

2. Exposé des motifs

Plusieurs travaux, en provenance de milieux gouvernementaux, intergouvernementaux et non-gouvernementaux, mettent l'accent sur les difficultés de remonter à la source des armes légères dont l'utilisation illicite a été constatée. L'absence d'un marquage approprié empêche d'identifier le producteur et les divers intermédiaires qui ont participé à leur transfert vers les combattants, les milieux criminels ou d'autres acteurs utilisant abusivement ces instruments meurtriers. De telles difficultés ont, par exemple, handicapé le travail de la Commission d'enquête de l'ONU sur le Rwanda. Cela entraîne une quasi-impunité aux trafiquants et rend aléatoire, sinon impossible, le démantèlement de leurs filières. Il s'ensuit enfin une dilution des responsabilités permettant à des producteurs et des commerçants peu scrupuleux de poursuivre leurs activités sans être inquiétés.

Pourtant, les progrès rapides de la technologie permettraient de modifier radicalement la situation. Grâce à des techniques nouvelles comme l'informatique ou le laser, il serait possible de marquer les armes légères et les munitions, de manière indélébile et harmonisée à l'échelle internationale, et ensuite de tracer leurs transferts en répertoriant dans des registres chacune des transactions dont ils font l'objet. Un registre des armes légères pourrait s'inspirer de celui de l'ONU, actuellement limité à des données générales relatives aux armements conventionnels lourds. Comme ce dernier, et surtout si les États s'engageaient à rapporter l'ensemble de leur production et de leurs transactions en ce domaine, un registre international des armes légères serait un puissant instrument de transparence. Il accroîtrait la confiance dans les régions instables et agirait dans le sens de la prévention des conflits en permettant de donner l'alerte lorsque des transferts excessifs sont constatés.

Un système international de marquage et de traçage des armes légères serait un outil efficace de lutte contre la production, les transferts et l'utilisation illicites de ces armes⁵⁴. Il ne résoudrait pas immédiatement le problème des armes illégales stockées un peu partout dans le monde, mais permettrait d'éviter la croissance de ces stocks et, à terme, d'entrevoir leur élimination. Il permettrait

d'inverser la tendance actuelle, particulièrement claire depuis la fin de la guerre froide, où un nombre croissant d'utilisateurs d'armes légères produit un nombre croissant de victimes. Il s'agit d'un problème de sécurité humaine et de santé publique qui ne pourra être surmonté que par une politique publique globale. Un instrument international permettant d'effectuer des contrôles physiques systématiques sur les transferts d'armement ainsi que la destination et l'utilisation finales est donc nécessaire. Il devrait également permettre de suivre le chemin parcouru par les armes dans le but de découvrir à quel endroit de la chaîne il y a eu un éventuel manquement et de déterminer les responsabilités.

La pression internationale pour trouver une solution au problème du trafic et de l'impunité est de plus en plus importante. Le travail intense de la société civile, notamment par le développement de trois modèles de convention sur la traçabilité des armes légères⁵⁵, sur les transferts d'armes et sur le courtage⁵⁶, commence à donner des résultats encourageants⁵⁷. La complémentarité entre les trois conventions fait que l'on devrait aboutir à moyen terme à une seule convention englobant les trois modèles. En effet, la convention sur le courtage est un cas particulier important du traité sur les transferts d'armement qui vise surtout le contrôle sur le papier. Ce dernier devrait être complété par la convention sur la traçabilité qui est destinée exclusivement au contrôle physique des transferts d'armes.

Est-ce que la convention sur la traçabilité est faisable ?

La traçabilité est probablement le sujet à propos duquel existe le consensus le plus élevé au sein des négociations internationales. Toutes les initiatives

54. Voir le paragraphe 96e du rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur la traçabilité des armes légères.

55. Développé par le GRIP en vue de stimuler les débats lors des travaux du Groupe d'experts gouvernementaux sur le marquage et le traçage des armes légères et qui est étudié dans le présent rapport.

56. Développés respectivement par les ONG « Fundacion Arias » et « the Fund for Peace ».

57. Parmi plusieurs initiatives récentes, l'Union européenne vient d'adopter, par exemple, une Position commune sur le contrôle des courtiers en armes.

récentes sur les armes légères soulignent l'importance d'avoir un système fiable de marquage universellement reconnu ainsi que la tenue de registres sur les stocks et les transferts en vue d'un traçage rapide⁵⁸.

