

Un accord conclu de justesse : une analyse des négociations des Nations Unies pour l'Instrument sur le traçage des armes légères

Peter BATCHELOR et Glenn McDONALD

Les négociations furent conclues à la dernière minute. Alors que le Groupe de travail à composition non limitée sur le traçage des armes légères¹ arrivait au terme de son mandat de six semaines, il finalisa les détails d'un instrument international sur le traçage des armes légères, convint que cet instrument serait de nature politique et non juridique, et adopta le rapport auquel l'instrument était annexé². Cet instrument est le premier accord négocié dans le cadre du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (ou Programme d'action)³ et représente une avancée modeste, mais significative, dans les initiatives concernant le problème des armes légères. Même si au départ la question du traçage des armes (considérée comme une question « technique » non litigieuse) semblait être le point de départ évident pour élaborer le Programme d'action, les négociations faillirent se terminer sans la conclusion d'un accord. Cet article analyse les raisons qui expliquent pourquoi un échec a été évité de justesse et souligne différents enseignements pertinents pour les prochaines négociations sur les armes légères.

Les premières étapes au sein de l'ONU

L'Instrument international sur le traçage des armes légères – adopté fin 2005 par l'Assemblée générale des Nations Unies – est le résultat d'un processus engagé voilà près d'une décennie. Le premier groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères (1997) s'était intéressé plus précisément à la question du marquage⁴, mais à la fin des années 90, les gouvernements et la société civile firent du marquage, de l'enregistrement et du traçage, les priorités de leur action sur les armes légères.

En 2000, les Gouvernements suisse et français lancèrent une initiative visant à promouvoir l'adoption de nouvelles mesures internationales pour le marquage et le traçage des armes légères⁵. La même année, le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), basé à Bruxelles, publia une étude fouillée sur la question du traçage des armes, qui préconisait l'adoption de nouvelles mesures⁶. Les groupes partisans des armes, en particulier le World Forum on the Future of Sport Shooting Activities, défendirent leurs propres positions, s'agissant notamment du marquage des armes⁷. Tous ces éléments influèrent sur le processus préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur les armes légères de 2001.

Peter Batchelor est chef d'équipe du Groupe des armes légères et de la démobilisation, Bureau de la prévention des crises et du relèvement, PNUD. Glenn McDonald est Yearbook Coordinator et chargé d'études principal à Small Arms Survey. Ils ont tous deux été conseillers auprès de l'Ambassadeur Anton Thalmann, Président du Groupe de travail à composition non limitée sur le traçage des armes légères illicites. Les vues exprimées dans cet article n'engagent que leurs auteurs et ne peuvent être attribuées à l'Ambassadeur Thalmann ni au Gouvernement suisse.

La conférence de juillet 2001 aboutit à l'adoption du Programme d'action qui, à l'instar du Protocole sur les armes à feu adopté deux mois auparavant⁸, comporte toute une série d'engagements dans les domaines du marquage, de l'enregistrement et du traçage des armes légères. Nombre des mesures prises au niveau régional au cours des dix dernières années portent également sur ces questions⁹. Aucune de ces initiatives ne comportait les éléments nécessaires pour un instrument global avec des règles précises et faisant autorité dans les domaines du marquage, de l'enregistrement et du traçage des armes légères.

Lors de la conférence de 2001, l'idée de recommander, dans le texte final du Programme d'action, que des négociations s'ouvrent pour conclure un instrument international juridiquement contraignant sur le traçage des armes légères, fut largement soutenue, mais le groupe arabe, la Chine et les États-Unis s'y opposèrent. En fin de compte, les États ne purent s'entendre que sur l'idée d'une étude qui examinerait la « possibilité » de mettre au point un instrument international sur le traçage des armes légères. Rien n'indiquait que cet instrument aurait force obligatoire¹⁰. En décembre 2001, l'Assemblée générale pria le Secrétaire général d'entreprendre une étude sur la possibilité d'élaborer un tel instrument¹¹. Il créa le Groupe d'experts gouvernementaux sur le traçage des armes légères illicites. Sous la présidence de l'Ambassadeur indien Rakesh Sood, le Groupe d'experts se réunit trois fois, entre juillet 2002 et juin 2003, avant de présenter son rapport en juillet 2003¹².

