

4. Travaux du Groupe d'experts gouvernementaux de l'ONU sur le traçage des armes légères et de petit calibre

Analyse du rapport final et comparaison avec la convention modèle du GRIP

4.1. Introduction

Le Programme d'action de la Conférence des Nations unies sur les armes légères de juillet 2001 prévoit d'étudier la possibilité d'élaborer, à l'intention des Etats, un instrument international d'identification et de traçage rapides et fiables des armes légères illicites⁸⁵. En application de la demande qui figure dans la résolution 56/24V du 10 janvier 2002, le Secrétaire général a créé un groupe d'experts gouvernementaux (GEG) à cet effet⁸⁶.

Réunions du groupe d'experts gouvernementaux

Le GEG s'est réuni une première fois du 1^{er} au 5 juillet 2002 à Genève. L'ambassadeur indien Rakesh Sood a été choisi comme président. Le groupe s'est fixé deux lignes de conduite : d'abord, même si c'est important, il ne devrait pas étudier d'autres sujets que le marquage et le traçage ; ensuite, son travail consisterait à étudier la faisabilité de développer un instrument international et non de négocier un tel instrument. A cet effet, le groupe s'est penché d'abord sur le fait de voir si cet instrument est souhaitable.

Durant cette première réunion le GEG a entendu les représentants de la société civile⁸⁷ et un représentant de l'industrie de la viande en relation avec le traçage ainsi que les représentants des gouvernements français et suisse sur leur initiative dans le domaine de la traçabilité des armes légères.

La 2^{ème} réunion du groupe a eu lieu à Genève du 24 au 28 mars 2003 où des experts sur la criminalité, sur les munitions et sur le trafic illicite ont fait des présentations. Le GRIP a fait parvenir au président

du GEG, à sa demande⁸⁸, le modèle de convention sur le marquage, l'enregistrement et le traçage qu'il venait d'établir et le secrétariat du groupe a confirmé que le document a été circulé parmi les experts.

Le groupe s'est réuni une dernière fois du 2 au 6 juin 2003. Cette dernière réunion était consacrée aux conclusions et à l'élaboration du rapport, toutefois, les membres de WFSA⁸⁹ ont fait quelques présentations.

Les suites des travaux du GEG

Le Secrétaire générale des Nations unies a présenté le rapport du groupe d'experts⁹⁰ à l'assemblée générale à sa 58^{ème} session qui a commencé le 16 septembre 2003. Cependant, lors de la première Réunion biennale des Etats sur l'application du Programme d'action de la Conférence sur les armes légères à New York, à l'invitation de la présidente, Madame Inogushi, un rapport non officiel avait déjà été distribué aux participants⁹¹ de la Réunion et Monsieur Sood est intervenu devant l'assemblée pour donner des informations sur les conclusions du GEG. Il est évident qu'il était difficile pour les experts de garder le résultat jusqu'en septembre, alors qu'un des thèmes principaux de la Réunion biennale était le marquage et le traçage.

Le groupe a donc conclu qu'un instrument international sur le traçage des armes légères était souhaitable et faisable. Il recommande que la décision de développer un tel instrument soit prise par l'assemblée générale des Nations unies lors de sa 58^{ème} session.

85. A/CONF.192/15, Programme d'action, paragraphe IV.1 c)

86. La liste des 23 experts peut être consultée sur le web site du groupe : <http://disarmament.un.org/cab/salw-tracingexperts.html>

87. Dont le GRIP, Small Arms Survey et Quaker UN Office. Les interventions se trouvent sur le web site du GEG. Le site contient en outre, une série de documents officiels et des points de vue des Etats ainsi que certaines publications en la matière, dont deux du GRIP. Les législations nationales des pays sont également reprises sur le site avec d'autres informations utiles

88. Demande formulée par Mr Rakesh Sood lors de la conférence de Bucarest organisée par l'OSCE sur le marquage et le traçage et les transferts d'armes qui a eu lieu les 24-26 février 2003 où le GRIP a fait une présentation sur la traçabilité

89. World Forum on the Future of Sport Shooting Activities.

90. Document A/58/138, 11 juillet 2003.

91. Document A/AC.267/2003/CRP.1 de la Réunion biennale qui a fait l'objet du rapport A/58/138 susmentionné.

Les différentes délégations participant à la Réunion biennale, ont toutes salué les travaux du GEG et dans leurs déclarations, notamment lors des discussions sur le thème du traçage, ont demandé que l'assemblée générale décide de négocier une convention internationale sans délai et crée un groupe de travail. Le processus sera similaire au Protocole sur les armes à feu et la présidence et les délégations peuvent consulter des experts afin de voir toutes les possibilités techniques et juridiques qui s'offrent. Selon nos informations, le document final devrait être adopté lors de la Conférence d'évaluation de 2006 prévue dans le Programme d'action.

Signalons encore que, lors de la première Réunion biennale, le GRIP a distribué son projet de convention sur la traçabilité des armes légères avec son exposé des motifs aux délégations et aux organisations présentes. Étant le seul document de base en la matière, le projet a suscité beaucoup d'intérêt.

Nous allons donc analyser ci-dessous les grandes lignes du rapport du GEG et les comparer systématiquement aux propositions de la convention modèle du GRIP en vue de ressortir les similitudes.