Conformément au Programme d'action de la Conférence des Nations unies sur les armes légères de juillet 2001⁵⁹, un Groupe d'experts gouvernementaux (GEG) a étudié la faisabilité d'un instrument international permettant d'identifier et de suivre les armes légères. Le secrétaire général de l'ONU a présenté son rapport à la 58^{ème} session de l'assemblée générale en octobre 2003⁶⁰. Le Groupe a conclu qu'un tel instrument est souhaitable et très faisable. Son président, Rakesh Sood, avait souligné, dans de nombreux séminaires⁶¹, le manque d'harmonisation sur le marquage et l'enregistrement des armes légères et le manque total de mécanisme de traçage dans les situations de conflit et de post-conflit. Il a également stipulé que le développement éventuel des normes internationales devrait être à l'avantage des processus régionaux qui ont des difficultés d'application sur le terrain⁶² (par. 96f du rapport du GEG).

Quel est le contenu de la convention ?

Nous présentons ici le modèle de convention du GRIP sur le marquage, l'enregistrement et le traçage des armes légères et de petit calibre exposé dans le présent rapport. Rappelons que le contenu de ce dernier se retrouve pratiquement dans sa totalité parmi les options présentées dans le rapport du groupe d'experts gouvernementaux de l'ONU sur la traçabilité des armes légères précité.

Après avoir donné des définitions et la portée de l'instrument, la convention définit le mode de transmission de l'information le plus approprié et les outils permettant son contrôle. Pour pouvoir trans-

mettre les informations, il faut d'abord repérer les armes dans un registre grâce au marquage et enregistrer toutes les informations concernant les transactions.

Ensuite, la convention prévoit un mécanisme de traçage qui permet de contrôler en même temps les transferts et l'utilisation des armes. Il s'agit ici d'une méthode nouvelle qui vise la vérification physique des armes lors des différentes étapes d'une transaction afin de constater leur conformité aux documents et de contrôler leur déplacement en vue d'éviter leur déviation du circuit légal. Pour cela, la convention modèle propose l'établissement d'une Agence internationale de contrôle qui centralise les données qui lui sont transmises par les agences nationales spécialisées qui s'occupent uniquement des armes légères dans chaque Etat Partie.

Enfin, les Etats devront prendre des mesures législatives ou autres nécessaires à l'application de la convention et prévoir des sanctions pénales. Il s'agit entre autres de réglementer les activités afférentes aux transferts d'armes comme la fabrication, la vente, le courtage, le transport et le financement.

58. Voir l'étude du GRIP pour l'UNIDIR, "Small Arms and Light Weapons Traceability: A Comparison of the Principal Existing International Mechanisms", dans "The Scope and Implications of a Tracing Mechanism for Small Arms and Light Weapons", UNIDIR and Small Arms Survey, UNIDIR/2002/20, Genève, janvier 2003.

59. Section IV, art. 1c)

60. Document A/58/138 de l'ONU, 11 juillet 2003.

61. Par exemple, à Bucarest en février 2003 et à Bonn en avril 2003.

62. Par exemple, la mise en œuvre de la Convention interaméricaine est largement handicapée par manque de normes internationales pour les armes légères provenant de l'extérieur de la région mais également du manque d'harmonisation des législations nationales.

3. Commentaires des articles

Article 1^{er}. Définitions

1. Toutes les armes légères et de petit calibre (par. 15c, 34 et 35 du rapport du GEG)⁶³ telles que définies par le premier Groupe d'experts en 1997⁶⁴ (par. 32 du rapport du GEG), devraient être concernées puisqu'elles sont toutes susceptibles d'alimenter les conflits et la criminalité et faire l'objet de trafic illicite (par. 22 et 39 du rapport du GEG).

Or, il est entendu que le Programme d'Action issu de la Conférence de l'ONU de juillet 2001 vise toutes les armes légères⁶⁵, mais cela ne figure pas par écrit et certains États semblent vouloir mettre la définition en cause et restreindre sa portée.

