposent de législations nationales réglementant les transferts d'armes¹¹. C'est une des raisons les plus importantes qui fait que d'autres dispositions, telles que le marquage, l'enregistrement, la traçabilité, ne sont pas correctement appliquées parce que les fabricants et les personnes sur le terrain savent que les meilleures techniques n'empêcheront pas l'existence de transferts irresponsables réduisant l'impact de leurs efforts.

Le Guide législatif du Protocole sur les armes à feu de l'ONU suggère en différents points que les États devraient aller au-delà des dispositions existantes du Protocole. En effet, en dépit de la résistance politique qui n'avait pas permis d'aller plus loin dans le texte en 2001, les experts ont vu six ans après que, pour une mise en œuvre efficace, les États parties devraient aller au-delà du texte proposé. C'est de cette manière que les États peuvent parvenir finalement à contrôler dans la pratique le circuit des ALPC et à diminuer l'impact des transferts illicites. Ceci devrait rester à l'esprit lors de la mise en œuvre de tous les instruments existants sur les ALPC.

Le fait que les données et les outils existants ne sont pas examinés et ne sont pas utilisés est une autre question importante. Il y a des rapports nationaux destinés aux Nations unies et à d'autres institutions, mais souvent il n'y a aucune évaluation rapide des rapports et des données. On peut se demander pourquoi tous ces rapports sont transférés s'il n'y a aucune partie intéressée pour les utiliser ? Le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles, bien qu'incomplet, peut être un outil efficace, au moins comme un paramètre d'alerte précoce. La récente guerre dans le Caucase a montré que, avant les hostilités, il y avait suffisamment de signaux qui étaient au rouge sur base des données du Registre des Nations unies¹². Les experts devraient continuellement utiliser et évaluer les outils existants sur les armes pour prévenir les conflits.

D'un autre côté, plusieurs guides des meilleures pratiques sur les ALPC existants, qui vont souvent au-delà des documents, devraient être mis en œuvre par les États à une large échelle.

2. Le Document de l'OSCE et la mise en œuvre de certaines de ses dispositions

Le présent paragraphe analyse le Document de l'OSCE et certaines de ses dispositions en vue d'améliorer la mise en œuvre du Document.

Marquage :

Des inspections physiques devraient être faites au moment de l'expédition et de la réception des cargaisons pour vérifier les marquages ; le Document de l'OSCE, Section III.B.7 précise « aucun transfert d'ALPC non marquées », seules les ALPC marquées seront transférées.

La Section II.B.1 exige la vérification des inscriptions uniques sur les ALPC produites dans les pays de l'OSCE : ceci pourrait être fait par des Bancs d'épreuve et des organismes existants sur le contrôle du transport des marchandises dangereuses, partout où c'est possible.

La Section II.B.2 exige une mise à jour régulière de l'information sur les systèmes de marquage : l'instauration de comités techniques spécialisés à cet effet dans chaque pays serait utile. La Section II.D requiert également l'échange d'informations relatives aux procédures nationales pour le contrôle de la fabrication des ALPC.

11. Voir le « Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques », Document de l'ONU : A/63/334, 26 août 2008. Disponible sur :

12. Voir sur : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0908.pdf> : « Les pyromanes du Caucase : les complicités du réarmement de la Géorgie » Note d'analyse du GRIP, Luc Mampaey, 26 Septembre 2008.

Enregistrement des informations :

Les États acceptent de garantir que des registres détaillés et précis des transactions sur les ALPC soient conservés aussi longtemps que possible pour la traçabilité, le Document de l'OSCE, Section III.C.2 : l'existence de ces registres devrait être vérifiée par les États participants.

La Section II.C exige des États l'établissement de registres adéquats des ALPC qu'ils détiennent : la meilleure solution serait d'ouvrir un dossier dans le registre pour chaque arme et de garder les informations en permanence.

Traçage :

Les sections III.E.3 et E.4 concernent les enquêtes et la coopération avec les organisations intergouvernementales, telles que Interpol, en matière de traçabilité des ALPC illégales ; ces dispositions sont en relation avec l'application de l'Instrument international sur la traçabilité (IIT) et sont obligatoires sous ce document : les États devraient appliquer effectivement l'IIT ce qui n'est pas encore le cas, et la possibilité de collaboration avec Interpol en matière de traçabilité des ALPC n'est pas utilisée.

Transferts :

La section III.F concerne l'échange d'informations sur les transferts d'ALPC à travers le Centre de prévention des conflits (CPC) qui devrait être fait chaque année ; les États membres devraient compléter l'échange d'informations en utilisant les points de contact nationaux sur les ALPC : les États devraient examiner s'il serait utile de créer un centre ou une agence spécialisée sur les ALPC pour les pays de l'OSCE.

La section III.B.6 concerne l'utilisation des inspections physiques des cargaisons d'ALPC au point de livraison et aux procédures pour sécuriser la livraison des armes ; la section III.B.2 concerne le contrôle adéquat des transferts pour empêcher le détournement des ALPC : la création d'une agence spécialisée pourrait être plus efficace.

La section III.C.1 concerne l'authentification du certificat d'utilisation finale (et du Certificat international d'importation, CII) qui devrait être explorée par les États participants ; les États membres de l'OSCE pourraient être impliqués dans le développement d'une norme minimum commune à cet effet.