4.2. Analyse du rapport du groupe d'experts

Pour des raisons pratiques nous allons suivre la structure du rapport :

I. Introduction

A. Mandat

Le but du présent rapport est d'étudier la faisabilité du développement d'un instrument international pour permettre aux États d'identifier et de tracer rapidement et d'une manière fiable les armes légères illicites.

Le rapport présente ensuite l'historique de la création et des travaux du groupe.

B. Approche et méthode de travail

Le rapport énumère les documents adoptés⁹² par le GEG, les points de vue des États, les législations nationales et d'autres documents soumis par les États de manière volontaire ainsi que les rap-

ports nationaux sur l'application du Programme d'action. Le groupe a encore tenu compte de certains documents du Conseil de sécurité et de différents documents sur les armes légères développés par les institutions internationales et régionales ainsi que de quelques experts et du GRIP et WFSA.

Le groupe fait référence aussi aux rapports des différentes réunions de suivi de la conférence des Nations unies sur les armes légères ainsi qu'à deux autres instruments internationaux, respectivement sur le transport des matières dangereuses et sur le marquage des explosifs plastiques.

Le groupe souligne enfin que, même s'il se focalise sur les armes illicites, il considérera également les aspects légaux pour autant qu'ils aient un impact sur les armes illicites (par. 15 du rapport du GEG).

Comparaison avec le modèle du GRIP

- la convention modèle du GRIP a également pour but de contrôler les transferts d'armes légères en vue d'identifier et de tracer les armes légères illicites et de déterminer les responsabilités afin de prévenir la déviation vers le marché illicite.
- Il est à noter que la convention modèle ne fait pas de distinction entre les aspects légaux et illégaux et considère toutes les armes. Celles-ci doivent être potentiellement traçables, sans exception. Toutefois, le traçage est lancé seulement en cas de suspicion. Le rapport du GEG arrive à la même conclusion mais on souligne « les cas où il y a de l'impact sur les armes illicites » à cause des sensibilités de certains pays sur la transparence des circuits légaux. Pourtant, les liens directs entre les marchés légal et illicite sont évidents.
- Le GRIP a toujours pris comme exemple existant le transport des matières dangereuses et les recommandations des experts des Nations unies à cet effet qui sont reflétées dans les réglementations internationales et les législations nationales de plusieurs pays⁹³. Ceci a été pris en

92. Il s'agit principalement des rapports des groupes d'experts gouvernementaux de l'ONU sur les armes légères et des initiatives internationales existantes (voir le web site du GEG).

93. Voir le rapport « Marquage et traçage des armes légères », Les Rapports du GRIP, n° 2000/2, paragraphes 3.1.2 et 3.2.2.

considération également par le GEG comme exemple de système qui est appliqué avec succès, grâce à nos travaux et présentations (par. 13 du rapport du GEG). Il en va de même du cas particulier des explosifs plastiques.

II. Nature et portée du problème

A. Exposé du problème

Ce paragraphe décrit d'abord les conséquences de la dissémination excessive et incontrôlée des armes légères. Le groupe souligne qu'il s'agit d'un problème global pour lequel les Etats ont la responsabilité principale et que ces derniers se sont engagés à renforcer et développer des mesures et des normes en vue de combattre et d'éradiquer le commerce illicite. A cet effet, les Etats ont identifié le traçage comme mécanisme clé.

Le groupe définit le traçage comme étant le suivi systématique du parcours d'une ou de plusieurs armes illicites trouvées ou saisies sur les territoires des Etats de leur source, via les lignes de transfert, jusqu'au point de diversion et/ou au dernier utilisateur (par. 20 du rapport du GEG).

Le traçage dépend de trois éléments : du marquage adéquat, des registres précis sous la juridiction des Etats, de l'échange d'information et de la coopération internationale entre Etats ainsi qu'avec les institutions internationales pertinentes. Tous ces éléments ont des dimensions légales, techniques, institutionnelles et politiques.

Un autre point important souligné par le GEG est le fait que les aspects « crime » et « situations de conflit » du problème comportent des différences notables. De plus, selon le rapport du Groupe les mécanismes de coopération actuels ne concernent que les investigations criminelles et non les zones de conflit et sont loin d'être efficaces (par. 22, 24, 25 du rapport du GEG). Il y a donc un besoin imminent de nouveaux mécanismes et arrangements pour améliorer le traçage.

Par ailleurs, le GEG note que le traçage pourrait être limité ou handicapé par une série de considérations sur la confidentialité.

Comparaison avec le modèle du GRIP

- selon le GRIP, le traçage est un élément clé car il vise les contrôles physiques des transferts et de l'utilisation des armes légères. Cet aspect

manque dans les mécanismes existants, ce qui est confirmé par les constatations du GEG.

