

Les munitions des armes légères : une lueur d'espoir au bout du canon ?

Christophe CARLE

Il n'y a guère que quelques années, nombreux étaient ceux qui décriaient la seule idée d'aborder la prolifération des armes légères et leur utilisation abusive comme une utopie naïve, ou pire, comme un écran de fumée censé éviter de traiter d'autres dossiers comme celui du désarmement nucléaire.

Ces doutes appartiennent au passé. De fait, les armes légères sont aujourd'hui l'une des rares terres fertiles dans le paysage aride de la maîtrise des armements et du désarmement comme l'illustrent bien les autres articles de ce numéro du *Forum du désarmement*. Toutefois, les munitions restent orphelines des progrès enregistrés à ce jour sur la question des armes légères.

Le plus souvent, les questions de désarmement, de maîtrise des armements et de non-prolifération sont complexes. Elles présentent de réels dilemmes entre des impératifs aussi valables les uns que les autres, mais pas forcément compatibles, d'où les définitions pointilleuses, les dispositions particulières, les conditions, exemptions et compromis qui caractérisent les traités ou autres accords de désarmement. Au mieux, on aboutit à un compromis acceptable pour le plus grand nombre, comportant plus d'avantages que d'inconvénients pour la sécurité internationale dans son ensemble. Les instruments négociés sur la possession, les transferts et l'utilisation des armes légères sont conformes à ce modèle.

Un observateur non averti serait fondé à présumer que les munitions seraient une exception évidente : comment pourrait-on envisager de traiter de la question des armes légères en faisant l'impasse sur les munitions correspondantes ? Or, à de rares exceptions près, il est devenu coutumier de voir les munitions reléguées au rang de question subsidiaire, voire entièrement occultées, par les initiatives multilatérales de contrôle des armes légères (par oppositions aux actions nationales ou régionales). Dans la plupart des cas, les munitions ne sont pas même mentionnées.

L'exclusion des munitions semble intuitivement une entorse au bon sens, et ce sentiment est largement corroboré par les faits.

Les munitions et le Programme d'action des Nations Unies

Les munitions sont utilisées en immenses quantités dans les conflits de par le monde, mais dans les négociations multilatérales, elles ont une fâcheuse tendance à faire long feu.

Le Rapport du premier Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères précisait que « [l]es armes légères et de petit calibre nécessitent automatiquement des munitions. L'accès à celles-ci

Christophe Carle est directeur adjoint de l'UNIDIR.

est en lui-même un élément important, puisqu'une arme qui n'est pas munie du projectile approprié ne sert pas à grand-chose. ». Il comportait aussi la recommandation suivante : « [l']Organisation des Nations Unies devrait étudier sous tous ses aspects le problème des munitions et explosifs. »¹.

Les délibérations de ce premier groupe d'experts l'amènèrent à regrouper ensemble les munitions et explosifs, ce qui compliqua grandement la tâche du groupe subséquent chargé d'examiner ces deux questions de front. Le rapport de ce dernier se fondait sur un principe simple : « toutes mesures prises au sujet des armes de petit calibre et armes légères seraient incomplètes si elles ne portaient pas également sur les munitions [...] ». Mais ce propos fut dilué par l'insertion des mots « et explosifs » à la

L'adjonction des explosifs a contribué à masquer la nature intrinsèque du lien entre les armes légères et leurs munitions, et à reléguer les munitions au second plan dans les discussions et négociations sur les armes légères.

fin de la phrase². L'adjonction des explosifs a contribué à masquer la nature intrinsèque du lien entre les armes légères et leurs munitions, et à reléguer les munitions au second plan dans les discussions et négociations sur les armes légères.

Le rapport du deuxième Groupe d'experts sur les armes légères (1999) s'est ainsi contenté de « prendre note » de l'étude sur les munitions³. Aucun de ses points principaux, s'agissant notamment du marquage et du traçage, ne fut repris ; le rapport visait essentiellement à préparer le terrain pour une « conférence internationale sur le commerce illicite des armes sous tous ses aspects », autrement dit la Conférence de juillet 2001 sur les armes légères. Le rapport du Groupe d'experts précisait, à ce sujet, que « l'attention [de la conférence] devrait essentiellement se porter sur les armes légères qui sont fabriquées à des fins militaires » et ajoutait « [d]ans ce contexte général, il faudrait aussi étudier le problème des munitions »⁴. L'omission des explosifs équivalait à reconnaître implicitement que si les munitions et les armes légères étaient étroitement liées, il n'en allait pas de même pour les munitions et les explosifs. Les réactions souvent frileuses à l'étude sur les munitions laissaient dès lors présager qu'il serait encore plus délicat d'aborder le contrôle des munitions que celui des armes légères.