Quant aux autres mécanismes internationaux existants, aucun d'eux ne couvre toutes les armes légères (de plus, les armes légères concernées diffèrent de l'un à l'autre). Pour ne citer qu'un mécanisme important, le Protocole de Vienne⁶⁶ sur les armes à feu comporte à ce niveau trois limitations (par. 30 et 31 du rapport du GEG) :

- (i) il ne s'applique pas aux transactions entre États - à tout le moins dès que le motif de sécurité nationale est invoqué (art. 4.2.)⁶⁷ ;
- (ii) les enquêtes ne sont réalisées que si un groupe criminel transnational organisé est impliqué (art. 4.2.) ;
- (iii) les articles concernant la traçabilité s'appliquent uniquement aux armes à feu, et excluent les munitions et les explosifs (art. 3.a.)⁶⁸.

Il est pourtant capital de pouvoir enfin tracer ces derniers, les munitions ayant un impact important à court terme dans l'alimentation des conflits, et les explosifs étant notamment beaucoup utilisés à des fins de terrorisme (par. 33 et 39 du rapport du GEG).

Par ailleurs, dans la pratique, il y a un chevauchement important entre les armes militaires (par. 83 du rapport du GEG) et civiles et la distinction entre les deux devient difficile. En effet, la société civile est alimentée par la revente des surplus des stocks militaires et via

des situations de post-conflits. De plus, certains calibres civils et militaires sont confondus.

- 2. L'expression « armes à feu portables » a été introduite pour les distinguer des munitions et des explosifs. La liste qui est donnée pour les armes et les munitions n'est pas limitative.
- 5. Traçage : Toute arme devrait être potentiellement traçable lorsqu'il y a une demande. A tout moment, le traçage devrait pouvoir s'effectuer, y compris lors de l'utilisation et du stockage (par. 20 du rapport du GEG).
- 6. L'expression « arme légère et de petit calibre non conforme » a été introduite afin d'éviter la confusion avec le terme « illicite » qui est largement utilisé dans le jargon des armes légères pour des interprétations diverses et notamment politiques (par. 34-38 du rapport du GEG).
- 8. Similaire au point de contact prévu par le Programme d'action de la Conférence de l'ONU de juillet 2001 (art. II.5.) et dans le paragraphe 93c du rapport du GEG ainsi que dans d'autres mécanismes existants (par exemple, art. 13.2. du Protocole de Vienne), l'agence nationale pourrait être également responsable du contrôle des marquages et de l'enregistrement sur le terrain, et de toute autre question concernant les armes légères et de petit calibre (voir articles 4, 7 et 9 du projet de convention). Cela faciliterait la traçabilité par rapport à la situation actuelle où six ou sept instances différentes interviennent rendant d'éventuelles enquêtes impossibles à mener. Nous insistons sur le fait que l'agence nationale devrait être spécialisée et ne traiter qu'en armes légères. Pour le moment, la plupart des points de contact désignés traitent plusieurs sujets différents et n'ont pas suffisamment de

63. Ce ne sont pas seulement les armes illicites, mais aussi les armes licites qui doivent être couvertes, dans la mesure où quasiment toute arme illicite a été licite en début de parcours.

64. Document A/52/298 de l'ONU, 27 août 1997.

65. Il a été entendu pendant la Conférence que les rapports des Groupes d'experts gouvernementaux constituaient la toile de fond du Programme d'Action. Or le premier d'entre eux (1997) définit les armes légères comme étant toutes les armes à feu d'un calibre inférieur à 100 mm, leurs munitions et les explosifs.

66. ONU, Document A/RES/55/255, 8 juin 2001.

67. Certains États semblent même interpréter cet article comme excluant d'office tous les transferts inter-étatiques.

68. Les munitions entrent dans le champ du Protocole de Vienne, mais les dispositions spécifiques à la traçabilité excluent ces dernières.

temps et de connaissance pour les questions concernant les armes légères.

Article 2. Portée et champ d'application

La portée, comme pour la définition, est très large de façon à inclure toutes les armes légères et de petit calibre en circulation. En effet, le commerce illicite des armes et le marché civil ne pourraient pas être dissociés clairement du commerce légal et du marché militaire (par. 32 et 83 du rapport du GEG). Toute exclusion de catégorie pourrait donner lieu à une source de déviation vers le marché illicite par le fait que les armes légères ont une durée de vie très longue. En effet, l'utilisateur final et la stabilité politique de certains pays peuvent changer à moyen et long termes.