- la définition du traçage dans la convention modèle du GRIP⁹⁴ rejoint celle donnée par le GEG. Soulignons, toutefois, que dans le cas du modèle il s'agit d'un texte juridique et le terme illicite a été remplacé par « non conforme »⁹⁵ afin d'éviter la confusion du fait que le terme « illicite » est utilisé pour des interprétations diverses.
- la convention modèle prévoit les mêmes éléments principaux que dans le rapport des experts pour le mécanisme de traçage. Toutefois, elle prévoit en plus une entité spécialisée en armes légères (Agence) pour vérifier ces éléments⁹⁶. Le GEG fera appel au contrôle de ces éléments dans les chapitres ultérieurs de son rapport.
- le GRIP, depuis le début de ses travaux, souligne l'importance de faire la distinction entre le crime et les situations de conflit ainsi que l'insuffisance des mécanismes de contrôle qui sont, d'ailleurs, absents dans le cas des conflits comme indiqué par les experts (par. 25 du rapport). La convention modèle tient compte de l'ensemble de la problématique et crée un nouveau mécanisme, comme suggéré dans le rapport des experts.
- Le GEG exprime son inquiétude à propos de la confidentialité qui semble être un problème au niveau politique (par. 27 du rapport). La convention modèle, remédie à cela en donnant des exemples existants ailleurs, comme le transport des matières dangereuses et le traité sur les armes chimiques ainsi que dans le commerce traditionnel, notamment lorsque des organismes de contrôle interviennent lors des transferts.

B. Initiatives existantes

Le rapport énumère les principales initiatives existantes traitant le traçage et ses principaux éléments. Il souligne, cependant, les limitations du Protocole sur les armes à feu, notamment au niveau de la définition des armes qui ne couvre pas tous les types d'armes légères et de petit calibre, et

94. Voir article 1, par. 5 de la convention modèle.

95. Art. 1.6 du projet de convention.

96. Art. 1.8 et art. 9 du projet de convention.

au niveau des transferts qui y sont pris en considération puisque le champ d'application du Protocole ne couvre pas certains transferts entre États et se focalise uniquement sur la criminalité transnationale organisée (par. 30 et 31 du rapport du GEG). Enfin, le rapport considère tous les aspects de la problématique, comme le prévoit le Programme d'action.

Comparaison avec le modèle du GRIP

- le GRIP a toujours souligné les limitations du Protocole sur les armes à feu de Vienne. L'article 2 de la convention modèle prévoit une portée et un champ d'application le plus large possible dans un souci d'efficacité.

III. Problèmes relatifs aux définitions et aux éléments de traçage : marquage, enregistrement et coopération

A. Définitions

Armes légères et de petit calibre

Le GEG se base sur la définition donnée par le groupe d'experts gouvernementaux en 1997⁹⁷ et donne la liste des catégories visées, le calibre étant inférieur à 100mm. La définition inclut également les munitions et explosifs.

Armes légères et de petit calibre illicites

Le rapport souligne la nécessité de comprendre la signification du terme « illicite »⁹⁸ et pour cela de définir ce qui est « légal ». Il note également l'importance de comprendre les liens qui existent entre les armes légales et illicites. Les armes sont fabriquées par les États ou des producteurs autorisés par les États⁹⁹, et sont acquises par des personnes, acteurs privés ou étatiques. Le GEG souligne également le problème de la production sous des licences étrangères expirées.

Selon le rapport, les armes deviennent illicites, principalement, via des transferts intra- ou inter-étatiques. D'autres moyens comme le vol, la corruption, les faux certificats d'utilisateur final, les transferts transfrontaliers à petite échelle et les transferts vers des acteurs non étatiques ou des pays sous embargo sont à l'origine des armes illicites.

Le rapport définit donc les armes illicites comme étant en violation avec la loi nationale ou faisant

partie d'une transaction ou activité illicites d'après le droit national ou international. Ceci peut concerner la production, la possession, l'utilisation, le stockage, le commerce, le transfert et la réactivation des armes légères et de petit calibre.

Le GEG se focalise en premier lieu sur les situations de conflit et les activités terroristes. Ceci est primordial car il permet de sortir du seul contexte de crime, visé sans beaucoup de succès jusqu'à présent, pour enfin établir les liens entre les conflits et le crime en vue de déterminer les points de déviation vers le marché illicite.

Comparaison avec le modèle du GRIP

- la base de la définition des armes légères donnée par la convention modèle est également celle du groupe d'experts de 1997. Cependant, le modèle ne se limite pas aux armes énumérées¹⁰⁰, et non plus aux armes uniquement de type militaire.
- le rapport des experts, comme la convention modèle, considère également les munitions et les explosifs (par. 33 du rapport). Il est indispensable de contrôler tous les paramètres du circuit des armes.
- la définition et la compréhension du terme « illicite » sont problématiques. Rien que la lecture des paragraphes 34 à 39 du rapport le concernant soulève la confusion que l'utilisation de ce terme peut créer. Dans un souci d'uniformisation et de conformité d'un point de vue juridique, le modèle prévoit l'utilisation de l'expression « armes légères et de petit calibre non conforme » par rapport aux dispositions de la convention. Bien que, dans son ensemble, les termes d'une telle convention devraient être reflétés dans les législations nationales des États Parties, il serait plus prudent d'utiliser un autre

97. Document A/52/298 de l'ONU, notamment par. 24-26.

98. Le rapport note que « les armes seraient jugées illicites si elles sont trouvées ou saisies sur le territoire d'un État et sont définies comme illicites d'après la législation nationale et/ou internationale par l'autorité compétente ». Ceci introduirait une certaine non-homogénéité dans le cadre d'une convention internationale car les lois sont différentes d'un pays à l'autre.

99. La majorité des armes sont fabriquées légalement au départ. Le groupe note l'existence d'une certaine production illicite.

100. A cet effet, l'expression « s'entend notamment » est utilisée pour montrer que la liste n'est pas limitative : voir article 1 de la convention modèle.

terme qu'illicite, ne fût-ce que pour le distinguer des autres instruments existants où le terme « illicite » est utilisé.