Le Groupe conclut, à l'unanimité, qu'il était à la fois souhaitable et possible d'élaborer un instrument international sur le traçage des armes légères et recommandait que l'Assemblée générale, à sa cinquante-huitième session, adopte une décision visant à négocier, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, un tel instrument. Certains membres du Groupe refusant une recommandation préconisant la négociation d'un texte juridique, le Groupe laissa cette question en suspens, notant simplement que la nature de cet instrument international serait décidée « au cours de négociations »¹³.

Une autre question délicate était de savoir si cette étude devait aussi porter sur les munitions et explosifs. Le Groupe d'experts gouvernementaux décida finalement de retenir les définitions des armes légères adoptées par le groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères en 1997¹⁴. Il reprit aussi la liste des munitions et explosifs définie par le précédent groupe d'experts, précisant qu'ils sont en général considérés « comme faisant partie » du problème des armes légères et portatives¹⁵. Le Groupe d'experts gouvernementaux prit également note du rapport du Groupe d'experts sur le problème des munitions et explosifs¹⁶. Il ne fit toutefois référence aux munitions et explosifs ni dans ses conclusions ni dans ses recommandations. Il ne mentionnait pas non plus les munitions et explosifs dans les parties de son rapport consacrées au marquage, à l'enregistrement ou à la coopération pour le traçage des armes. Une omission importante puisque, surtout dans le domaine du marquage, les munitions posent d'autres problèmes techniques que les armes.

Le Groupe d'experts gouvernementaux exclut donc les munitions de son rapport. Il laissait toutefois sur la table la question des munitions (et des explosifs) en les mentionnant dans les définitions et en précisant qu'ils sont considérés « comme faisant partie » du problème des armes légères. Le Groupe d'experts gouvernementaux n'ayant pas donné d'indications sur les aspects techniques de la question, les munitions n'eurent qu'une petite place dans le processus sur le traçage.

Cette ambiguïté sur les munitions et le silence sur la nature de l'instrument allaient compliquer les travaux du Groupe de travail sur le traçage des armes légères.

Le Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux comportait des formules que le Groupe de travail à composition limitée sur le traçage des armes légères allait reprendre dans ses négociations. Les dispositions définissant des « normes minimales communes » pour le marquage, l'enregistrement et la coopération en matière de traçage étaient particulièrement utiles. Il n'empêche que cette ambiguïté sur les munitions et le silence sur la nature de l'instrument allaient compliquer les travaux du Groupe de travail sur le traçage des armes légères. Dans sa résolution 58/241 du

23 décembre 2003, l'Assemblée générale des Nations Unies, suivant la recommandation du Groupe d'experts gouvernementaux, décida « de créer un groupe de travail à composition non limitée [...] pour négocier, à l'intention des États, un instrument international d'identification et de traçage rapides et fiables des armes légères illicites ». L'Assemblée générale ne précisait pas si les munitions et explosifs faisaient partie des négociations. Elle ne prit pas non plus de décision sur la question de la nature de l'instrument. Reprenant la formule du Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux, l'Assemblée générale notait simplement que la nature de cet instrument serait déterminée dans le cadre de négociations.

Les négociations

En février 2004, le Groupe de travail à composition non limitée sur le traçage des armes légères convoqua une session d'organisation au Siège de l'ONU à New York. Il choisit comme président l'Ambassadeur suisse Anton Thalmann, nomma plusieurs vice-présidents et convint des dates de ses trois sessions de fond, qui se tiendraient à New York. Le Groupe de travail décida d'utiliser, pour ses propres travaux, le règlement intérieur de la Conférence des Nations Unies sur les armes légères de 2001¹⁷.

Avant la première session de fond du Groupe de travail (14-25 juin 2004), le Président distribua un document non officiel qui devait servir aux délégations de point de départ pour les discussions. Ce document reposait dans une large mesure sur le Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux et mettait en évidence des positions et des pratiques communes, ainsi que des insuffisances dans plusieurs domaines qui étaient importantes pour la négociation d'un instrument international. La première partie de la première session du Groupe de travail sur le traçage des armes légères fut caractérisée principalement par des déclarations générales des délégations, un échange de vues sur la nature de l'instrument et des déclarations d'organisations intergouvernementales et de représentants de la société civile. La dernière partie de la session fut consacrée à des discussions thématiques sur le marquage, la coopération et la conservation des informations dans des registres – les trois piliers d'un éventuel instrument. Pour ces discussions, le Président avait établi et fait distribuer des questionnaires qui permettraient d'affiner les positions nationales sur ces trois éléments et de produire des documents utiles pour élaborer le premier projet de texte.

