

Le processus des Nations unies sur les armes légères : remise sur les rails

Par **Holger Anders**, Chercheur au GRIP

27 octobre 2008

Résumé

La troisième Réunion biennale des États sur l'application du Programme d'action sur les armes légères a eu lieu à New York du 14 à 18 juillet 2008. Si les attentes des défenseurs de contrôles renforcés sur les transferts, ainsi que des partisans d'un instrument juridiquement contraignant, n'ont pas été comblées, certaines avancées permettent néanmoins d'affirmer, après l'impasse de la Conférence de 2006, que le processus est à nouveau remis sur les rails.

Abstract

The UN process on small arms: back on track

The Third Biennial Meeting of States on the implementation of the UN Programme of Action on small arms was held in New York from 14 to 18 July 2008. If advocates of strenghtened controls on small arms transfers and those in favour of a legally binding instrument were disappointed, a few steps forward were made, allowing us to say, after the failure of the 2006 Conference, that the UN process on small arms is back on track.

Full English version: <http://www.grip.org/bdg/pdf/q0904en.pdf>

1. Introduction

La troisième Réunion biennale des États en vue d'examiner l'application du Programme d'action des Nations unies sur les armes légères et de petit calibre illicites (ou armes légères, pour la suite), s'est tenue à New York du 14 au 18 juillet 2008. Les défenseurs de contrôles renforcés sur les armes légères ont attendu la réunion avec une certaine anxiété. En effet, les États n'avaient abouti à aucun consensus lors de la Conférence des Nations unies de 2006 sur les armes légères illicites, à cause de divergences de vues apparemment insurmontables. Il incombait dès lors aux délégués, lors de la troisième Réunion biennale, de remédier à cette situation en essayant de trouver un accord commun au sujet de l'avenir du processus des Nations unies sur les armes légères.

Cette note présente une vue d'ensemble de la troisième Réunion biennale et de ses résultats. La première partie retrace un bref historique du processus des Nations unies sur les armes légères illicites. Les deuxième et troisième parties reviennent sur les débats qui ont eu lieu durant la réunion et présentent le contenu du rapport de la conférence. La conclusion démontre que le rapport ne répond pas à ce que les nombreux défenseurs de contrôles renforcés ont réclamé. Mais il réaffirme l'engagement des États à combattre le commerce illicite des armes légères et fournit une base utile pour de nouvelles initiatives au niveau mondial. En effet, les résultats de la réunion indiquent que le processus des Nations unies sur les armes légères illicites est à nouveau en bonne voie.

2. Le processus des Nations unies sur les armes légères illicites

Le processus des Nations unies sur les armes légères illicites repose principalement sur le Programme d'action des Nations unies (PoA) pour prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, un instrument politiquement contraignant¹. Le programme énonce des mesures visant à combattre les menaces contre la sécurité et la stabilité ainsi que les conséquences humanitaires et socio-économiques qui sont associées au commerce illicite des armes légères. Les mesures que les États se sont engagés à mettre en œuvre incluent : une législation nationale adéquate sur la production, le commerce et le courtage des armes légères ; le marquage fiable et l'enregistrement d'informations complètes sur les armes légères ; et l'évaluation de l'autorisation d'exportation « compatibles avec les responsabilités existantes des États sous la législation internationale appropriée ».

Les États ont également convenu de mesures pour un suivi efficace de la conférence. Ainsi, ils se sont mis d'accord pour convoquer des réunions sur une base biennale pour discuter de l'exécution du PoA et une conférence pour examiner les progrès de l'exécution du Programme d'action en 2006. En outre, les États ont accepté que les Nations unies lancent une étude sur la faisabilité de l'élaboration d'un instrument international sur le marquage, l'enregistrement d'informations et la coopération en matière de traçage des armes légères illicites, et pour qu'elles examinent d'autres mesures pour améliorer la coopération internationale dans la lutte contre le courtage illicite des armes légères.

Le PoA est le résultat de compromis difficiles entre les États. Beaucoup d'États, en particulier d'Amérique latine, d'Afrique sub-saharienne et d'Europe, réclamaient un instrument juridiquement contraignant qui inclurait également des restrictions sur les transferts d'armes légères vers des acteurs non étatiques et sur la possession par des civils d'armes légères. Les Européens ainsi que d'autres États demandaient également l'inclusion de critères pour l'exportation ou, au moins, une définition des « responsabilités existantes des États sous une législation internationale appropriée » en rapport avec les exportations d'armes légères. De plus, de nombreux États réclamaient des engagements fermes vis-à-vis de la négociation d'instruments, de préférence juridiquement contraignants, sur le traçage des armes légères illicites ainsi que sur le courtage.