Cette réticence se confirma lors de la Conférence de juillet 2001 et dans son document final, le Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects⁵. Quoiqu'en disent certains exégètes qui voudraient traquer dans le Programme d'action l'intention de traiter des munitions, le fait demeure que le texte ne fait aucune mention significative de celles-ci. Les deux seules occurrences de ce terme sont purement procédurales puisqu'elles concernent le titre d'autres documents des Nations Unies. L'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 contient lui aussi deux fois le mot munitions⁶. La première occurrence est une référence au titre exact du Protocole de Vienne (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) ; et la deuxième est ... identique.

Dans la partie du rapport relative aux questions de procédure : « [l]e 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'Organisation des Nations Unies. »⁷. On comprendra que c'était la meilleure formulation que les contraintes inhérentes à la règle du consensus aient autorisée, mais on peut difficilement s'en contenter. Son grand défaut est de préciser que les munitions relèvent d'un processus « distinct ». Ce point de vue est désormais communément accepté, mais il est en contradiction flagrante avec la « manière globale » préconisée par ailleurs. Si la globalité avait été véritablement recherchée, il aurait fallu, dès l'abord, envisager des mesures coordonnées portant à la fois sur les armes légères et sur leurs munitions, tout particulièrement pour les questions du marquage et du traçage. Reste à espérer qu'un processus par étapes pourra éventuellement accoucher d'une approche globale.

Les munitions font partie intégrante des armes légères

Les munitions sont souvent décrites comme « complémentaires » aux armes légères, et comme étant « liées » à leur commerce, détention et utilisation illicites. C'est une litote. Si les munitions sont distinctes et séparées des armes légères, elles sont aussi une partie intégrante de toutes ces armes et sont indispensables à leur fonctionnement. Objets physiquement séparables, les armes et les munitions n'en sont pas moins indissociables du point de vue de leur utilisation et donc de la sécurité. Les armes ne sont d'aucune utilité sans munitions et inversement.

Le caractère indissociable est encore plus fort que celui qui existe entre un char de combat et ses obus, ou entre des missiles et des ogives. Un missile balistique conçu pour lancer des têtes nucléaires peut être tiré avec une charge d'explosif classique. Un missile balistique, même dépourvu de toute charge explosive, reste redoutable lorsqu'il fond à 7km à la seconde sur une zone urbaine, comme les habitants de plusieurs villes du Moyen-Orient en ont fait l'expérience.

À l'inverse, les charges explosives peuvent être livrées par d'autres moyens que des missiles, qu'il s'agisse d'un avion piloté, d'un conteneur, d'une valise ou d'un camion. La stratégie nucléaire a souvent traité les armes nucléaires et les missiles balistiques comme un couple indissociable, mais les seules armes nucléaires jamais utilisées furent transportées par des avions et non par des missiles.

Il n'existe à ce jour aucun autre dispositif qu'une arme à feu pour tirer une balle. La relation entre les armes à feu et les munitions est unique : sans arme, les munitions sont inutiles, et aucune arme à feu ne peut tirer autre chose que des munitions d'un calibre donné. Sans munition, comme cela a souvent été souligné, une arme légère n'est qu'un gourdin. Certes, même sans munition, il peut être un moyen d'intimidation puissant, mais si l'on tient ce problème pour primordial, encore faudrait-il se pencher sur la réglementation ou l'interdiction des répliques d'armes à feu.

