



*Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité*

33, rue Van Hoorde
B-1030 Bruxelles
Tél : +32-2-241 84 20
Fax: +32-2-245 19 33
<http://www.grip.org>
i.berkol@grip.org

**HARMONISATION DES LÉGISLATIONS SUR LES ARMES
LÉGÈRES DANS TROIS PAYS DES GRANDS LACS :
LE BURUNDI, LA RDC ET LE RWANDA
*Quelles priorités ?***

ILHAN BERKOL

**Note d'analyse présentée à la Conférence Parlementaire sur la prolifération des armes
légères et de petit calibre et la promotion de Paix Interrégionale
organisée par AWEPA et le PNUD
Bruxelles, 18-22 octobre 2004**

I. Généralités

Nous allons commencer par certaines généralités en vue de voir comment améliorer les législations existantes pour aboutir à l'harmonisation d'un maximum de points possibles dans les législations des trois pays concernés, mais également au niveau régional, notamment des pays signataires du Protocole de Nairobi sur les armes légères¹. A ce niveau une remarque s'impose : pratiquement 80% du contenu de ce dernier est identique à celui du Protocole de la SADC². Il y a donc une harmonisation qui s'est faite au niveau des deux protocoles, ce qui fait que s'ils sont répercutés dans les législations des différents pays, cela entraînerait une harmonisation des législations d'une grande partie des pays d'Afrique subsaharienne.

Depuis le début des années 90, les législations sur la détention, l'exportation, le transit et l'importation des armes ont subi des modifications majeures dans un certain nombre de pays, notamment occidentaux. Ceci s'est effectué :

- d'une part, grâce à la problématique des armes légères, qui a entraîné une modernisation des lois suite à la sensibilisation du monde politique. Certaines modifications législatives sont d'application pour tous les armements conventionnels ;
- et d'autre part, via plusieurs initiatives internationales et régionales comme les protocoles susmentionnés, la Convention interaméricaine, le Code de conduite européen, le Protocole sur les armes à feu des Nations unies³. Certaines sont en cours de développement, comme le projet d'instrument international sur le marquage et le traçage des armes légères⁴. Toutes ces initiatives ont pour but de définir des standards minimums et d'harmoniser les législations en vue de faciliter les contrôles et de diminuer les différences pour combler les lacunes des législations existantes.

Renforcer les législations des pays récipiendaires d'armement et des régions affectées par les conflits internes est un défi primordial dans la lutte contre la prolifération et l'accumulation incontrôlée des armes légères et de petit calibre, ainsi que contre leur trafic et leur utilisation illicites.

Les législations

Les législations concernent d'une part la détention par les civils, et d'autre part l'exportation, l'importation et le transit des armes. Ces lois sont distinctes dans certains pays et non dans d'autres. Une étude rapide des législations de 8 pays européens montre de nombreux points communs mais également des différences au niveau des exportations. Les lois sont loin d'être harmonisées, le cas de l'Afrique n'est donc pas une exception. Toutefois, grâce aux initiatives susmentionnées et à l'existence de réglementations et directives communes au niveau de l'Union européenne, on commence à aller vers une harmonisation qui, pour l'instant, est loin d'être suffisante. Nous pouvons nous demander, d'ailleurs, si en Afrique subsaharienne, suite

¹ Signé le 21 avril 2004 par les 11 pays signataires de la Déclaration de Nairobi <http://www.grip.org/bdg/g4553.html>

² Signé le 14 août 2001 par les pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), voir : <http://www.grip.org/bdg/g2010.html>

³ Voir « Les initiatives sur le marquage et le traçage des armes légères », Note d'analyse du GRIP, octobre 2002 : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g3114.pdf>

⁴ Voir la rubrique « Projet de convention sur la traçabilité des armes légères » sur le web site du GRIP (thème de recherche : marquage, enregistrement et traçage des armes légères) : <http://www.grip.org/research/trace.html>

aux récents protocoles et initiatives⁵, on n'arrivera pas plus rapidement à des lois harmonisées. Le fait que les législations soient obsolètes dans la plupart des pays africains faciliterait dans un certain sens le développement de nouvelles lois avec, cependant, un problème certain dans l'organisation de leur application.