Quelques États se sont toutefois opposés à ces différents points d'une part parce qu'ils les jugeaient trop ambitieux et d'autre part parce que, du fait que ces points touchent aux contrôles sur le commerce légal des armes légères, ils estimaient qu'ils détournaient de la lutte contre le commerce illicite des armes

1. *Programme d'action pour prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, Document de l'ONU, A/CONF.192/15, 20 juillet 2001.
Disponible sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1875.pdf>

légères. Ces États incluaient la Chine, Cuba, l'Inde, l'Iran, Israël, le Pakistan, la Russie et les États-Unis². Ces derniers ont réussi à imposer un instrument qui ne soit contraignant que sur le plan politique et à empêcher que les États s'engagent à négocier d'autres types d'instruments. Ils ont également empêché une définition plus claire des obligations incombant aux États qui exportent des armes légères. Les États-Unis se sont farouchement opposés à toute mention relative au contrôle de la détention d'armes légères par des civils. En effet, le consensus n'a finalement pu être atteint dans les dernières heures de la conférence en 2001³ que parce que les États africains sub-sahariens ont abandonné leur demande de références à un contrôle de la détention des armes légères par des civils.

Les différences de vues entre les États sur la meilleure façon de combattre le commerce illicite des armes légères étaient encore évidentes lors des réunions biennales sur le Programme des Nations unies ainsi que lors de la Conférence d'examen des Nations unies sur le PoA, qui se sont tenues à New York respectivement en 2003, 2005 et 2006. Comme il a déjà été dit, les différences d'opinion ont entraîné l'échec de la Conférence de 2006 en termes d'accord sur un rapport substantif des résultats de la Conférence⁴. Néanmoins, les États ont progressé sur la question de la traçabilité des armes légères illicites et ont adopté en 2005 un instrument international politiquement contraignant pour permettre aux États de tracer les armes légères illicites, après une très longue réflexion sur la faisabilité d'un tel instrument⁵.

L'instrument sur la traçabilité encourage les États à marquer toutes les armes légères légalement produites d'un code contenant un numéro de série unique et des informations qui identifient le pays de fabrication et le fabricant. En outre, les États sont invités à conserver des données suffisantes sur la production d'armes légères et les transferts, et à coopérer en matière de traçabilité des armes légères illicites retrouvées en dehors de leur pays de production. Pourtant, même cet instrument n'a été adopté qu'après que les nombreux États qui réclamaient un instrument juridiquement contraignant qui couvrirait également les munitions pour les armes légères, avaient renoncé à leurs demandes, face à l'opposition des États-Unis et de quelques autres États tels que l'Égypte, Israël, l'Iran, le Japon et le Pakistan.

3. La troisième Réunion biennale des États sur le Programme des Nations unies

La décision de tenir une troisième Réunion biennale des États sur le Programme des Nations unies a été prise à l'Assemblée générale des Nations unies en janvier 2007⁶. La résolution mandatant la réunion est passée avec le vote de la majorité, surmontant de ce fait le « non » des États-Unis qui n'étaient toujours pas convaincus de la nécessité d'autres réunions et conférences sur le commerce illicite des armes légères. Le mandat spécifique de la Réunion biennale était d'examiner l'exécution du PoA et, pour la première fois, de l'Instrument international sur la traçabilité.

Les questions thématiques mises à l'ordre du jour de la réunion comprenaient : la coopération internationale, l'assistance et le renforcement des capacités nationales ; la gestion des stocks et l'élimination des excédents ; le courtage des armes légères illicites ; et le marquage et le traçage des armes légères illicites⁷. Les États ont adopté l'ordre du jour bien que la délégation mexicaine ait exprimé son inquiétude concernant l'absence de questions telles que l'impact humanitaire des armes légères⁸.