De nombreuses raisons justifieraient que des contrôles des munitions soient adoptés parallèlement aux mesures sur les armes et appliqués en tant que de besoin. Plusieurs accords régionaux, sous-régionaux et internationaux sur la criminalité comportent déjà de telles dispositions⁸. L'intérêt de prendre des mesures concernant les munitions serait double. Premièrement, et c'est le plus évident, elles permettraient de s'assurer, à l'avenir, que la production, le transfert et le stockage soient réalisés dans des conditions aussi sûres que possible et, plus particulièrement, que les livraisons de munitions à des destinataires illicites soient empêchées autant que faire se peut. Deuxièmement, vu les quantités gigantesques d'armes légères illicites en circulation et le temps et les difficultés que représentent leur collecte et destruction, l'adoption de réglementations et restrictions ciblées sur les livraisons de munitions serait l'un des moyens les plus efficaces pour atténuer la violence perpétrée avec les armes déjà disséminées. Ces points de vue ayant été largement exprimés par ailleurs, on traitera plus spécifiquement dans ce bref article de l'aspect particulier du marquage et du traçage.

Alors que les Nations Unies s'efforcent de rendre leurs travaux plus compréhensibles pour le grand public, et dans un souci de clarté, il serait peut-être judicieux de modifier le titre de l'accord négocié récemment sur le marquage et le traçage, et de parler de l'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, *mais pas de leurs munitions*. L'ajout de ces quelques mots ne nuirait pas outre mesure à l'élégance du titre original et aurait le mérite d'en décrire le contenu plus fidèlement.

Il est particulièrement frappant que les munitions ne soient pas incluses dans la portée de l'instrument sur le marquage et le traçage des armes légères d'autant plus que cette lacune, contraire au bon sens, pourrait être comblée avec une déconcertante facilité. En effet, la mise en place d'un système de marquage et de traçage simple et efficace ne nécessiterait quasiment pas de mesures autres

que celles qui existent déjà. Les munitions d'armes légères sont, dans leur immense majorité, déjà marquées de manière systématique au moment de leur fabrication. Un traçage bien plus fiable que ce qui est actuellement possible ne nécessiterait pas grand-chose. Pour commencer à cerner les points de

Un traçage bien plus fiable que ce qui est actuellement possible ne nécessiterait pas grand-chose.

passage des munitions vers le commerce et les détenteurs illicites, il ne faudrait guère plus, dans un premier temps, qu'un registre lisiblement organisé des poinçons, codes et symboles utilisés aujourd'hui à travers le monde (une base de données en ligne ferait l'affaire).

Les différences de marquage entre les munitions et les armes légères représentent un inconvénient et un avantage pour le traçage. L'inconvénient c'est le peu de surface disponible. Les marques apposées sur les munitions doivent figurer dans l'étroit espace qui entoure l'amorce dans le culot d'une douille ; l'information indiquée est donc forcément limitée par la place disponible. Cela concerne le marquage initial au moment de la fabrication et exclut tout projet plus complexe de marquage secondaire des douilles par les premiers destinataires, et tout marquage à des points de transit ou par des destinataires ultérieurs.

D'un autre côté, les marques de culot sont simples et modiques à apposer lors de la fabrication, mais aussi et surtout, elles sont, de fait, indélébiles et inaltérables. Effacer ou limer une référence alphanumérique sur une douille peut sembler facile tant que les détails pratiques ne sont pas envisagés. Approcher un marteau ou un ciseau à quelques millimètres de l'amorce sur une cartouche neuve est suffisamment délicat et risqué pour décourager ceux qui voudraient s'y frotter. Mais cette opération n'est absolument pas envisageable pour les quantités de munitions utilisées dans les conflits. Cette manœuvre serait sans risque sur des douilles vides, mais imagine-t-on réellement des belligérants passer au peigne fin les zones qu'ils ont traversées pour récupérer chaque douille et en effacer scrupuleusement les marques de culot ?

Le risque d'oblitération des marques de culot est applicable aux enquêtes médico-légales (qui ne portent que sur quelques munitions, voire une seule), mais il est inexistant dans le cadre de conflits armés qui font appel non pas à des dizaines, centaines ou milliers de cartouches, mais à des centaines de milliers ou des millions. Le marquage par lots de fabrication serait une première étape largement suffisante pour les munitions utilisées dans des conflits.

L'action des États Membres sur les munitions

La deuxième réunion biennale des États chargée d'examiner l'exécution du Programme d'action des Nations Unies, qui s'est tenue du 11 au 15 juillet 2005, aura été l'occasion de sonder les nombreux États représentés sur la question des munitions.