La section III.A.3 concerne les critères à l'exportation d'ALPC et la technologie liée à leur conception : il devrait y avoir des critères supplémentaires concernant la technologie pour produire des ALPC, autres que ceux relatifs au transfert des articles finis, car les lignes de production sont conçues pour fonctionner durant des dizaines d'années.

Pour garantir les dispositions de la section II.A relative au contrôle de la fabrication des ALPC, des vérifications sur le site de la fabrication et des marquages devraient être effectuées par les États ou par une agence spécialisée.

Munitions :

La section II concernant la production, le marquage et la tenue de registres n'inclut pas les munitions qui ne sont pas explicitement présentes dans le Document de l'OSCE : prenant en compte les Guides des meilleures pratiques sur les munitions récemment élaborés, la section II devrait aussi s'appliquer aux munitions et les États devraient introduire cette clause dans le Document. Tous les instruments régionaux incluent les munitions avec les ALPC.

Les stocks :

Selon la section IV (Introduction), la gestion et la sécurité des stocks d'ALPC est essentielle pour la réduction des accumulations déstabilisantes : les inventaires nationaux en vue de réduire les surplus sont nécessaires. Les Guides des meilleures pratiques sur les armes (2003) et les nouveaux Guides sur les munitions (2008), susmentionnés, devraient être appliqués par les États participants. Les sections IV.A.1 et 2 sur les indicateurs de surplus devraient aussi être prises en considération dans le cadre des Guides des meilleures pratiques.

Il est particulièrement important de vérifier la section A.3.iii relative à la modernisation des stocks d'ALPC parce que les États achètent toujours de vieux stocks provenant d'autres États, même au sein des pays de

l'OSCE. Le récent conflit dans le Caucase a montré cette tendance qui est également vérifiée par le registre des Nations unies.

La section IV.B.1 établit des procédures et des mesures pour la gestion des stocks en vue d'empêcher le vol et la corruption : une comptabilité et des inventaires réguliers sont importants à cet égard et les Meilleures pratiques existantes sur les ALPC et les munitions devraient être utilisées par les États. La pratique brésilienne de marquer les cartouches et les armes avec des numéros de lot et de série ainsi que le marquage du destinataire final est de la plus haute importance pour le traçage à l'avenir¹³. Les États devraient envisager d'introduire cette pratique dans les législations nationales.

La section IV.C.2 indique que « la destruction devrait être généralement utilisée pour se débarrasser des armes ayant fait l'objet d'un trafic illicite » : la destruction devrait aussi être systématiquement utilisée pour toutes les ALPC en surplus et obsolètes.

La mise en commun des informations sur la gestion des stocks d'ALPC et de munitions entre les États participants, requis par la section IV.E.1 – 3, devrait également être vérifiée.

La section V relative à l'alerte précoce est de la plus haute importance car il incombe « à chaque État participant d'identifier toute accumulation potentiellement déstabilisatrice ou toute dissémination incontrôlée d'ALPC associée à sa situation en matière de sécurité » (section V.A.1), et également du point de vue de la prévention des conflits et des situations post-confliktuelles (section V.C.1). Le Forum pour la coopération en matière de sécurité et le Conseil permanent devraient faire une évaluation à ce sujet et un suivi devrait être établi. Les équipes d'assistance et de coopération rapides (REACT) devraient être utilisés (section V.C.2).

Les sections V.D.2 et E concernant des situations post-confliktuelles et d'éventuelles missions de maintien de la paix devraient être réalisées en consultation avec d'autres organisations et institutions internationales. La priorité devrait être donnée à la gestion des stocks et les États participants devraient contrôler ces actions d'une manière proactive.

Suivi :

La section VI vise à établir des points de contact au sein des délégations auprès de l'OSCE et dans les capitales. Il serait préférable de désigner des personnes spécialisées sur les questions liées aux ALPC et de créer dans le futur une équipe ou une unité se consacrant aux questions liées aux ALPC.

La section VI.3 concerne « le développement ultérieur du Document de l'OSCE compte tenu des enseignements dégagés de son application ». Les États pourraient envisager une évaluation de la mise en œuvre en vue d'apporter éventuellement dans le Document quelques changements tels que l'introduction des munitions.

La section VI.6 stipule que les normes du Document sont politiquement contraignantes, ce qui signifie qu'elles sont obligatoires et qu'une mise en œuvre correcte de l'instrument devrait être évaluée après huit ans d'existence. Les États membres devraient donc effectuer une évaluation de la mise en œuvre du Document de l'OSCE au plus tard en 2009 et apporter les changements nécessaires en vue d'une application efficace.

* * *

13. Loi 10.826/03 – Réglementation de l'armée 14-DLOG, 20 octobre 2005 et Réglementation de l'armée 16-DLOG, 15 mars 2004

Mots clés :

Instruments, contrôle, ALPC, OSCE, Nations unies, Protocole

Citation :

BERKOL Ilhan, *Mise en œuvre effective des instruments existants sur les armes légères et de petit calibre : analyse du document de l'OSCE*, Note d'Analyse du GRIP, 28 octobre 2008, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0902fr.pdf>