- Il est à noter que, pour l'utilisation du terme illicite (non conforme, dans le cas du modèle de convention), le rapport et le modèle considèrent à la fois la fabrication, la vente, l'achat, le transfert et le stockage des armes (par. 38 du rapport du GEG)¹⁰¹. Comme il est expliqué à plusieurs reprises dans l'exposé des motifs et les commentaires des articles de la convention modèle du GRIP, le rapport du GEG considère également que « l'utilisation illicite » des armes légères devrait être visée. Un contrôle périodique des stocks permettrait donc de vérifier la conformité de « l'utilisation finale ».

B. Marquage

Questions techniques

1. Pratiques actuelles

Le rapport des experts fait le constat de la différence des pratiques de marquage d'un pays à l'autre. Il souligne, notamment, que le marquage des armes destinées aux forces de sécurité et de l'armée est effectué ultérieurement par ces dernières selon leurs propres besoins et diffère d'un service à l'autre. Dans un même pays, les normes diffèrent également entre les armes destinées aux civiles et à l'armée. Le marquage à l'importation existe dans plusieurs pays et comporte en général l'année et le sigle du pays. Dans certains pays on marque les poinçons des épreuves de qualité.

2. Méthodes

Bien que les méthodes varient beaucoup d'un pays à l'autre, l'estampage est la méthode la plus utilisée. Il y a également des différences entre les marquages des armes de petit calibre et ceux des armes légères en raison des dimensions de ces dernières et des matériaux utilisés pour leur fabrication.

Dans certains cas le marquage est enlevé, oblitéré ou altéré. En vue de rendre cette opération plus difficile les fabricants peuvent marquer des pièces moins visibles et plus difficiles à accéder ou des pièces essentielles plus délicates qui seraient endommagées lorsqu'on voudrait effacer les marques. On peut également marquer plusieurs fois

une même pièce en vue de faciliter la possibilité de retrouver les traces des marquages effacés.

Le rapport signale que depuis quelques années le concept de marquages cachés a été également développé. A cet effet, d'autres techniques comme la gravure au laser, les puces électroniques et les traceurs chimiques ont été utilisées. Ainsi on peut renforcer¹⁰² le marquage.

3. Contenu

Le contenu du marquage varie aussi considérablement. Toutefois, on constate trois approches tendant chaque fois à avoir un marquage unique :

- alphanumérique (lettres et chiffres) seulement ;
- combinaison alphanumérique et symboles géométriques ;
- addition du marquage alphanumérique et d'autres marquages comme le calibre, le type, le pays de fabrication ou autres.

Parfois, les pièces et éléments des armes sont aussi marqués mais leurs contenus peuvent varier fortement par rapport aux marquages principaux.

Questions politiques

Vu les différences d'un pays à l'autre, le GEG considère que le marquage devrait rester une prérogative nationale. Toutefois, à partir des pratiques existantes, il serait possible de définir des normes de marquage communes.

Les standards minima incluent le marquage fiable, visible et lisible d'un numéro de série unique et du pays de fabrication au moment de la fabrication et si nécessaire à l'importation, cette dernière comportant en plus le pays importateur et la date de l'importation (par. 62 du rapport du GEG). En outre, une des pièces structurelles difficilement maniable, et dont la destruction rendrait l'arme inopérable, devrait également être marquée.

Les discussions au sein du GEG ont indiqué que, bien que nécessaire, l'échange d'information sur les systèmes de marquage nationaux peut être sujet à certaines limitations à cause des considérations de sécurité nationale (par. 63a du rapport)¹⁰³. Le

101. Voir aussi l'article 1, par. 6 du modèle de convention.

102. On utilise l'expression anglaise « to make back-up ».

103. Toutefois, le Groupe n'explique pas pourquoi ceci serait à l'encontre de la sécurité nationale. Une explication à cette opposition serait d'éviter le traçage de l'arme pour des raisons politiques.

groupe propose d'utiliser la coopération douanière existante comme modèle pour l'échange d'information sur les systèmes de marquage (par. 63c du rapport)¹⁰⁴.

Le groupe souligne en outre qu'il y a des différences de coût importantes entre les différentes méthodes et techniques utilisées pour le marquage¹⁰⁵.

Le rapport donne en annexe les normes et engagements déjà existants sur le marquage dans différentes initiatives internationales.

Comparaison avec le modèle du GRIP

- pour les pratiques, les méthodes existantes et le contenu, le GRIP a déjà formulé des constatations similaires à celles des experts dans ses différentes publications sur le marquage. Notamment, le manque d'harmonisation entre les pays ainsi que l'absence de marquage pour des armes destinées aux armées posent un problème important de suivi.
- la notion de « marquage de sécurité » (ou secondaire) a été introduite dans les travaux du GRIP déjà en 2000 (par. 52 du rapport du GEG). La convention modèle le prévoit dans son article 4.2.b.
- le marquage « classique » et son contenu sont également repris dans l'article 4.2.a. Il est similaire aux propositions du GEG, mais inclut en plus l'année de fabrication dans les normes. De plus, la convention modèle se limite au seul langage alphanumérique pour des raisons d'harmonisation et de compréhension.
- le modèle définit également le marquage comme une prérogative nationale puisqu'il prévoit à l'article 4.2.c) un comité technique au niveau national qui déterminera la manière de marquer.
- comme le rapport du groupe d'experts, le modèle prévoit le marquage de plusieurs pièces. Il prévoit, en outre, le marquage des éléments et des pièces de rechange mais laisse la détermination de celui-ci à un comité technique au niveau national. Définir et imposer à l'avance la localisation du marquage et les techniques handicaperaient les avancées technologiques futures.
- le modèle de convention définit séparément le marquage des munitions et des explosifs et prévoit, notamment un numéro unique par lot.