Les questions qui allaient poser le plus de difficultés au Groupe de travail avaient été identifiées dès la première session. Il s'agissait principalement de la nature de l'instrument. Alors qu'un grand nombre d'États étaient favorables à l'idée d'un instrument juridiquement contraignant, quelques autres voulaient un instrument politique. D'autres questions étaient sensibles : l'inclusion des munitions, la définition des armes légères, le marquage à l'importation, la période pendant laquelle les États devaient conserver les registres et la question de savoir si des entités non étatiques auraient le droit de faire des demandes de traçage.

Entre les première et deuxième sessions du Groupe de travail, le Président rencontra des responsables d'Interpol au siège à Lyon (France) afin d'étudier le rôle que pourrait jouer Interpol pour faciliter l'application de l'instrument. L'Ambassadeur Thalmann s'entretint, lors de consultations officieuses à New York, avec des États Membres de l'ONU, pour tenter de préciser certains points importants comme le suivi de l'application de l'instrument et le rôle de l'ONU et d'Interpol dans sa mise en œuvre.

Le premier projet de texte, élaboré sur la base des apports des délégations, fut distribué aux États Membres dans les six langues officielles de l'ONU, avant la deuxième session de fond du Groupe de travail (du 24 janvier au 4 février 2005). Le projet comportait plusieurs dispositions concernant les munitions mais, faute de consensus, laissait en suspens la question de la nature de l'instrument.

Au début de la deuxième session, le Groupe convint que le Président présenterait d'autres projets de texte sur la base des observations et suggestions des délégations. Cette méthode de travail, qui permettait d'éviter un texte évolutif avec d'innombrables parenthèses fut accepté par l'ensemble du Groupe – même si certains firent part de leur mécontentement – en raison du temps limité qu'il restait pour conclure les négociations. Le Groupe considéra le deuxième projet qui, à la demande de certaines délégations, avait été traduit dans les six langues officielles de l'ONU alors qu'il restait peu de temps. (Cette démarche qui n'était toutefois pas sans précédent marquait un changement par rapport à la pratique habituelle des groupes de travail de l'ONU.) À la fin de la deuxième session, le Président déclara qu'il établirait une troisième version révisée du projet de texte, bien avant la troisième session du Groupe.

La troisième et dernière session du Groupe de travail eut lieu du 6 au 17 juin 2005, au Siège de l'ONU à New York. Le Groupe décida, tout d'abord, de continuer à travailler sans texte évolutif et sans parenthèses. Il procéda ensuite à une lecture, paragraphe par paragraphe, du troisième projet de texte du Président, adoptant certains paragraphes *ad referendum*¹⁸ à chaque fois que c'était possible. Le Président demanda aux États intéressés de travailler ensemble pour parvenir à des textes de compromis pour les dispositions qui n'avaient pu faire l'objet d'un accord. Dans certains cas, il fit ses propres propositions. À mesure que la session progressait, l'Ambassadeur Thalmann demanda à certaines délégations de jouer le rôle de point de contact pour les dispositions non résolues. Au milieu de la session, il nomma des facilitateurs pour les questions les plus litigieuses : la nature de l'instrument (l'Inde), les munitions (l'Afrique du Sud), la définition des armes légères (le Brésil) et le marquage à l'importation (la Belgique).

Le soir de l'avant-dernier jour des négociations, le Président présenta ses propositions de texte de compromis pour tous les paragraphes non encore approuvés, à l'exception de la question de la nature de l'instrument. Pendant l'après-midi du 17 juin – le dernier jour des négociations –, le Groupe de travail conclut un accord sur la plupart de ces propositions, y compris sur des questions aussi complexes que la définition des armes légères.

S'agissant du contenu de l'instrument, les dernières pierres d'achoppement étaient les munitions, le marquage à l'importation et le rôle des opérations de maintien de la paix.