Article 3. Réserves

Afin d'éviter le rejet de la convention par certains États encore sensibles à la question des explosifs et/ou des munitions, il est possible d'exclure ces derniers du champ d'application de la convention⁶⁹. Toutefois, il ne sera pas possible d'exclure les armes à feu portables. Il serait également souhaitable de rendre obligatoire l'adhésion des munitions après une période de temps qui serait déterminée lors de la signature de la convention.

Article 4. Marquage

Le marquage actuel est insuffisant, non uniformisé (par. 40 et 53 du rapport du GEG) et parfois absent (par. 43 du rapport du GEG). Aucune convention internationale en vigueur ne définit de norme pour le marquage des armes au niveau global. Cependant, les armes à feu sont habituellement marquées (par. 41 et 42 du rapport du GEG) par estampage, moulage ou gravure. En général, la marque identifie le type de l'arme et comprend un numéro de série. Dans certains cas, un numéro ou un sigle de standard de qualité est frappé⁷⁰. Mais ceci ne permet pas de déterminer l'origine exacte de l'arme ni le chemin qu'elle a parcouru.

Des problèmes surgissent régulièrement lors des tentatives de traçage des armes trouvées. D'abord, les marquages ne sont pas indélébiles. Souvent les numéros de série sont effacés ou falsifiés. Bien qu'il existe des méthodes pour retrouver les numéros de série d'origine (par. 48 du

rapport du GEG), elles sont coûteuses et ne permettent de retrouver les numéros qu'une fois sur trois⁷¹. Ensuite, les numérotations ne comportent pas de chiffres permettant de déterminer le pays de fabrication, ni l'usine. En outre, un même numéro de série peut se trouver sur plusieurs armes de même type lorsqu'elles sont fabriquées dans différents pays sous une même licence. Lorsqu'on sait que depuis 1945 au moins 15 pays ont fabriqué près de 7 millions de fusils d'assaut FAL⁷² et qu'environ 50 millions de fusils de type AK ont été fabriqués depuis 1948 en URSS et, sous licence dans 14 autres pays, on peut facilement se rendre compte de la difficulté de la tâche d'identification causée par le manque de précision du marquage. Et, l'industrie d'armement continue à produire et à exporter des armes légères neuves.

Le marquage approprié

Le marquage doit permettre une identification unique et aisée de l'arme, et il doit être fiable et bon marché. Sachant cela, nous estimons qu'il est important de prêter attention aux aspects suivants (par. 62 du rapport du GEG) :

- a) Contenu du marquage : outre le numéro de série unique (par. 53 du rapport du GEG), l'identification du fabricant, et celle du pays de fabrication, il semble nécessaire d'ajouter l'année de fabrication, ne fût-ce que pour être en mesure de savoir si une arme a ou non été fabriquée avant l'entrée en vigueur du nouvel instrument. Le Document de l'O.S.C.E. est le seul instrument qui prévoit

69. Cet article donne une souplesse à la convention et permet aux États qui veulent réglementer les transferts de munitions et/ou des explosifs d'adhérer à une convention au niveau global (ce qui n'a pas été le cas lors des discussions du Protocole de Vienne par exemple).

70. Voir le CIP (Commission Internationale Permanente) rassemblant les Bancs d'Épreuves de 13 pays (par. 46 du rapport du GEG).

71. Selon les responsables de l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie dépendant du Ministère belge de la Justice.

72. Il arrive souvent que la FN Herstal fabrique des armes pour dépanner les filiales du Groupe dans d'autres pays. À défaut d'enregistrement de la transaction dans un registre international, ceci peut créer une confusion puisque la vente est effectuée par une autre usine. De même, les fabricants dépannent souvent les uns les autres pour la production de munitions.

