

La Conférence de Genève sur le contrôle des transferts d'armes légères et de petit calibre

Par **Ilhan Berkol**, Chercheur au GRIP

1. Introduction

La Conférence des Nations Unies (ONU) chargée d'examiner les progrès accomplis dans l'exécution du Programme d'action (PoA) en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects a eu lieu du 26 juin au 7 juillet 2006 et s'est clôturée sans avoir abouti à un document final¹. Le Canada avait annoncé lors de la session de clôture de la Conférence, son intention d'organiser une réunion informelle d'une semaine en vue d'échanger les informations sur la mise en œuvre du PoA et l'idée était soutenue par un certain nombre d'États dont l'Union européenne (UE).

Le gouvernement canadien a organisé cette conférence informelle des États du 27 au 31 août 2007 à Genève². Tous les États membres de l'ONU ont été invités et le Canada a fourni l'assistance nécessaire pour assurer la participation d'au moins un délégué par État intéressé. Ainsi plus de 300 participants représentant 105 États, 24 ONG et 12 organisations internationales étaient présents, un franc succès en terme de participation. L'objectif de la réunion était principalement de cerner les principes généraux qui régissent les transferts des armes légères et de petit calibre (ALPC) au niveau global en s'appuyant sur le travail déjà réalisé par les gouvernements et la société civile.

Le PoA de 2001 ne prend en considération que d'une manière très limitée les contrôles sur les transferts d'ALPC. Dans la section II de ce document, les paragraphes 11 et 12 prévoient d'établir au niveau national un système efficace d'octroi de licences pour les transferts sans même en définir les grandes lignes. Ces paragraphes recommandent l'utilisation des certificats d'utilisateur final authentifiés. Un des points importants de la Conférence de révision du PoA de juillet 2006 consistait à y introduire des critères de contrôle des transferts d'ALPC. A cet effet, la Grande Bretagne, avec l'appui de l'UE, avait lancé dès 2005, une initiative sur les contrôles des transferts d'armes (TCI)³ en prévision des modifications à apporter au PoA. Il s'agit de tenir compte de critères similaires au Code de conduite de l'UE sur les transferts d'armes et d'établir un système harmonisé d'autorisation dans le respect des conditions d'utilisation finale, tout ceci étant appliqué uniquement aux ALPC.

L'initiative du Canada était donc de raviver le TCI par le biais d'une conférence informelle des États membres de l'ONU en vue de stimuler les débats et d'arriver à un système de contrôle des transferts qui pourrait être adopté lors des futures réunions biennales des États, dont la prochaine aura lieu du 14 au 18 juillet 2008 à New York.

1. Voir « La Conférence d'évaluation du PoA de l'ONU sur les armes légères : un non-résultat logique », Note d'analyse du GRIP, I. Berkol et C. Gramizzi, 19 juillet 2006 : <http://www.grip.org/bdg/g4604.html>
2. Le site web de la Conférence est : <http://www.international.gc.ca/informalmeetinggeneva2007/menu-en.asp>
3. En anglais : « Transfer Control Initiatives »

Soulignons également qu'un processus a déjà été lancé dans le cadre de l'ONU pour le développement d'un traité international sur le commerce des armes⁴. Un groupe d'experts gouvernementaux de l'ONU en examinera la faisabilité. Le futur traité inclura toutes les armes conventionnelles et s'étendra au-delà des seules ALPC. L'initiative de Genève, quant à elle, ne vise strictement que les ALPC et le processus du PoA dans le cadre de l'ONU. Cependant, les débats ont montré que bien souvent, les intervenants débordent le seul cadre des ALPC et visent l'ensemble du commerce des armes.