2. Anders, Holger, « The UN Process on Small Arms: All Is Not Lost », in *Arms Control Today*, Mars 2007. Disponible sur http://www.armscontrol.org/act/2007_03/Anders

3. *Rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, New York, 9-20 juillet 2001*, Document de l'ONU, A/CONF.192/15, p. 23. Disponible sur <http://www.un.org/french/Depts/dda/CAB/smallarms/docs/aconf19215f.pdf>

4. Berkol, Ilhan et Gramizzi, Claudio, *La Conférence d'évaluation du PoA sur les armes légères : Un non-résultat logique*, 19 juillet 2006. Disponible sur <https://www.grip-publications.eu/bdg/g4604.html>

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

6. *Le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU, RES/61/66, 3 janvier 2007. Disponible sur <https://www.grip-publications.eu/bdg/pdf/g1081fr.pdf>

7. Voir les quatre documents thématiques de discussion de la réunion sur :

Les limites des débats

Les discussions au cours des jours suivants ont reflété les perpétuels désaccords entre les États, de nombreux États appelant encore un PoA juridiquement contraignant, ainsi que des instruments juridiquement contraignants sur la traçabilité, le courtage et les transferts. Plusieurs États ont encore soulevé le besoin, selon eux, de normes globales communes sur des restrictions de transferts d'armes légères à des acteurs non étatiques et sur la détention d'armes par des civils. Comme auparavant cependant, quelques autres États sont demeurés hostiles envers de telles actions. En outre, la délégation iranienne insistait sur le fait que tout document final de la réunion devrait être négocié ligne par ligne. De telles négociations auraient signifié de sérieux retards dans les débats et auraient menacé la capacité de la réunion à adopter un document final dans le temps imparti. Cette incapacité montre d'une part que la durée des réunions est loin d'être suffisante pour pouvoir considérer une modification future du PoA ou de l'Instrument de traçabilité, et d'autre part la nécessité d'une préparation préalable des réunions via un comité restreint d'experts de façon à anticiper sur les décisions et le rapport final.

Quelques avancées

Néanmoins, des développements encourageants ont eu lieu durant la réunion. Premièrement, les discussions entre les États étaient sans aucun doute plus détaillées que par le passé et plusieurs États ont émis des recommandations en faveur de mesures spécifiques dans les domaines, par exemple, de l'assistance internationale pour l'application du PoA, l'instrument sur la traçabilité, et la gestion des stocks d'armes légères. Deuxièmement, il semble qu'un consensus ait émergé entre les États de ne pas être d'accord sur certaines questions, sans pour autant bloquer entièrement les éventuels développements d'autres questions.

Par exemple, le document final fait état du contrôle souhaitable de la détention des armes légères par des civils, exprimé par quelques États et « sans remettre en question les vues des autres États »⁹. C'est la première fois que le contrôle des armes légères civiles est explicitement mentionné dans un document final d'une des réunions des Nations unies sur le PoA.

Un autre exemple est la démarche, sans précédent, lors de la réunion, consistant à soumettre au vote le projet de document issu de la Réunion. La décision a été prise après que la délégation iranienne a refusé de changer d'avis concernant sa demande d'une négociation ligne par ligne. Ceci a permis à l'Iran de ne pas avoir à être d'accord sur le document sans pour autant bloquer l'adoption de celui-ci par les autres États. En effet, au moment du vote, aucun État n'a voté contre, et seuls l'Iran et le Zimbabwe se sont abstenus¹⁰.

4. Contenu du document final

Le rapport issu de la troisième Réunion biennale reflète les discussions thématiques sur lesquelles les États se sont mis d'accord à l'ouverture de la réunion et il contient des recommandations spécifiques pour la voie à suivre pour chacun des thèmes. Par rapport à l'assistance internationale, le rapport a souligné que les propositions d'assistance auraient d'autant plus de valeur qu'« elles concerneraient des projets concrets assortis d'objectifs quantifiables et feraient, le cas échéant, partie de plans d'action nationaux ». Le rapport reconnaît également l'établissement au sein des Nations unies du Système d'Appui à la Mise en œuvre du Programme d'action comme un moyen de faire en sorte que les ressources des donateurs disponibles correspondent mieux aux besoins des États qui souhaitent renforcer leurs contrôles¹¹.

<http://disarmament.un.org/cab/bms3/1DiscussionPapers.html>

8. Reaching Critical Will. 2008. *Small Arms Monitor* (no. 1), 14 juillet 2008. Disponible sur

<http://www.reachingcriticalwill.org/legal/salw/bms2008/monitor/no1.html>

9. *Rapport de la troisième réunion biennale des Etats pour l'examen de la mise en oeuvre du Programme d'action en vue de prévenir, de combattre et d'éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, Document des Nations unies, A/CONF.192/BMS/2008/3, 20 août 2008, p. 16, para. 28. Disponible sur

<http://www.grip.org/bdg/pdf/20080820-A-CONF192-BMS-2008-3-FR.pdf>

10. *Ibidem*, p. 7-8, para.23.

11. *Ibidem*, p. 10-11.