Sur les 77 déclarations accessibles à tous, au moins 37 mentionnent les munitions. Une douzaine font référence aux lois nationales qui régissent la détention et le commerce d'armes légères et de leurs munitions⁹. Sept, à savoir celles de l'Union européenne, de pays d'Amérique latine, de la Norvège et de la Suisse, regrettent que le projet d'instrument sur le marquage et le traçage des armes ne comporte pas de dispositions sur les munitions. Le Brésil, par exemple, fait référence à la « relation évidente qui existe entre le problème des armes légères illicites et leurs munitions, et la nécessité de traiter ces deux questions de façon coordonnée ». L'Union européenne regrette l'absence de disposition de fond sur les munitions et affirme qu'elle s'impliquera pour faire avancer la question des munitions et les recommandations du rapport de procédure du Président.

Une organisation non gouvernementale a toutefois jugé satisfaisant le fait qu'aucune disposition sur les munitions n'ait été incluse et a déclaré qu'il lui semblait mal venu et inapproprié d'envisager le marquage et le traçage des munitions. « Les munitions ne figuraient pas, au départ, dans le mandat du Programme d'action et ne doivent pas être ajoutées aujourd'hui. »¹⁰.

Plus intéressant, certains États décidèrent de communiquer des informations sur les activités en cours ou terminées dans le domaine des munitions. Dans sa déclaration, la République de Moldova exprimait sa vive inquiétude s'agissant de la sûreté de certains stocks de munitions. Quant à l'Ukraine, elle a fourni des informations sur un programme ambitieux de destruction d'armes légères et de munitions sur le point d'être appliqué et au moins dix autres États ont rendu compte de leurs activités en matière de confiscation, récupération, collecte et destruction de munitions. Il s'agissait du Nigéria, du Groupe du Forum des îles du Pacifique, du Pakistan, du Rwanda, de la Serbie-et-Monténégro, de l'Afrique du Sud, de l'ex-République yougoslave de Macédoine, de la Turquie, de l'Ukraine et des États-Unis.

Les chiffres communiqués par ces États sont également intéressants. Premièrement, les volumes évoqués sont considérables. Ainsi, le Rwanda évoque la destruction en juillet 2005 de 250 tonnes de munitions. Deuxièmement, un schéma très clair apparaît s'agissant des quantités de munitions par rapport aux nombres d'armes : au Pakistan, 103 600 armes légères et 2 078 300 munitions ont été confisquées entre mai 2003 et mai 2005 ; dans le cas des Iles Salomon, membre du Groupe du Forum des îles du Pacifique, plus de 3 600 armes légères et 306 700 munitions ont été collectées et détruites ; en Serbie-et-Monténégro, 100 000 armes légères et plus de deux millions de munitions ont été détruites entre 2001 et 2004 ; et en Afrique du Sud, 77 139 armes à feu et plus de 1,2 millions de munitions ont été récupérées entre janvier et mai 2005. Quant aux États-Unis, en plus de leur coopération avec l'Ukraine et du Partenariat pour la paix de l'OTAN visant la destruction de « 1,5 millions d'armes légères [...] et 133 000 tonnes de munitions », ils ont déclaré que « depuis début 2001, des programmes soutenus par les États-Unis dans 23 pays ont permis de détruire environ 800 000 armes légères et 80 millions de munitions ».

Ces chiffres impressionnants soulignent l'importance de certaines actions, mais surtout l'ampleur de ce qu'il reste à accomplir. Sans nouvelles réglementations, ni mesures de marquage et de traçage, il faut s'attendre à ce que d'autres chiffres tout aussi impressionnants soient communiqués à l'avenir. Ils ne seront pas une preuve de succès, mais bien le signe d'un travail de Sisyphe.

Sans nouvelles réglementations, ni mesures de marquage et de traçage, il faut s'attendre à ce que d'autres chiffres tout aussi impressionnants soient communiqués à l'avenir.

Que des États aient décidé de rendre compte de leurs activités sur les munitions dans le cadre d'une rencontre chargée d'examiner la mise en œuvre du Programme d'action qui, comme nous l'avons vu, ne comporte aucune disposition sur les munitions, en dit long sur le rapport intrinsèque entre les munitions et le problème des armes légères. Il est ensuite clairement ressorti de la réunion de la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies que certains États se chargent de faire avancer la question des munitions des armes légères. La résolution sur les « Problèmes découlant de l'accumulation de stocks de munitions classiques en surplus » porte sur tous types et calibres de munitions classiques, et pas uniquement sur les munitions des armes légères. Elle prend note du rapport du Groupe d'experts sur le problème des munitions et explosifs de 1999 et rappelle la recommandation figurant dans le rapport présenté par le Président du Groupe de travail à composition non limitée, « à savoir que la question des munitions pour les armes légères soit abordée d'une manière globale [...] »¹¹.