S'agissant du contenu de l'instrument, les dernières pierres d'achoppement étaient les munitions, le marquage à l'importation et le rôle des opérations de maintien de la paix. Le soir du 17 juin, le Président présida des discussions informelles qui débouchèrent sur un accord final sur ces questions. Les munitions et les opérations de maintien de la paix furent traitées principalement par des recommandations du Rapport du Groupe ; et il fut convenu d'inclure dans l'instrument une recommandation forte préconisant le marquage des armes au moment de l'importation et de renoncer à une formule précédente (inspirée du Protocole sur les armes à feu) qui en faisait une obligation.

Pendant ces discussions officieuses, le Président présenta aux délégations trois options pour la nature de l'instrument : 1) un instrument juridiquement contraignant, 2) un instrument politiquement contraignant ou 3) aucun accord sur la nature de l'instrument (le Groupe laisserait l'Assemblée générale trancher la question).

Comme il restait de moins en moins de temps, le Président réunit à nouveau le Groupe de travail à composition non limitée sur le traçage des armes légères pour approuver officiellement l'accord trouvé sur les paragraphes non encore approuvés. Ce fut vite fait, mais la question de la nature de l'instrument restait sans réponse. L'Ambassadeur Thalmann demanda au Groupe de choisir entre les trois options présentées. Aucun consensus ne put être trouvé sur la première option, plusieurs États s'opposant à l'idée d'un instrument juridiquement contraignant. La deuxième option ne suscitait pas d'objection. Autrement dit, le Groupe acceptait par consensus d'adopter un instrument

politiquement contraignant. Tout de suite après, le groupe africain et celui de l'Amérique latine firent des déclarations exprimant leur déception face à l'incapacité du Groupe à convenir d'un instrument juridique.

Le Groupe devait surmonter un dernier obstacle : l'adoption du Rapport. À l'heure où le personnel chargé de l'entretien s'activait à l'extérieur de la salle de conférence, le Groupe adopta son Rapport par consensus, mettant officiellement fin aux négociations.

Un document conclu de justesse

LES ÉLÉMENTS DU SUCCÈS

Rien ne garantissait le succès des négociations sur le traçage. Toute une série d'éléments allaient dans le sens d'un résultat positif, mais d'autres poussaient le Groupe vers l'échec.

L'un des facteurs positifs fut le calendrier, qui était plutôt favorable. La troisième et dernière session du Groupe de travail eut lieu, en 2005, un mois après l'échec de la Conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires¹⁹, qui n'avait pu aboutir à des résultats significatifs. C'était le plus récent d'une série de revers pour la maîtrise des armements qui paralysaient la Conférence du désarmement, à Genève, et la Commission du désarmement de l'ONU, à New York²⁰. La question des armes légères était l'un des rares domaines ayant enregistré des progrès dans ce contexte affligeant. Un échec sur la conclusion d'un instrument sur le traçage risquait de compromettre d'autres projets pour le suivi du Programme d'action et notamment sur la question du courtage.

Un deuxième élément qui augmentait les chances de succès des négociations sur le traçage était que le Groupe d'experts gouvernementaux avait effectué une grande partie des travaux préliminaires de fond. Le Protocole sur les armes à feu était aussi important et contenait des formules utiles pour différents domaines évoqués dans l'instrument international sur le traçage des armes légères (les définitions, le marquage et la conservation des informations).

La volonté politique fut aussi un élément important dans le succès du Groupe de travail à composition non limitée sur le traçage des armes légères. Si au début des négociations elle n'était pas évidente, la détermination des États Membres à trouver un accord positif était, à la fin, manifeste. Toutes les délégations firent preuve de flexibilité sur nombre de questions débattues. Beaucoup d'États s'engagèrent activement pour trouver des solutions de compromis sur les sujets les plus difficiles. En fin de compte, les États Membres de l'ONU firent preuve collectivement de la volonté politique nécessaire au succès des négociations pour un instrument sur le traçage, permettant ainsi au processus global des armes légères d'avancer, tout en préservant l'approche fondée sur le consensus qui avait prévalu jusqu'alors dans les travaux de l'ONU sur la question des armes légères.