- cet aspect⁷³. Le marquage est appliqué sur la pièce essentielle (par. 62i du rapport du GEG) et sur un maximum de pièces importantes définies telles par le fabricant (par. 62d du rapport du GEG).
- b) Appliquer un marquage simple à l'importation, identifiant le pays et l'année d'importation (par. 62f du rapport du GEG). Cette disposition, déjà prévue dans le Protocole de Vienne, peut offrir une garantie intéressante dans le cas où les données des registres seraient indisponibles ou défectueuses.
- c) Harmoniser les marquages permet de grandes économies d'efforts par la suite. Les marquages devraient notamment être exprimés en langage alpha-numérique (par. 54 du rapport du GEG), sans quoi l'inscription dans les registres s'en trouverait fortement compliquée, ce qui est le cas, par exemple dans le Protocole de Vienne, où pour certains pays le marquage avec des signes géométriques est autorisé. Seul le pays fabricant peut donc s'occuper de déchiffrer le marquage, ce qui est loin d'être pratique.
- d) Les marquages traditionnels sont très faciles à effacer (par. 50 du rapport du GEG). Il serait donc important de prévoir, pour toute arme nouvellement fabriquée, un marquage « de sécurité », qui soit indélébile ou très difficile d'effacer sans endommager l'arme (par. 62i du rapport du GEG), et auquel on puisse recourir lorsque le marquage classique est détruit (par. 51 et 52 du rapport du GEG). Il contiendrait les mêmes informations que le marquage classique (mais il ne remplacerait pas celui-ci car ce dernier a l'avantage d'être facile à lire). Comme expliqué plus loin, la technique du laser permet d'appliquer le marquage de sécurité de manière simple et à faible coût (par. 52 du rapport du GEG).
- e) On pourrait prévoir des dispositions plus souples pour les munitions et les explosifs :
- (i) D'une part, leur appliquer un marquage classique devrait être suffisant, car il est difficile et peu rentable de les effacer pour les trafiquants ;
 - (ii) Et d'autre part, on pourrait leur appliquer un numéro unique par lot plutôt que par pièce.
- f) Enfin, la convention prévoit un comité technique au niveau national afin de déterminer pour chaque type d'arme la manière dont le marquage est effectué. Ceci permet de se concerter avec l'industrie selon l'évolution de la technologie et de ne pas imposer au préalable un marquage « type » qui risquerait de ne pas convenir à certains matériaux et modèles. Le même genre de considération existe déjà, par exemple, pour le transport des matières dangereuses où, pour chaque produit, la conformité de l'emballage est vérifiée par l'agence de contrôle. Celui-ci procède à des vérifications non seulement sur l'emballage fini mais lors de sa fabrication et donne des avis techniques en concertation avec le fabricant (voir la note de bas de page dans le texte de la convention).

Article 5. Emballages

Pour la facilité des contrôles, les emballages devront être marqués selon des normes qui peuvent être similaires aux emballages des matières dangereuses (voir la note de bas de page dans le texte de la convention).

Article 6. Délais de mise en œuvre

Un délai d'adaptation aux exigences techniques de la convention est prévu. Une assistance technique et un délai supplémentaire de deux ans peuvent être accordés aux Etats qui en éprouvent le besoin.

Article 7. Enregistrement

En l'absence de registre international et même de registres au niveau national sur les transferts d'armes légères et de munitions, le traçage de leur parcours est pratiquement impossible. Pour mieux comprendre le problème, nous pouvons faire une comparaison avec les voitures qui, elles, sont bien immatriculées. Actuellement, lorsqu'on découvre une arme légère quelque part dans le monde, on peut en déterminer la marque et le type (p.ex. fusil d'assaut AK-47 ou FAL.) mais, contrairement aux voitures, on ne peut déterminer ni ses anciens propriétaires, ni son lieu de fabrication, ni le parcours qu'elle a emprunté pour arriver là. En fait, on

⁷³ Document O.S.C.E. FSC DOC/1/00 du 24 novembre 2000.

peut comparer le numéro de série des armes au numéro de châssis des voitures. Ce qui manque aux armes, ce sont les équivalents de la plaque et du carnet d'immatriculation, c'est-à-dire leur enregistrement sur un registre, de préférence international.

Dès lors, une fois que les armes quittent le pays d'origine, la responsabilité du fabricant et celles des autres acteurs deviennent difficiles à établir puisque, après leur transfert, elles échappent au contrôle du pays producteur. Cette difficulté de sanctionner encourage les trafiquants et contribue à expliquer la part si importante du marché illicite dans les transferts d'armes légères.