2. Déroulement de la conférence

La Conférence s'est étalée sur 5 journées de travail dans le respect des procédures habituelles de l'ONU. En sa qualité d'hôte, le Canada a présidé la réunion⁵. Les débats ont été fructueux avec une participation active des Etats dès lors qu'il n'y avait pas de décisions à prendre ni de déclaration finale à formuler par l'assemblée des participants. Toutefois, le principe consistant à respecter la clause de non-citation d'Etats et d'événements précis les concernant était un préalable à toute intervention dans les débats. Les dix sessions de la conférence ont été réparties comme suit :

I. Le contrôle des transferts d'armes légères

La session a vu la présentation des différents instruments existant sur les transferts d'armes avant et après le PoA. Le lien des contrôles sur les transferts d'armes et le Droit international et le Droit humanitaire a été examiné. Une compilation des principes globaux sur les transferts d'armes rédigée par un groupe d'ONG a été présentée par la société civile soulignant l'obligation des États dans le cadre du Droit international⁶. Il s'agit de décrire les responsabilités des États, les limitations et les critères à prendre en considération sur les autorisations des transferts et sur l'utilisation des armes, la transparence ainsi que les mécanismes de contrôles. La Grande Bretagne a présenté le TCI, censé être complémentaire mais séparé du processus du traité sur le commerce des armes. Plusieurs États sont intervenus en faveur des deux initiatives, les États éventuellement opposés ne se sont pas fait remarquer.

II. Les initiatives régionales sur le contrôle des transferts d'ALPC

Différents instruments existants sur les ALPC, tels que la Convention de l'Afrique de l'Ouest, le Protocole de Nairobi, la Convention interaméricaine, le Document de l'OSCE, le Code de conduite de l'UE, l'Arrangement de Wassenaar, la Loi modèle arabe sur les armes et les munitions, ont été présentés par les organisations régionales⁷. Les États ont profité de l'occasion pour présenter leurs propres initiatives. Par exemple, la France a exposé l'initiative franco-belge sur le transport en vue de prévenir le trafic d'ALPC par voie aérienne dans le cadre de l'OSCE. Les États-Unis ont expliqué les contrôles stricts qu'ils effectuent sur les re-transferts d'armes et les contrôles sur l'utilisation finale avant et après l'exportation⁸. La Russie et la Chine ont expliqué leur système de transfert d'armes et l'Algérie a attiré l'attention sur le droit des États à se défendre dans le cadre de la Charte de l'ONU (art.51).

4. ATT, du titre en anglais : *Arms Trade Treaty*. Voir la Note d'analyse du GRIP, C. Gramizzi, « L'ONU et le Traité sur le commerce des armes : Une première historique », 13 février 2007 : <http://www.grip.org/bdg/g1068.html>

5. M. Earl Turcotte, directeur, Équipe de l'action contre les mines et les armes légères, Affaires étrangères et Commerce international, Canada.

6. « *Compilation of Global Principles for Arms Transfers* », publié par Amnesty International, 2007 : [http://web.amnesty.org/library/pdf/POL340032007ENGLISH/\\$File/POL3400307.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/POL340032007ENGLISH/$File/POL3400307.pdf)

7. Voir ces documents sur le site de la Conférence, à la rubrique « documents utiles » : <http://www.international.gc.ca:80/informalmeetinggeneva2007/related-docs-fr.asp>

8. Appelés « *Blue Lantern checks* ». Selon leur délégué, les États-Unis auraient effectué ainsi 650 contrôles en 2006.

III. Les obligations des États en vertu du Droit international

Cette séance a été consacrée à l'exposé des obligations des États dans le cadre du Droit international en matière de transferts d'armes. Les différentes conventions existantes, telles que sur les armes chimiques, biologiques et nucléaires, les mines antipersonnel, les armes causant des souffrances inhumaines ont été présentées en même temps que le respect du Droit international, par exemple les embargos internationaux. Les limitations imposées notamment par la Charte de l'ONU ont été exposées.

IV. Contrôles basés sur l'utilisation

La session s'est focalisée sur les contrôles des transferts d'armes selon l'utilisation déclarée au départ et la vérification du respect de cet usage. Il a été fait référence à l'article 16 de la résolution de l'ONU à cet effet (A/RES/56/83) ainsi qu'aux violations des droits de l'Homme dans le cadre des Conventions de Genève⁹, celles-ci ne pouvant être dérogées. Les différents guides d'utilisateur d'instruments régionaux ont été cités dans ce cadre¹⁰.