- à la différence du rapport et afin de ne pas handicaper le traçage, le modèle ne prévoit aucune limitation dans l'échange d'information sur les systèmes de marquage¹⁰⁶. L'échange est prévu via des agences nationales spécialisées en armes légères.

C. Enregistrement

Questions techniques

1. Pratiques et systèmes

Les registres et la manière d'enregistrer varient d'un pays à l'autre et dépendent des structures gouvernementales, des systèmes constitutionnels et des traditions. En général, les registres de l'Etat sont faits pour les civils et ceux de l'armée et des forces de sécurité ne sont tenus que par ces dernières. Les informations sur les transferts sont en général connues par les autorités délivrant les licences¹⁰⁷. La dispersion de ces informations au sein de plusieurs instances rend leur recoupement et le traçage difficiles. Notamment, dans les pays où l'on ne peut pas centraliser les informations pour des raisons constitutionnelles (par. 66 du rapport du GEG), le problème consiste à l'accès aux informations contenues dans les différents systèmes d'enregistrement¹⁰⁸.

104 Il est difficile, selon nous, d'adapter une question technique à un modèle douanier. La douane ne vérifie jamais les marquages et n'a pas les compétences techniques nécessaires permettant un échange correct. Il faudra des agents spécialisés à cet effet.

105 Cette affirmation ne serait pas justifiée pour toute une série de techniques comme le laser qui permet un marquage bon marché et techniquement rentable pour une fabrication en grand nombre et qui prévoit le marquage de plusieurs pièces, la reproduction étant très rapide. Les frais d'investissement peuvent donc être rapidement amortis. De plus, un contenu un peu long, suite aux exigences de l'acheteur, serait beaucoup plus facile à exécuter avec le laser. De même, le marquage des pièces délicates ne pourrait pas être effectué avec des techniques classiques mais bien avec le laser.

106 En effet, on ne voit pas pourquoi un tel échange d'information toucherait la sécurité nationale. Toutefois, s'il y a réticence à ce niveau, l'existence d'une agence internationale assurerait la confidentialité des informations et rendrait inutile l'échange d'information entre les pays.

107 Toutefois, contrairement à ce qui est stipulé dans le rapport, il ne s'agit pas de registres mais d'informations existantes sur les transactions au sein des ministères et de la douane.

108 Ceci est vrai lorsqu'on centralise les données sur les personnes. Une centralisation des données uniquement sur les armes légères, et non sur les personnes, éviterait les obstacles constitutionnels. On suivrait donc les armes et non les personnes (voir art 7 du projet de convention du GRIP).

2. Données enregistrées

Le contenu diffère d'un pays à l'autre. Il est d'usage d'inscrire les informations techniques sur l'arme et le propriétaire. Dans certains pays, des informations additionnelles sur le transport, les intermédiaires, l'utilisateur final et autres sont inscrites et maintenues à différents niveaux.

3. Tenue des registres

L'organisation et le maintien des registres varient considérablement selon les systèmes. La plupart des registres sont tenus sur papier, toutefois, la transformation en registres électroniques commence à être envisagée par un certain nombre de pays.

La durée de conservation varie également de 5-20 ans à une période indéfinie¹⁰⁹. Pour assurer la précision des registres certains pays, comme le Canada, utilisent des tableaux de références d'armes à feu. Certains pays utilisent des systèmes centralisés permettant de contrôler les registres des fabricants et des vendeurs avec des systèmes de sanction en cas de non-respect.

Questions politiques

Le groupe considère que l'enregistrement devrait rester une prérogative nationale. Cependant, à partir des pratiques existantes, il serait possible de définir des normes d'enregistrement communes.

Les standards minima incluent l'établissement et le maintien sous la juridiction de l'Etat de registres précis et compréhensibles sur toutes les armes légères, permettant le rassemblement rapide de toutes les données par les autorités compétentes (par. 76 du rapport du GEG). Les informations devant être enregistrées sont les données techniques de l'arme et le contenu du marquage, ainsi que son historique sur la production, la possession, le stockage, les transferts et la destruction éventuelle.

Les informations devraient être maintenues tant que le traçage peut s'avérer nécessaire.

Les discussions au sein du GEG ont indiqué que l'établissement de liens entre les différents systèmes d'enregistrement peut être problématique à cause des différences et, plus particulièrement, là où la centralisation des données personnelles n'est pas possible pour des raisons constitutionnelles (par. 77a du rapport)¹¹⁰.

Le rapport encourage les Etats à envisager l'établissement de registres régionaux ainsi que l'harmonisation des systèmes d'enregistrement parmi les pays voisins ainsi qu'au sein des organisations régionales¹¹¹.

Le rapport donne en annexe les normes et engagements déjà existants sur l'enregistrement dans différentes initiatives internationales.