DES ÉLÉMENTS D'ÉCHEC

Parmi les facteurs qui poussèrent les négociations vers l'échec, l'un des plus importants fut la décision du Groupe d'experts gouvernementaux, confirmée par l'Assemblée générale, de laisser le Groupe de travail se charger de la question de la nature de l'instrument. Cette décision engendra plusieurs problèmes pour les négociations.

L'une des difficultés évidentes était que l'incertitude sur la nature de l'instrument, qu'il soit juridiquement ou politiquement contraignant, compliquait toute avancée sur le contenu. Même si le Président du Groupe de travail sur le traçage des armes légères s'assurait, dans la mesure du possible,

de tenir compte dans ses projets de texte des deux possibilités, il était impossible de considérer ces deux options dans l'ensemble du texte. La formulation de certaines sections serait différente selon que l'instrument serait juridiquement ou politiquement contraignant. C'était le cas notamment pour la section concernant le « Suivi ». En outre, des dispositions concernant l'entrée en vigueur de l'instrument, d'éventuels amendements et d'autres questions analogues auraient été nécessaires pour un texte juridique, mais pas pour un texte politique.

La conséquence la plus importante de cette incertitude fut l'effet qu'elle eut sur les positions des États s'agissant du contenu de l'instrument. Pendant la dernière session du Groupe de travail, le Président apprit que plusieurs délégations avaient adopté des positions relativement prudentes lors des négociations pensant que le texte final serait juridiquement contraignant. Ces délégations avaient donc insisté pour atténuer considérablement le troisième projet de texte du Président, ce qui laisse à penser que le contenu de l'instrument final aurait pu être plus fort si la décision d'en faire un instrument politique avait été prise plus tôt lors des négociations ou par l'Assemblée générale avant l'ouverture des négociations.

Le deuxième problème que dut surmonter le Groupe de travail fut la question des munitions que le Groupe d'experts gouvernementaux n'avait pas tranchée. La question de savoir si l'instrument devait inclure ou non les munitions eut une influence considérable sur son contenu. Il s'agissait, en effet, d'une catégorie d'armement différente, par de nombreux aspects, des armes légères, qui étaient au cœur des négociations. De plus, comme pour la question de la nature de l'instrument, aucun terrain d'entente ne permit un compromis avant la fin des négociations. Plusieurs États soutenaient avec la plus grande fermeté que la question des munitions ne figurait pas dans le mandat du Groupe de travail ; ils refusaient donc de la traiter, alors que d'autres insistaient pour que les munitions figurent, sous une forme ou une autre, dans l'instrument final.

Le Président tenta, dans son organisation des différentes sessions de négociations, de trouver un équilibre entre les États qui refusaient la moindre référence aux munitions et ceux qui réclamaient des dispositions précises. Le Groupe consacra beaucoup de son temps précieux à discuter de la question des munitions pour aboutir, en fin de compte, à un résultat limité. Dans son rapport, le Groupe de travail recommande que la question des munitions pour armes légères soit abordée d'une manière globale dans un processus distinct mené dans le cadre de l'ONU. Si l'ordre du jour est un élément décisif de tout processus multilatéral, il semble, une fois de plus, qu'un Groupe de travail ait eu à résoudre une question très vaste, essentiellement politique, qui devrait généralement, et de manière plus pertinente, relever de l'Assemblée générale.

Le troisième problème était le manque de temps. Le Groupe de travail disposait de trois sessions de deux semaines pour ses négociations (soit six semaines au total). Ce calendrier était

Alors qu'il ne restait que trois jours de négociations, seulement 40% des dispositions de fond de l'instrument final avaient été approuvés.

dangereusement serré, même si le Groupe pouvait exploiter les travaux réalisés précédemment par le Groupe d'experts gouvernementaux ainsi que le Protocole sur les armes à feu. La nature de l'instrument et les munitions n'étaient pas les seules questions qui compliquaient les discussions. D'autres sujets suscitérent des réactions diverses (enthousiasme, hostilité ou confusion) de la part des délégués, comme le rôle de l'ONU et d'Interpol, et le cas des opérations de maintien de la paix. Alors qu'il ne restait que trois jours de négociations, seulement 40% des dispositions de fond de l'instrument final avaient été approuvés. Le Président attendit l'avant-dernier soir des négociations, alors que seulement 60% du contenu de l'instrument était approuvé, pour proposer son texte de compromis pour tous les paragraphes restants.