V. Autres facteurs

Cette séance s'est penchée sur les facteurs supplémentaires dont il faut tenir compte lorsqu'on envisage l'autorisation des transferts d'armes. Il s'agit entre autres des facteurs socio-économiques, déstabilisants pour la région, les risques de détournement et aggravant les tensions internes et externes. La France a attiré l'attention sur le contrôle des transferts de technologie qui est relativement facilement transférable dans le cas des ALPC et de leurs munitions modifiant ainsi les cartes de flux internationaux d'armes. Selon le représentant français, l'impact sur ces flux des transferts de technologie ne serait pas pris suffisamment en considération. La Chine a noté que très peu de pays procèdent aux contrôles post-livraison. D'autres pays, comme le Portugal (au nom de l'UE), la Suède, la Suisse, les pays d'Amérique latine et de l'Afrique subsaharienne ont souligné l'importance des contrôles post-exportation. La Roumanie a expliqué son système et le principe d'interdiction adoptée par les pays de l'Afrique de l'ouest dans le cadre de la Convention de la CEDEAO¹¹ a été donné comme exemple pour cette session.

VI. Processus d'autorisations

La session a été consacrée aux systèmes d'autorisation adoptés par les États. Le manque de transparence des systèmes et des rapports sur les transferts a été largement souligné par la société civile. Le manque d'harmonisation des rapports existants sur les transferts d'armes, la difficulté de compréhension découlant de l'utilisation de codes douaniers et de la différence entre les licences accordées et les licences effectivement utilisées ont été signalés comme problématiques. Plusieurs États, comme la Colombie et la RDC, se sont plaints du manque de capacité technique des États. Le représentant de la Grande Bretagne a attiré l'attention sur le fait que le temps est venu, comme le soulignait le GRIP, de considérer l'établissement d'une agence multilatérale qui pourrait guider les autorisations malgré la sensibilité de plusieurs États envers cette solution. L'importance d'échange d'information entre gouvernements fut un autre point important souligné par les intervenants. Le système existant pour les MANPADS¹² a été donné comme exemple de vérifications post-exportation.

9. Notamment, l'article 3 de la Convention qui est applicable aux conflits internes (référence aux meurtres, tortures...)

10. Les Guides d'utilisateur du Code de conduite de l'UE sur les exportations d'armes: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10684-re01.en07.pdf>. Les guides de meilleures pratiques du Protocole de Nairobi : <http://www.international.gc.ca/informalmeetinggeneva2007/best-practice-fr.asp>

11. Voir la rubrique Convention de la CEDEAO sur le web site du GRIP : <http://www.grip.org/research/cedea.html>

12. « Principes de l'OSCE pour le contrôle des systèmes portatifs de défense aérienne (*Man portable air defense system*) », OSCE, FSC.DEC3/04 du 26 mai 2004.

VII. Mise en œuvre des principes de contrôle des transferts

Cette session s'est focalisée sur les aspects pratiques de l'application et de l'administration des mesures de contrôle des transferts d'armes. Les meilleures pratiques, les perspectives techniques et les conséquences sur les ressources ont été développées. Le nouvel Instrument sur la traçabilité des ALPC¹³ a été analysé et le Département des affaires du désarmement de l'ONU qui est chargé de l'application de cet instrument a demandé aux États de prendre des dispositions dans les meilleurs délais en vue de coopérer pour son application effective.

Le représentant du Comité international de la Croix-Rouge a exposé les indicateurs de risque montrant les capacités de l'État récipiendaire¹⁴ tels que le respect des engagements internationaux de l'État, les intentions du destinataire et sa capacité à s'assurer de l'utilisation des armes conformément au Droit international humanitaire. L'utilisation de faux certificats d'utilisateur final et la nécessité de la standardisation de ces certificats au niveau global ont été largement soulignées. Le représentant de l'OSCE a rappelé l'existence des guides de meilleures pratiques dans le cadre de l'OSCE en matière des transferts d'ALPC. La Suède a exposé également son système à travers une agence spécialisée (ISP)¹⁵ indépendante du gouvernement et se réunissant avec les fabricants et les parlementaires.

VIII. Coopération pour le renforcement des capacités

La séance a été consacrée aux moyens à mettre en œuvre pour le renforcement des capacités en vue de réglementer les transferts d'ALPC de manière efficace. Notamment les aspects pratiques tels que le marquage, l'enregistrement et le traçage des armes ont été évoqués. La gestion des stocks et des surplus des stocks et leur sécurisation ont soulignées comme primordiales. Plusieurs pays et organisations ont exposés les efforts qu'ils ont déployés en vue de renforcer les capacités dans différentes régions.