Concernant la lutte contre le courtage des armes légères illicites, le rapport note que, si quelques 80 États ont déjà ou sont en train d'élaborer une réglementation nationale en la matière, il reste encore beaucoup à faire pour s'assurer que tous les États ont mis en place des contrôles adaptés. Pour la première fois, le rapport insiste également sur l'importance des contrôles des activités connexes au courtage telles que le financement et le transport d'armes légères illicites. De plus, le rapport suggère que les États continuent à examiner des solutions pour parvenir à des accords et établir des mécanismes pour combattre efficacement le courtage des armes légères illicites¹².

Au sujet de la gestion des stocks et de l'élimination des excédents, le rapport reconnaît la menace que représentent des stocks d'armes légères mal gérés et mal gardés pour la sécurité. Le rapport fournit également des mesures détaillées que les États pourraient prendre pour garantir un contrôle effectif de leurs stocks nationaux. Les mesures incluent par exemple l'examen complet et périodique des stocks et l'examen des pratiques en matière de gestion des stocks. Le détail des mesures recommandées pour assurer la protection et la sécurité physique des stocks constitue une fois encore une réelle avancée par rapport aux précédents rapports des réunions des Nations unies sur le contrôle des armes¹³.

Questions diverses

Fait important, une partie du rapport est consacrée aux « questions diverses » qui ont été discutées et soutenues par certains États au cours de la réunion. Ces derniers ont réussi à les faire figurer dans le rapport « sans remettre en question les vues des autres États ». Les questions, sur lesquelles aucune décision n'a été prise, incluaient l'interdiction des transferts d'armes légères vers des acteurs non étatiques et des terroristes ; la détention par les civils d'armes légères ; les contrôles des munitions pour armes légères ; les liens entre sécurité, violence armée, développement et droits de l'homme ; le contrôle des sociétés de sécurité privée ; et la transformation du PoA en un instrument juridiquement contraignant¹⁴.

Instrument sur la traçabilité

En annexe du rapport figure un résumé des procédures et des discussions relatives à l'exécution de l'Instrument international sur la traçabilité. En particulier, les États ont examiné les progrès et les défis de la mise en œuvre des normes de l'instrument sur le marquage, l'enregistrement des informations et la coopération en matière de traçage. Pour l'avenir, le rapport encourage les États qui ne l'ont pas encore fait à mettre en conformité leurs réglementations et procédures nationales avec l'Instrument international sur la traçabilité. Le rapport réaffirme également que les États donateurs sont invités à envisager sérieusement le pourvoi d'une assistance technique, financière et d'autres formes d'assistance qui pourraient être demandées par des États cherchant à mettre en œuvre l'Instrument sur la traçabilité au niveau national¹⁵.

Signalons, toutefois, que les rapports des États en matière d'application de l'Instrument ont montré que, dans la pratique, l'outil qui est mis à la disposition des États n'est pas encore utilisé.

5. Conclusions

La troisième Réunion biennale des États sur le Programme d'action des Nations unies sur les armes légères illicites n'a pas surmonté les différences d'opinion fondamentales entre les États au sujet de l'avenir du processus des Nations unies sur les armes légères. Beaucoup d'États sont demeurés déçus quant à leurs aspirations d'engagements fermes sur des objectifs de longue date tels que la négociation d'un instrument juridiquement contraignant sur le courtage des armes légères. De même, il n'y a pas eu de consensus sur des questions telles que les transferts d'armes légères à des acteurs non étatiques, la détention d'armes par des civils, ou l'inclusion des munitions dans le cadre du PoA.

Néanmoins, la réunion a représenté une avancée avec l'adoption d'une approche plus souple et avec l'apparente volonté des États de ne pas laisser leurs désaccords bloquer les développements futurs sur les questions diverses. En effet, la réunion et ses résultats indiquent que, pour le moment du moins, le

12. *Ibidem*, p. 11-13.

13. *Ibidem*, p. 13-15.

14. *Ibidem*, p. 16-17.

15. *Ibidem*, p. 18-21.

processus des Nations unies sur les armes légères est remis sur les rails. On est donc en droit de faire preuve d'un optimisme prudent quant à un renforcement des normes globales pour le contrôle des armes légères dans le futur, et quant à une contribution efficace pour combattre les conséquences négatives associées au commerce illicite des armes légères.

* * *

Mots clés :

Programme d'action, armes légères, Réunion biennale, détention civile, Iran, Zimbabwe, traçabilité

Citation :

ANDERS Holger, *Le processus des Nations unies sur les armes légères : remise sur les rails*, Note d'Analyse du GRIP, 27 octobre 2008, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0904fr.pdf>