Le dernier jour fut celui des ultimes compromis qui caractérisent habituellement les négociations de ce genre. C'est l'occasion d'un rituel complexe pour sauver les apparences au cours duquel les

États renoncent à certaines exigences en échange de concessions par d'autres sur différents points. Lorsque des négociations sont sur le point d'échouer, une pression suffisamment forte s'exerce pour inciter les participants, y compris les pays concernés, à trouver les compromis difficiles indispensables pour aboutir à un résultat. Dans le cas du Groupe de travail, cette attitude était plus risquée en raison du nombre de questions qui restaient sur la table (et qui étaient pour la plupart techniquement complexes). L'après-midi du dernier jour des négociations, il semblait que le Groupe de travail n'aurait pas assez de temps. La frustration que pouvait susciter le refus de quelques États d'adhérer au consensus sur des sujets qu'ils avaient exclus laissait planer la menace d'un revirement d'autres États qui risquait de compromettre les négociations.

Un quatrième facteur qui compliquait sérieusement les négociations pour un instrument sur le traçage et qui pourrait entraver toutes nouvelles négociations sur les armes légères était le fait que nombre de délégations, petites ou grandes, ne comprenaient pas (ou saisissaient au contraire très bien) des questions d'une importance cruciale. Certaines délégations, qui semblaient vouloir un instrument efficace, insistèrent en fait pour l'affaiblir ou pour rendre les négociations difficiles, une attitude qui ressemblait à des « tirs fratricides » diplomatiques.

Si les dégâts furent limités pendant les négociations sur le traçage, ce problème pourrait influencer d'autres négociations sur les armes légères. Les questions jugées prioritaires par les États – tels que le courtage et les munitions – sont, comme le traçage, des questions en partie techniques. Les négociations pour un instrument sur le traçage furent précédées par le Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux et une série d'études réalisées par des groupes de la société civile. De nombreuses informations furent communiquées pendant les négociations : les groupes de l'industrie, les ONG qui militent pour le contrôle des armes et les États firent des séances d'information et diffusèrent des documents sur des sujets particulièrement importants. Le Président fut en liaison étroite avec Interpol lors de l'élaboration des projets de textes et prit les dispositions nécessaires, avec l'accord du Groupe de travail, pour que le représentant spécial d'Interpol explique au Groupe le rôle que pourrait jouer Interpol dans l'application de l'instrument. Malgré tous ces efforts, et en dépit du temps et des ressources considérables consacrés au rapport du Groupe d'experts, l'information nécessaire ne parvint pas à ceux qui en avaient besoin et qui auraient dû y être sensibles, à moins qu'ils ne l'assimilèrent pas.

Ce manque de connaissances est un problème majeur pour les prochains processus sur les armes légères. Il est, bien évidemment, essentiel de communiquer les informations pertinentes à ceux qui sont chargés de définir les positions nationales, dans l'ensemble des États Membres de l'ONU. Il serait peut-être utile que les prochaines négociations se tiennent à Genève où la communauté diplomatique est sans doute plus à l'aise et plus compétente sur la question des armes légères. Quoiqu'il en soit, les délégations nationales ont la responsabilité de s'assurer qu'elles disposent de toutes les informations et connaissances nécessaires. Il est souvent apparu que les délégations du Groupe de travail sur le traçage des armes légères ne maîtrisaient pas suffisamment bien toutes les questions abordées.

Le dernier facteur qui poussait les négociations vers l'échec était la volonté politique, même si elle fut en fin de compte un élément de succès. Comme nous l'avons dit plus haut, c'était la grande inconnue. Les véritables intentions et objectifs des États n'apparurent qu'à la fin des négociations, avec le résultat final. Il n'empêche que l'issue des négociations semblait particulièrement incertaine. Les États hésitèrent jusqu'à la fin, leur engagement en faveur de l'objectif collectif alternant avec leur insistance à défendre des priorités nationales plus étroites. Tout au long du processus, le Groupe aura poussé les limites du consensus, l'un ou l'autre État insistant sur des questions qu'il jugeait essentielles. Lors de la troisième et dernière session, il semblait que le Groupe allait rompre avec la tradition des Nations Unies s'agissant des armes légères et décider de voter sur les questions de fond et de procédure, comme le lui permettait son règlement intérieur.