Comparaison avec le modèle du GRIP

- dans le modèle de convention, les informations à enregistrer sont similaires à celles contenues dans le rapport du GEG. Le système consiste en l'enregistrement systématique des données sur les transactions ainsi que le suivi systématique de l'arme, et non des propriétaires¹¹². Ceci devrait donc permettre sans problème constitutionnel, la centralisation des données puisqu'elle ne concernerait que l'arme et non les personnes. Les craintes des experts ne sont donc pas fondées si l'on considère qu'il s'agit uniquement des informations sur l'arme.
- En ce qui concerne les standards, le rapport ne fait pas de différence entre les armes civiles et militaires, et recommande la centralisation au niveau national, ce qui est le cas également pour la convention modèle. Toutefois, celle-ci prévoit la centralisation au niveau international ce que les experts recommandent au niveau régional ou parmi les pays voisins et les organisations régionales (par. 77c du rapport). Il y a donc une similitude presque parfaite entre les constats des experts qui sont conscients de la nécessité d'une certaine centralisation à l'échelle internationale et le modèle du GRIP.

109. Il s'agit ici essentiellement des registres des fabricants. En Italie, par exemple, ceux-ci doivent conserver les données indéfiniment. Limiter cette durée permettrait donc de ne pas communiquer les informations en cas d'enquête car en réalité pratiquement tous les fabricants gardent ces données pour une durée indéterminée. Le paragraphe 76d du rapport du GEG remédie à ce problème, comme prévu également dans l'article 73 de la convention modèle du GRIP.

110. Le modèle du GRIP contourne ce problème en centralisant les données sur les armes et non sur les personnes.

111. Remarquons que cette recommandation est un début de centralisation internationale des données.

112. Les registres actuels sont basés principalement sur les personnes.

D. Coopération en matière de traçage

Questions techniques

1. Pratiques actuelles

Bien que dans la plupart des pays il existe des réglementations pour tracer les armes, celles-ci varient largement d'un pays à l'autre et, en général, ne concernent que les armes trouvées dans une situation de crime et non de conflit armé. Les capacités de traçage sont également très différentes d'un Etat à l'autre et la coopération entre ces derniers est loin d'être efficace. Le rapport souligne dans le paragraphe 80 l'importance des ressources nécessaires au traçage. Ceci ne devrait pas être vu dans un contexte isolé mais devrait également tenir compte du coût des dégâts causés actuellement par le manque d'infrastructure de traçage.

Dans les situations de conflit, les lignes de traçage sont beaucoup plus longues et complexes, notamment à cause de la présence des courtiers et de compagnies paravent. De plus, les quantités d'armes en jeu sont beaucoup plus importantes que dans les situations de crime et les armes sont souvent déviées de stocks et de surplus militaires. Il faudra donc le concours de la police militaire, de la douane et des services de renseignements pour pouvoir tracer ces armes. Il est donc nécessaire d'avoir une coopération entre les différentes forces armées du globe¹¹³.

Un des points importants lors des demandes de traçage est la mauvaise identification de l'arme. Il faudra donc augmenter les capacités en vue de les identifier correctement.

2. Modalités et institutions

Le point de départ du traçage est la présence d'une arme illicite sur le territoire d'un pays. Cependant, il n'existe pas de pratiques communes pour que l'arme soit déclarée illicite par le pays demandeur ou par celui receveur de la requête de traçage ou par les deux. Il n'y a que très peu de règles et de procédures communes sur le respect des modalités de traçage.

Dans la plupart des pays les bureaux nationaux d'Interpol s'occupent du traçage des armes trouvées lors d'un crime. En ce qui concerne les requêtes dans des situations de conflit, elles sont

initiées par le ministère des affaires étrangères ou par des organisations internationales.

Le GEG a noté que le rôle d'Interpol pour le traçage des armes dans des situations de conflit et de post conflit peut avoir des limitations (par. 88 du rapport). C'est plutôt à travers les relations entre Etats et via les arrangements régionaux ou sous-régionaux que le traçage pourrait être facilité. Il est donc nécessaire d'avoir un mécanisme propre au traçage des armes légères.

Questions politiques

Le GEG considère que le traçage devrait rester une prérogative nationale. Cependant, à partir des pratiques nationales existantes, il serait possible de définir des normes et des procédures communes pour la coopération lors du traçage.

Les standards minima incluent (par. 93 du rapport du GEG) le renforcement des capacités de coopération des Etats, l'établissement par ces derniers de systèmes de traçage nationaux en vue de répondre aux demandes de traçage et de les entreprendre, la création des points de contact nationaux, l'échange d'information volontaire entre Etats et avec les organisations internationales sur les expériences de traçage et la coopération avec les Nations unies. La présence d'une arme illicite sur le territoire d'un Etat, définie telle par l'autorité compétente, doit suffire pour initier une requête de traçage. Les Etats doivent répondre rapidement et d'une manière fiable aux demandes et garantir la confidentialité de l'information qu'ils reçoivent.