Enregistrement approprié

La possibilité de tracer une arme dépend également de la manière dont les transactions dont elle a fait l'objet ont été enregistrées. Il est donc important de veiller aux aspects suivants (par. 76 du rapport du GEG) :

- a) Réaliser l'enregistrement de toutes les transactions⁷⁴ internationales et internes ;
- b) Informations à enregistrer (par. 76c du rapport du GEG) : toutes les informations minimales indispensables (coordonnées des personnes qui réalisent la transaction, contenu du marquage, description et quantité des armes, date, ...), mais il est également très utile d'enregistrer aussi toutes les informations habituellement demandées dans les documents douaniers. Ces dernières mentionnent les intermédiaires et transporteurs, ainsi que la route précise empruntée par les armes – autant d'informations précieuses pour reconstituer un éventuel détournement vers le marché illicite ;
- c) Les données devraient être conservées jusqu'à ce que les armes légères concernées passent dans la catégorie des armes à feu anciennes⁷⁵, d'autant que l'informatique permet la tenue efficace de registres à faible coût (le paragraphe 76d du rapport du GEG demande de garder les registres aussi longtemps que nécessaire aux fins de traçage) ;
- d) Chaque Etat devrait désigner une entité qui gère un seul registre national, ou - dans les Etats fédéraux ou confédéraux où ceci est

difficile - qui soit en contact étroit avec les différents registres nationaux, de manière à avoir un point de contact national unique ou agence pour échanger des informations avec l'étranger, comme prévu notamment par le Programme d'Action.

Tant pour la tenue de registres informatisés⁷⁶ (par. 77b du rapport du GEG) que pour le marquage de sécurité, il serait utile de prévoir la possibilité d'une assistance à des pays économiquement moins favorisés (par. 97g du rapport du GEG). Dans les deux cas, le coût semble loin d'être excessif.

Article 8. Traçage (par. 93 et 96c du rapport du GEG)

L'opération de traçage s'effectue principalement par échange de données relatives aux armes légères non conformes entre Etats Parties via les agences nationales et ceci est obligatoire. En ce qui concerne les autres armes légères, comme prévu dans une série d'initiatives existantes, les Etats Parties échangent régulièrement les données sur la fabrication, les transferts et les stocks⁷⁷. Les contrôles physiques lors de chaque transfert et l'enregistrement de toutes les données concernant celui-ci permettent de compléter l'opération de traçage éventuelle.

74. Jusqu'à présent les registres ne contiennent que les particuliers détenteurs d'armes. Lorsqu'une arme est vendue, elle sort du registre et c'est la personne qui reste. Or le but est de suivre l'arme durant toute sa vie et non les personnes. C'est pour cela, ce sont d'abord les transactions concernant une même arme qui doivent être enregistrées à la base avec toutes les informations les concernant. Ceci permettrait également d'éviter des obstacles constitutionnels dans certains pays, comme les Etats-Unis et la Suisse, qui ne permettent pas la centralisation des données concernant les personnes. Dans le cas de la présente convention, il s'agira de la centralisation des données concernant les armes. Ce genre de centralisation de données se fait d'ailleurs actuellement au niveau du Ministère qui délivre les licences d'exportation et d'importation et qui garde les informations concernant toutes les licences. Toutefois, l'absence de registres sur les transactions ainsi que la non-harmonisation du marquage handicapent l'accès à ces informations. Donc, à cet égard, la convention propose un certain mode de suivi qui existe déjà.

75. Le Protocole de Vienne prévoit à peine 10 ans comme durée de conservation des données.

76. Contrairement par rapport à la grande majorité de commerces, les registres des vendeurs d'armes légères ne sont pas encore informatisés et se tiennent encore à la main dans un cahier d'une manière archaïque. Ceci rend le suivi par les autorités très difficile dans la pratique.

77. Document de l'OSCE (*op cit.*), art. II.2.C et art. IV B.1.

Article 9. Agence internationale de contrôle

- Une Agence internationale de contrôle des armes légères sera établie dans le cadre de l'ONU pour la mise en œuvre de la convention (par. 94e du rapport du GEG). Selon le professeur Eric David du Centre de Droit International de l'Université Libre de Bruxelles, la structure de l'agence de contrôle prévu dans le cadre des transferts d'armes chimiques pourrait être étendue aux armes légères. Toutefois, les statuts pourraient être simplifiés pour ces dernières⁷⁸. Un Conseil exécutif a été prévu afin d'assurer le fonctionnement normal du Secrétariat technique sans qu'il soit nécessaire de consulter à chaque fois l'Assemblée des États Parties.
- L'Agence internationale est responsable des opérations de traçage des armes légères via le Secrétariat technique. A cette fin, elle centralise toutes les données qui lui sont transmises par les agences nationales en ce qui concerne la fabrication, les stocks et les transactions relatives à des armes légères. Les données recueillies par l'Agence ne peuvent être transmises à un Etat Partie que dans le cadre d'une enquête officielle sur la fabrication ou le transfert non conformes d'armes légères⁷⁹. Le Secrétariat technique élabore également de directives en matière de technique de marquage et effectue les contrôles nécessaires à l'enquête sur les sites de fabrication et de stockage.