En fin de compte, les compromis indispensables furent trouvés. Tous les États firent des compromis, même si une petite minorité exclut jusqu'à la fin certaines questions. Le Groupe de travail réussit à conclure un instrument international sur le traçage des armes légères, mais ce fut de justesse. Reste à savoir si les prochains processus sur les armes légères résisteront à de telles tensions.

À moitié vide, à moitié plein

L'Instrument international sur le traçage des armes légères a été vivement critiqué par les ONG qui militent pour le contrôle des armes ; elles trouvent qu'il ne reflète pas leurs principales recommandations, surtout celle d'un texte juridique applicable aussi aux munitions²¹. S'il ne fait aucun doute que le verre est à moitié vide, il est aussi à moitié plein.

L'Instrument sur le traçage des armes légères constitue une avancée significative dans la lutte mondiale contre la prolifération des armes légères et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, si les instruments juridiques présentent de nombreux avantages par rapport aux instruments politiques, ils ne se distinguent pas par leur portée et leur rapidité d'application. Maintenant que l'Instrument sur le traçage des armes légères a été adopté par l'Assemblée générale, il s'applique à tous les États Membres de l'ONU. L'intérêt de l'instrument sur le plan des définitions est particulièrement important. À la différence du Programme d'action, qui ne comporte aucune définition, l'instrument sur le traçage des armes légères contient une définition détaillée des armes légères, qui reprend des éléments du Protocole sur les armes à feu et du rapport du groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères de 1997.

Ajoutons que l'Instrument sur le traçage renforce des normes essentielles dans les domaines du marquage des armes et de la conservation des informations. Le marquage à l'importation est la seule exception car il fait l'objet dans cet instrument d'une forte recommandation et non pas d'un engagement ferme comme dans le Protocole sur les armes à feu. Il convient toutefois de souligner qu'à la différence du Protocole, qui ne s'applique qu'aux États qui l'ont ratifié, cette recommandation est valable pour tous les États Membres de l'ONU.

Tout aussi important, l'Instrument sur le traçage définit des modalités précises pour la coopération en matière de traçage. Il va bien au-delà de la simple disposition prévue dans le Protocole sur les armes à feu. Il prévoit aussi la coopération avec l'ONU et Interpol et notamment l'échange d'informations concernant les marques utilisées pour indiquer le pays de fabrication ou le pays d'importation, qui sont des informations de départ essentielles pour suivre la trace de nombreuses armes.

Dernier point, mais non le moindre, l'Instrument international sur le traçage des armes légères est tourné sur l'avenir ; il engage les États à soumettre des rapports et à se réunir régulièrement pour examiner l'application de l'Instrument. Les États ont également accepté d'examiner le développement futur de l'Instrument lors des conférences chargées d'examiner le Programme d'action. Cela permet d'envisager une éventuelle transformation de cet instrument politique en instrument juridique, ainsi que d'autres évolutions au niveau du contenu de l'Instrument.

Un avenir incertain

L'Instrument international sur le traçage des armes légères représente une avancée modeste, mais importante, de la communauté internationale dans la lutte contre le problème des armes légères. Le suivi et l'application concrète détermineront, comme toujours, le succès de ces efforts. Pour l'instant, le processus global sur les armes légères reste fermement sur les rails.

Les questions qui n'ont pas encore été traitées sont très nombreuses. Si la communauté internationale a réellement l'intention de régler ce problème, elle a plusieurs décennies de travail qui l'attendent. La liste des sujets qui méritent d'être examinés très vite (et qui comprend notamment le courtage, les munitions et les contrôles des transferts) ne cesse de s'allonger. Lors de la première Conférence d'examen du Programme d'action, qui aura lieu à New York en juin et juillet 2006, les États devront réitérer l'engagement qu'ils ont pris d'agir aux niveaux national, régional et mondial. L'expérience du Groupe de travail à composition non limitée sur le traçage des armes légères est un précédent utile, ainsi qu'un avertissement pour les prochains travaux qui seront engagés sur les armes légères.