Les discussions au sein du GEG (par. 94 du rapport) ont indiqué que les instruments bilatéraux existants pourraient être utilisés pour faciliter le traçage et que les fabricants ont un rôle d'assistance à jouer. Les mandats d'opérations de maintien de paix pourraient inclure à l'avenir l'initiation des requêtes de traçage. Un centre international pourrait être créé pour assister la coopération pour

¹¹³ Notons qu'un mécanisme unique et spécialisé permettrait de libérer de nombreuses personnes travaillant actuellement sur les questions d'armes légères dans différents ministères, la police et la douane ainsi que dans certains organismes. Ceci diminuera automatiquement le coût du personnel et celui relatif au traçage. La coordination de plusieurs entités différentes et non spécialisées est une tâche bien plus difficile et coûteuse.

le traçage (par. 94e du rapport)¹¹⁴. Cependant, le GEG croit que des efforts devraient être déployés pour renforcer Interpol et les organisations internationales y compris l'Organisation mondiale de la douane plutôt que de créer une nouvelle institution internationale¹¹⁵.

Le groupe indique, par ailleurs, que l'échange d'information sur les transferts d'armes légères pourrait être encouragé dans les arrangements régionaux¹¹⁶. Le rapport suggère, enfin, de tracer les flux financiers incluant le financement du commerce des armes¹¹⁷.

Le rapport donne en annexe les normes et engagements déjà existants sur la coopération dans différentes initiatives internationales.

Comparaison avec le modèle du GRIP

- Comme suggéré dans le rapport du GEG, le modèle du GRIP prévoit également l'échange de données sur les armes légères non conformes entre Etats Parties mais sans aucune restriction. Le modèle prévoit aussi l'échange d'information entre les Etats Parties sur la fabrication, les transferts et les stocks de toutes les armes légères¹¹⁸. Donc, à la différence du rapport du GEG, les Etats n'attendent pas qu'il y ait des demandes de traçage pour échanger l'information.
- le GRIP a déjà souligné dans ses travaux antérieurs et dans l'exposé des motifs de la convention modèle l'insuffisance des structures existantes et notamment celle d'Interpol dans le traçage des armes légères dans les situations de conflits. Le rapport du GEG confirme cette constatation. Par ailleurs, même dans le cadre de la criminalité, souvent les enquêtes s'arrêtent lorsqu'on met la main sur les personnes qui ont commis le crime. Le but est rarement de tracer les armes jusqu'aux trafiquants de départ. Les filières ne sont que rarement démantelées et ce sont les mêmes filières qui alimentent les conflits et le crime.
- le modèle de convention prévoit des agences nationales spécialisées en armes légères, celles-ci peuvent être comparées aux points de contact suggérés dans le rapport du GEG et qui sont prévus déjà dans certaines initiatives internationales. Toutefois, ces points de contact sont constitués souvent par une seule personne dans

un ministère qui n'a pas que les armes légères à traiter et lors d'une requête de traçage celle-ci pourrait être rapidement débordée. Le renforcement ne pourrait se faire qu'en créant des cellules spécialisées qui rassemblent les informations en permanence de façon à répondre rapidement aux demandes.

- le modèle prévoit, en outre, une Agence internationale en vue de rassembler les différentes données sur les armes légères qui lui sont transmises régulièrement par les agences nationales¹¹⁹. Cet aspect de centralisation des informations d'une part, et la création d'un centre international d'autre part sont signalés dans le rapport du GEG qui reste, toutefois, prudent dans ses ambitions pour des raisons politiques¹²⁰.
- par ailleurs, le déclenchement d'une requête de traçage, selon le GEG, devrait se faire par les Etats. Cet aspect est le même dans la convention modèle. Toutefois, c'est l'Agence internationale qui mène l'opération de traçage via les agences nationales qui sont toutes sous l'égide des Etats.

114. Ce point est très important et montre que la nécessité d'une institution de contrôle internationale en armes légères commence à prendre forme dans les discussions internationales.

115. Cette réserve a été mise pour satisfaire les sensibilités des experts de certains pays dans le GEG. Toutefois, nous ne voyons pas comment le renforcement de certaines structures pourrait améliorer sensiblement la situation existante qui n'a donné aucun résultat satisfaisant jusqu'à présent sur le traçage. En outre, la création d'une nouvelle structure spécialisée en armes légères peut s'avérer plus intéressant financièrement et administrativement et devrait être étudiée.

116. Ce point est également important et constitue l'embryon d'une centralisation internationale des informations sur les transferts d'armes légères.

117. Plusieurs gouvernements s'adressent déjà à des organismes de contrôle spécialisés en la matière. La Société Générale de Surveillance (SGS), par exemple, trace les flux financiers, l'aide au développement et l'aide humanitaire pour de nombreux gouvernements dont les Etats-Unis, le Japon et l'Union européenne. Il s'agit de la vérification de la bonne utilisation de l'aide mais également des vérifications qui la précède en vue de prévenir des déviations vers un usage illicite.

118. Prévu également dans le Document de l'OSCE sur les armes légères.

119. Voir le paragraphe sur l'Agence internationale dans l'exposé des motifs sur le projet de convention du GRIP (www.grip.org).

120. La SGS, par exemple, possède plusieurs centres (Manille pour l'Asie, Santiago pour l'Amérique et Hambourg pour l'Europe) rassemblant les données sur les contrôles effectués par ses bureaux locaux dans différents continents. Toutes les informations sur les différentes transactions sont logées dans ces centres qui respectent parfaitement leur confidentialité.

- le GEG suggère dans son rapport le contrôle du financement des transactions en armement. La convention modèle prévoit dans son article 12.3 l'utilisation des organismes financiers pour la vérification de la conformité des transactions d'armement qu'ils financent. Les deux concepts pourraient être combinés.