On considère de plus en plus que la problématique des armes légères, au même titre que l'environnement, le nucléaire ou les armes chimiques et biologiques, devrait être considérée comme un problème global, visant la sécurité humaine et qui devrait être traitée par une politique publique globale. A ce titre déjà, la création d'une Agence internationale de contrôle permettant de responsabiliser, enfin, les acteurs du circuit pourrait être justifiée. Nous verrons au paragraphe suivant qu'elle pourrait également être justifiée économiquement et administrativement.

Article 10. Contrôle

Des contrôles physiques sont effectués par le biais des agences nationales. Ils doivent être systématiques et comparés entre les points d'expédition, de transit éventuel et de réception. C'est la seule

manière de vérifier la conformité de l'opération aux documents et d'éviter la déviation vers le marché illégal lors du transport ou via des pays relais avec le concours d'éventuels intermédiaires⁸⁰. L'agence nationale ou des organismes agréés par celle-ci procèdent également au contrôle et inventaire des stocks d'armes situés dans le territoire d'un Etat Partie. Ceci permettra de vérifier l'utilisation finale et mettra sous contrôle la réexportation.

Les agences nationales sont-elles justifiées ?

Afin de répondre à cette question il faudra envisager une vue d'ensemble de la problématique des armes légères et ne pas se limiter à la seule création de nouveaux organismes.

D'abord, le fait qu'il y ait des entités spécialisées en armes légères permettrait le contrôle systématique des transferts du départ à l'arrivée ainsi que le suivi après la livraison. Ceci est impossible à réaliser actuellement car la douane ne peut vérifier physiquement que 5-10% des envois, de plus, les douaniers ne sont pas spécialisés en contrôle d'armement car le client est libre de se présenter au poste frontalier qu'il désire. Ensuite, il n'y a aucun contrôle extérieur des stocks et de l'utilisation. Or, dans le commerce traditionnel il est d'usage d'utiliser des organismes de contrôle (par exemple la Société Générale de Surveillance, SGS, à Genève, qui a plus de 120 bureaux dans différents pays du monde, ou COTECNA dont le siège est également à Genève)⁸¹ pour vérifier les quantités et la qualité des produits et de procéder à des arbitrages en cas de litige. Toutefois, ces organismes ne sont pas habilités à contrôler l'armement. Dans le cadre du transport des matières dangereuses, les organismes de contrôle agréés par les autorités vérifient systématiquement la conformité des emballages et

78. Voir les dispositions institutionnelles détaillées sur le statut de l'Agence, ses pouvoirs, ses organes, etc. dans le texte de la convention modèle sur le traçage des armes légères.

79. Voir l'explication donnée dans la note de bas de page du texte de la convention. Si la Constitution d'un Etat ne permet pas de centraliser les données, l'agence nationale se chargera de fournir les informations nécessaires à l'opération de traçage.

80. L'agence peut également vérifier les activités des courtiers.

81. L'implication éventuelle des organismes de contrôle dans les transferts d'armes légères fait l'objet d'une étude séparée qui est développée par le GRIP. Ces organismes pourraient accepter de sous-traiter les contrôles uniquement dans le cadre d'une convention internationale.

peuvent procéder à des contrôles lors de leur fabrication. Même les matières premières des emballages sont traçables afin de déterminer les responsabilités en cas d'accident.

Ensuite, le coût des agences nationales ainsi que de l'Agence internationale de contrôle sera rapidement amorti. D'une part les contrôles devraient être payants pour les clients avec un certain pourcentage de la valeur de l'envoi (ce qui est le cas pour SGS qui demande entre 0,4 et 1%)⁸², et pourrait être plafonné dans certains cas (par exemple maximum 300 • dans le cas du transport des matières dangereuses). Si l'on considère que de tels contrôles auront un effet positif sur l'impact de la prolifération des armes légères sur les budgets de la santé publique et du développement –avec actuellement un glissement important de ces derniers vers l'aide humanitaire internationale qui n'agit que sur les symptômes de la problématique–, il serait erroné de ramener le tout à des seules considérations économiques limitées au niveau de l'agence nationale. De plus, la concentration d'une partie des formalités sur l'agence nationale, libérera du personnel des différentes instances qui traitent les transferts d'armes au sein de plusieurs ministères.