En concluant l'Instrument international sur le traçage des armes légères, les États Membres de l'ONU ont surmonté des divergences souvent considérables et réussi à conclure, dans un délai relativement court, des dispositions utiles sur le marquage, l'enregistrement et le traçage des armes légères. Le « sujet facile » fut en réalité beaucoup plus difficile que ce que la plupart avaient imaginé. Beaucoup furent aussi déçus par ce résultat final minimaliste. Les mois qui vont précéder la Conférence d'examen de 2006 seront déterminants. La communauté internationale doit faire un choix très clair : renforcer son engagement à l'égard des travaux sur les armes légères ou, au contraire, les laisser s'enfoncer dans des complications qui ont eu raison de nombreuses autres questions de désarmement ou de maîtrise des armements ces dernières années.

Notes

1. Groupe de travail à composition non limitée chargé de négocier un projet d'instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre. Créé par la résolution 58/241 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 23 décembre 2003, document A/RES/58/241.
2. Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre. Reproduit dans le document A/60/88, 27 juin 2005. Voir < disarmament2.un.org/cab/salw-oewg.html >
3. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, adopté le 20 juillet 2001. Reproduit dans le *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 A/CONF.192/15. Voir aussi < disarmament2.un.org/cab/poa.html > .
4. Voir *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes de petit calibre*, document des Nations Unies A/52/298*, 5 novembre 1997, par. 80 l) i).
5. Voir France et Suisse, Document de réflexion intitulé « Contribution à la mise en œuvre d'un plan d'action international pour la conférence 2001 : le marquage, l'identification et le contrôle des armes légères et de petit calibre », dans le document des Nations Unies A/CONF.192/PC/7 du 17 mars 2000. Les suites données à l'initiative franco-suisse figurent dans les documents A/CONF.192/PC/25 du 10 janvier 2001 et A/CONF.192/PC/38 du 23 mars 2001.
6. Ilhan Berkol, 2000, *Marquage et traçage des armes légères : vers l'amélioration de la transparence et du contrôle*, Bruxelles, GRIP, à l'adresse < www.grip.org/pub/rapports/rg00-2_track.pdf > .
7. Voir World Forum on the Future of Sport Shooting Activities (WFSA), *Firearms Marking: Model Standards and Common Serial Number Codes*. Séminaire organisé à Baia Sardinia (Olbia), Sardaigne (Italie), 22-24 juin 2000, < www.wfsa.net/Leg_Docs/WFSA%20Sardinia%20Marking%20report%20V2.pdf > .
8. Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adopté le 31 mai 2001. Annexe de la résolution 55/255 de l'Assemblée générale en date du 8 juin 2001, document A/RES/55/255, à l'adresse < www.un.org/Depts/dhl/dhlf/resdeclf/res55_3f.htm > .
9. Voir l'article d'Elli Kytömäki dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
10. Programme d'action, section IV, par. 1 c).
11. Résolution 56/24 V de l'Assemblée générale en date du 24 décembre 2001, document A/RES/56/24, 10 janvier 2002.
12. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux créé en application de la résolution 56/24 V du 24 décembre 2001, intitulé « Le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects »*, document des Nations Unies A/58/138, 11 juillet 2003.

13. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux*, par. 98.
14. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux*, par. 32.
15. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux*, par. 33.
16. Voir *Rapport du Groupe d'experts sur le problème des munitions et explosifs*, dans le document des Nations Unies A/54/155, 29 juin 1999.
17. *Règlement intérieur provisoire de la Conférence*, document des Nations Unies A/CONF.192/L.1, 14 juin 2001.
18. Autrement dit, sous réserve de l'approbation finale du Gouvernement du délégué.
19. Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, signé à Londres, Moscou et Washington, le 1^{er} juillet 1968 et entré en vigueur le 5 mars 1970. Voir < disarmament.un.org/wmd/npt/index.html > .
20. Voir Kofi A. Annan, « Break the Nuclear Deadlock », *International Herald Tribune*, 30 mai 2005, à l'adresse < www.iht.com/articles/2005/05/29/news/edannan.php > .
21. Control Arms Campaign (Oxfam International, Amnesty International et Réseau d'action international sur les armes légères), *UN «Deal» on Arms Controls Means Business as Usual for the World's Worst Arms Dealers*, 14 juillet 2005, à l'adresse < www.controlarms.org/latest_news/un-deal.htm > .