Le contrôle des armes doit inclure les munitions

La diplomatie multilatérale qui en est à ses débuts dans le domaine des armes légères a déjà pris l'habitude de considérer les munitions comme un aspect distinct et secondaire. Il n'est pas impossible d'inverser cette tendance, si l'on pense à la réticence initiale de nombre de pays à s'attaquer au problème des armes légères, mais ce ne sera pas chose aisée.

Outre les difficultés de fond et politiques, la question des munitions souffre, de manière plus intangible mais néanmoins réelle, de son caractère prosaïque. En raison de la tendance toujours plus marquée à considérer que d'autres perspectives et disciplines devraient enrichir la maîtrise des armements, il est souvent de bon ton, aujourd'hui, de reléguer la maîtrise des armements au motif qu'elle est purement technique et coupée de la réalité humaine. Les déclarations de principes sur des thèmes aussi éclairants et utiles que la sécurité humaine, le désarmement et le développement, la réconciliation, la violence interpersonnelle et de bien d'autres notions connexes sont courantes dans les discussions sur les armes légères. Dans ce contexte, soulever la question – et la nécessité – du contrôle des munitions, c'est souvent faire figure de rabat-joie. Ce sujet, qui n'a même pas l'heur d'être d'une complexité exaltante, s'apparente plus à la quincaillerie qu'à la tour d'ivoire du débat. Il n'en reste pas moins que les outils de maîtrise des armements ont un rôle à jouer pour atténuer la violence et les souffrances infligées au moyen d'armes légères. Or, ce rôle ne pourra être que plus efficace lorsqu'il fera sa juste place à la question des munitions.

Ceux qui défendent un droit intangible de détenir, porter et utiliser des armes légères sont logiques avec eux-mêmes lorsqu'ils affirment que rien ne devrait entraver l'accès aux munitions adaptées. Il est grand temps que les partisans du contrôle des armes légères le comprennent aussi.

Notes

1. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes petit calibre*, dans le document des Nations Unies A/52/298*, 5 novembre 1997, par. 29 et 80.
2. *Rapport du Groupe d'experts sur le problème des munitions et explosifs*, dans le document des Nations Unies A/54/155, 29 juin 1999, par. 11.
3. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères*, document des Nations Unies A/54/258, 19 août 1999, par. 101.
4. *Ibid.*, par. 130.
5. 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 des Nations Unies A/CONF.192/15. Voir aussi < disarmament2.un.org/cab/poa.html >.
6. 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 *Rapport du 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*, document des Nations Unies A/60/88, 27 juin 2005. Voir < disarmament2.un.org/cab/salw-oewg.html >.
7. *Rapport du 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*, op. cit., par. 27.
8. Parmi les publications récentes sur ces questions, voir notamment « Rounding out the Gun: Ammunition » dans *Small Arms Survey 2005: Weapons at War*, Oxford, Oxford University Press, p. 9 à 37, qui explique comment la valeur de certains types de fusils d'assaut diminue dans les zones de conflit lorsque les munitions correspondantes ne sont plus disponibles ; et H. Anders, 2005, *Scope for International Minimum Standards on Tracing Illicit SALW Ammunition*, Note d'Analyse, GRIP, 6 juin, à l'adresse < www.grip.org/bdg/g4575.html >.
9. Les déclarations sont disponibles sur le site web de la deuxième réunion biennale des États, voir < www.un.org/events/smallarms2005 >.
10. Edward C. Rowe, Président, Manufacturers Advisory Group, World Forum on the Future of Sports Shooting Activities, déclaration lors de la deuxième réunion biennale des États chargée d'examiner l'exécution du Programme d'action, *Definition, Marking and Ammunition*, New York, 13 juillet 2005.
11. Première Commission, soixantième session, Point 97 dd) de l'ordre du jour, « Problèmes découlant de l'accumulation de stocks de munitions classiques en surplus », document des Nations Unies A/C.1/60/L.40*/Rev.1, 27 octobre 2005.