Remarque sur Interpol :

Interpol regroupe les polices de 178 Etats, et dispose depuis 1987 d'un système d'identification des armes à feu et des explosifs, appelé IWETS¹²¹. Concrètement, la police de l'Etat qui découvre des armes issues d'un crime transmet l'information dans une base de données, où elle peut en permanence être comparée avec d'autres informations.

Il s'agit donc d'un système intéressant, mais il faut se demander si IWETS serait le plus approprié au regard des objectifs fixés par le Programme d'Action de l'ONU. Outre la nécessité évidente de le doter pour ce faire de moyens beaucoup plus importants¹²², deux problèmes plus fondamentaux se posent :

- D'abord, la base de données ne reprend que des armes et des explosifs découverts dans le cadre d'affaires criminelles pour autant que ces informations soient transmises à Interpol. Or quasiment toutes les armes illicites ont auparavant été licites. Si on ne les enregistre pas à ce premier stade, alors on réduit énormément la capacité de les tracer. Enregistrer les armes licites suppose des liens avec d'autres organes que ceux de police.
- Ensuite, IWETS s'inscrit clairement dans un contexte de lutte contre la criminalité, alors qu'une part considérable des armes utilisées à mauvais escient (si pas la majorité) le sont dans un contexte différent, qui est celui des conflits¹²³.

On peut dès lors se demander si Interpol est la structure la plus adaptée pour remplir ces missions qui vont au-delà de ses compétences traditionnelles. Il semble, également, plus judicieux de sortir du cadre d'affaires criminelles et donc de créer une nouvelle structure pour les armes découvertes dans des contextes de conflits.

IV. Conclusions

- 1) Le GEG a conclu que le développement d'un instrument international est souhaitable pour plusieurs raisons :
 - la problématique des armes légères a une dimension globale ;
 - des standards internationaux sont donc nécessaires pour renforcer les contrôles ;
 - un tel instrument renforcerait les initiatives existantes qui sont actuellement difficilement applicables ;
 - il rendrait les Etats plus responsables dans leur contribution à la lutte contre la prolifération des armes légères.
- 2) Le GEG a également conclu que le développement d'un instrument international est faisable pour plusieurs raisons :
 - il existe déjà une série d'initiatives au niveau des Nations unies qui reflètent une compréhension commune de la problématique¹²⁴ ;
 - les Etats se sont déjà impliqués à différents niveaux via des initiatives internationales existantes et ont donc montré une volonté politique à cet effet¹²⁵ ;
 - le Programme d'action de la Conférence de l'ONU sur les armes légères donne la base pour les travaux du GEG et donc le développement d'un tel instrument peut être vu comme

121 IWETS est l'acronyme de "Interpol Weapons and Explosives Tracking System".

122 Actuellement, une seule personne travaille à la coordination de tout le système (voir « Marquage et Traçage des armes légères », Les Rapports du GRIP, n° 2000/2, p 38). Dans certains pays, comme la Grande-Bretagne, il y a une personne qui travaille à l'échelle nationale sur le trafic d'armes mais ce n'est pas systématiquement le cas.

123 Une grande partie des armes utilisées dans la criminalité sont de type militaire. Ces armes reviennent dans nos sociétés par un effet de *boomerang* via des conflits internes.

124 La Conférence et les rapports des experts gouvernementaux sur les armes légères, et le Protocole sur les armes à feu.

125 Comme la convention inter-américaine, le Protocole de SADC, le Moratoire de la CEDEAO, le Protocole de Nairobi... Toutefois, l'applicabilité limitée de ces initiatives devrait être prise en considération. La plupart ont des problèmes de mise en œuvre dans la pratique et sont en attente d'un instrument international au niveau global.

une contribution à la mise en œuvre du Programme d'action ;

- une assistance internationale devrait être donnée aux Etats demandeurs pour développer leur capacité sur le marquage, l'enregistrement et le traçage des armes légères.

V. Recommandations

- Considérant les aspects techniques, légaux et politiques de la traçabilité des armes légères et la volonté politique exprimée par les Etats, le GEG détermine que le développement d'un instrument international permettant d'identifier et de tracer les armes légères et de petit calibre est faisable.
- Le GEG note également que le caractère politique ou légal de l'instrument sera déterminé lors des négociations¹²⁶.
- Il note aussi que l'instrument devra être complémentaire et non incompatible avec les initiatives existantes.
- Finalement, l'instrument devra tenir compte de la sécurité nationale et des intérêts légaux des Etats.

Le GEG recommande donc que la décision de négocier un tel instrument soit prise lors de la 58^{ème} session de l'assemblée générale des Nations unies¹²⁷.

4.3. Conclusion

Nous constatons que le rapport du GEG reprend pratiquement tous les points de la convention modèle du GRIP. Toutefois, certains points sensibles nécessitant des discussions politiques ont été signalés avec prudence dans le rapport. Globalement, on pourrait dire que le modèle du GRIP, qui est le seul document existant sur la traçabilité des armes légères, pourrait servir de base aux négociations du Groupe de travail à composition non limitée qui vient d'être créé au niveau des Nations unies pour développer l'instrument. Nos contacts politiques lors de la Réunion biennale des Etats de juillet 2003 laissent présager une telle opportunité.

126. Pour être efficace, le caractère légalement contraignant est souhaitable et est prévu dans le modèle de convention du GRIP.

127. Ceci a été réalisé par la résolution 58/241 de l'assemblée générale