IX. La mobilisation des ressources

Cette session a permis d'examiner les possibilités de lier les besoins aux ressources afin de consolider les régimes de contrôle des transferts d'ALPC. Les investissements nationaux ainsi que l'assistance et la coopération internationales. Ces derniers points ont été exprimés comme étant très sensibles pour les pays tiers et notamment africains et plusieurs demandes ont été faites envers les pays donateurs.

X. Prochaines étapes

Il s'agit d'examiner les possibilités de suivi de la conférence informelle. L'adoption des mécanismes par les États et le renforcement des capacités en vue de l'application des instruments existants ont été les points importants de cette session. Toutefois, certains États, comme Israël, ont tout de même exprimé leur inquiétude quant à la préservation des transferts légitimes d'armes que les nouveaux standards de TCI ne devraient pas influencer. L'efficacité du contrôle des transferts d'ALPC dépendent surtout des initiatives régionales qui devraient être appliquées d'une manière efficace sur le terrain.

13. Document A/60/88 de l'ONU du 27 juin 2005 : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4304.pdf>

14. CICR, « Décisions en matière de transferts d'armes : application des critères fondés sur le Droit international humanitaire », juin 2007 : [http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p0916/\\$File/ICRC_001_0916.PDF!Open](http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p0916/$File/ICRC_001_0916.PDF!Open)

15. *Inspectorate of Strategic Products*, voir dans le rapport du GRIP, « Armes à feu : le Protocole de l'ONU dans la réglementation européenne », I. Berkol, paragraphe 4.2 pp. 21-26 : https://www.grip-publications.eu/pub/rapports/Rapport06_HS.pdf

Conclusion

Les transferts d'armes peuvent être décomposés en trois étapes:

- (1) **L'étape pré-licence** : prévoyant des formalités sur papier jusqu'à l'octroi de la licence d'import/export, basée principalement sur des considérations politiques et commerciales ;
- (2) **L'étape de transfert physique** : l'exportation, l'expédition effective via des points de transit éventuels, l'importation des armes, toute la chaîne d'envoi étant basée sur le transport et les contrôles douaniers ;
- (3) **L'étape d'utilisation (finale)** : l'usage des armes en accord avec les conditions d'utilisation finale d'origine qui incluent également le « re-transfert » ou la destruction.

Seules des vérifications croisées de l'information à travers des inspections physiques aux points d'exportation, de transit et d'importation pourraient assurer que les armes n'ont pas été détournées lors de la 2^e étape. Actuellement, aucune vérification n'est prévue dans le système une fois que l'exportation est effectuée, laissant les 2^e et 3^e étapes sans aucune possibilité de contrôle effectif.

Des **contrôles post-exportation** proactifs sont nécessaires en vue de prévenir le détournement durant les étapes 2 et 3. Les pratiques actuelles, par exemple sous le Code de conduite de l'UE, devraient être renforcées, particulièrement dans le domaine de la vérification et du contrôle de l'utilisation finale après la livraison effective des armes. Le but est d'assurer que les utilisateurs finaux se conforment aux conditions imposées par l'État exportateur. Un monitoring ultérieur de l'utilisation est également nécessaire en vue d'éviter une réexportation indésirable et des sanctions devraient être définies à cet effet.

La conférence informelle de Genève a permis de débattre en détail les problèmes qui se posent dans les contrôles des transferts d'armes conventionnelles au-delà des armes légères. Il reste aux Etats de considérer les pistes qui ont été proposées lors de cette conférence en vue de développer des mécanismes efficaces pour éviter de manière proactive la déviation des armes vers des utilisations illicites.

A cet effet, aucun maillon de la chaîne de distribution et d'usage d'armes ne devrait être négligé. Le travail de contrôle sur papier devrait être couplé avec un travail de vérification physique et le transport d'armement devrait être réglementé et contrôlé à l'échelle globale. Les instruments présents autorisent le développement de tels mécanismes effectifs aux niveaux régional et national sans pour autant qu'il y ait la nécessité de créer de nouvelles initiatives législatives au niveau international.

* * *

© 2007, GRIP - Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

70 rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles - Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33 - Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

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

Avec le soutien de la



Wallonie