Article 11. Confidentialité (par. 93h du rapport du GEG)

Notons qu'en ce qui concerne la confidentialité commerciale et sur la sécurité, il existe de très nombreux traités qui pourraient servir de modèle. Citons, par exemple, le traité sur les armes chimiques. Nous voudrions toutefois attirer l'attention sur le fait que, déjà au niveau des licences d'exportation les renseignements sont concentrés dans des ministères. Par ailleurs, pour les munitions et les explosifs qui font partie des matières dangereuses, la confidentialité fait partie du système de contrôle par les instituts agréés à cet effet et n'est plus une exclusivité des Etats comme certains le pensent encore. En effet, les agences de contrôle ont accès à toutes les informations commerciales et stratégiques et de surcroît, les autorités ne gardent plus les données et les demandent aux agences lorsqu'une information leur est nécessaire. Toutefois, le système actuel assure une parfaite confidentialité pour le client. On pourrait en dire autant pour l'organisme qui délivre les licences en armement en Suède (*The National Inspectorate of Strategic*

Products)⁸³ qui réactualise régulièrement ses programmes informatiques dans un souci de confidentialité⁸⁴.

Article 12. Dispositions législatives

Les Etats Parties devraient prévoir des sanctions pour tout ce qui est non-conforme à la convention.

En outre, la convention modèle prévoit une bonne manière de contrôle intrinsèque, en imposant aux transporteurs, assureurs et organismes financiers (par. 94f du rapport du GEG) de vérifier la légalité des transactions relatives à des armes légères qu'ils effectuent ou assurent (art. 12.3).

Enfin, l'enregistrement des fabricants, vendeurs et courtiers (art. 12.4) ainsi que l'autorisation des transporteurs (art. 12.5) pour pouvoir effectuer le transport d'armes sont des mesures concrètes de prévention de la déviation vers le marché illicite.

Articles 14 à 19.

Nous ne rentrons pas dans les détails des articles suivants de la convention qui sont en grande partie inspirés des initiatives existantes et plus particulièrement du Protocole de Vienne sur les armes à feu.

Conclusion

Il y a un besoin évident d'une politique publique globale (par. 96a du rapport du GEG) pour traiter la dissémination excessive et le mauvais usage des armes légères et de petit calibre. Cela signifie d'une part que ce sont bien les pouvoirs publics qui doivent améliorer et renforcer le contrôle des armes légères à tous les stades, incluant la production, les transferts et l'utilisation. D'autre part, cette action publique doit s'opérer à plusieurs niveaux. D'abord dans le cadre des Etats nationaux qui restent les premiers compétents dans cette matière. Ensuite au niveau régional via des

82. On sait par exemple que la FN Herstal consacre minimum 10% de son chiffre d'affaires à la recherche et développement. Un budget 25-30 fois inférieur à cela dans le but d'améliorer les contrôles et limiter la déviation vers le marché illégal devrait également être à l'avantage des fabricants.

83. ISP, voir le web site : www.isp.se

84. Notre entretien avec le directeur de l'ISP

institutions comme l'Union européenne, l'OSCE ou l'OEA, en vue de contribuer à l'harmonisation des actions des Etats. Enfin, la très grande fluidité des flux et les conséquences négatives sur la sécurité internationale nécessitent que l'action publique globale soit coordonnée internationalement au plan mondial, via les Nations unies.

Tant que les armes, munitions ou explosifs incriminés ne sont pas utilisés de manière abusive, ce projet de Convention assure la confidentialité des transactions commerciales.

Rien ne devrait freiner donc les Etats à s'associer à un tel système. Un traité international aiderait les Etats à accepter plus facilement les limitations

et à harmoniser les législations nationales (par. 96d et 96e du rapport du GEG). Une assistance internationale permettant d'améliorer les moyens mis à la disposition des Etats qui le demandent devrait accompagner un tel instrument (par. 97g du rapport du GEG).

En travaillant sur ce modèle de convention, l'objectif n'est évidemment pas de prétendre nous substituer aux Etats, mais de stimuler le débat à partir d'une proposition concrète et précise. Cette proposition allie une certaine ambition avec une volonté de réalisme quant à la faisabilité technique et économique.