Les lois sur la détention par les civils incluent la fabrication, le commerce, la possession et le port d'armes et sont différentes des législations qui régissent l'import/export et le transit parce que ces dernières comprennent les armes de type militaire. Ces lois concernent en réalité tout type d'armes, donc également celles pour les civils, malgré l'intitulé de certaines législations qui ne cite que « les armes destinées à un usage militaire ». Il y a donc une confusion créée par cette double distinction civil/militaire : lorsqu'on parle de « militaire », il faudrait d'abord savoir si on parle du type d'armes ou bien des armes qui sont en possession des militaires ou des civils. Il serait donc erroné de faire une distinction entre les armes détenues par les civils et les militaires, y compris les armes de type civil et de type militaire. Nous retrouvons en permanence cette confusion dans les législations mais également dans les documents internationaux comme le Protocole sur les armes à feu de l'ONU qui est en principe destiné aux armes commerciales, mais qui inclut dans certains cas les armes appartenant aux Etats, dont la plupart sont de type militaire. De même, dans le Protocole de Nairobi, certaines clauses ne concernent que les armes pour les civils, bien que les armes détenues par les Etats soient également visées.

Définition des armes

Pour être concret et en vue d'éviter toute confusion, il faudrait inclure dans les définitions toutes les catégories d'armes légères sans faire de distinction. La définition donnée, par exemple dans le Protocole de Nairobi, est assez large. Il suffirait donc de distinguer dans la loi certaines particularités concernant les armes militaires et d'autres relatives aux armes civiles, au lieu de faire l'impasse sur les armes militaires au niveau de la détention. C'est par exemple le cas en Belgique où il n'y a aucune législation qui régit les arsenaux des forces armées et de sécurité⁶, celles-ci ayant leur propre réglementation interne. Seule la loi sur l'import/export et le transit concerne les armes militaires⁷. Il y a donc une lacune législative quant à la gestion des armes militaires et cette distinction diminue l'efficacité des lois et crée une situation ambiguë où des armes militaires sont recyclées vers le marché civil « légalement » alors que leur traçabilité est loin d'être acquise.

II. Les grandes lignes d'une législation

Nous allons suivre les grandes lignes d'une législation modèle en tenant compte du Protocole de Nairobi et de certaines initiatives internationales et voir ce qui peut être harmonisé dans les législations des trois pays des Grands lacs.

⁵ Il existe une nouvelle initiative au niveau de la CEDEAO en vue de rendre légalement contraignant le Moratoire existant sur les armes légères.

⁶ La loi du 3 janvier 1933, modifiée en janvier 1991, « relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions » ne s'applique qu'aux civils : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4145.pdf> .

⁷ La loi du 5 août 1991, modifiée en juillet 2003, concerne également les armes civiles mais, paradoxalement, son intitulé ne concerne que l'usage militaire (« relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente ») : <http://www.grip.org/bdg/g1618.html>

Dans la pratique, il faudrait séparer les législations en deux parties : d'une part la détention, le commerce et la fabrication, et d'autre part l'exportation, l'importation et le transit. Si on met les deux volets dans une même législation, ceci risque de compliquer les arrêtés d'application.

Bien que non prévu dans les législations actuelles, il faudrait y inclure, dans la mesure du possible, tout ce qui concerne les forces armées et de sécurité, et ce en accord avec le Protocole de Nairobi.

Il se pose également une question de principe qui est déjà en application dans différentes législations existantes : adopte-t-on un régime d'interdiction sauf autorisation ou bien un régime d'autorisation générale en définissant les interdictions⁸ ? C'est une question de principe qu'il faudra débattre avec les experts locaux de chaque pays.

Définitions

En accord avec le Protocole de Nairobi, la définition d'armes légères et de petit calibre qui a été donnée par le 1^{er} Groupe d'experts de l'ONU de 1997 peut être adoptée⁹. Soulignons que cette définition ne devrait pas être limitative et que toute nouvelle catégorie ou type d'armes légères devrait entrer dans le champ d'application de la loi. Un des principaux paramètres définissant une arme légère ou de petit calibre est le calibre qui doit être inférieur ou égal à 100mm.

Il faudrait également définir les armes prohibées. Pour les civils, il s'agit des armes automatiques et semi-automatiques et de la catégorie des armes légères (donc tout ce qui n'entre pas dans la catégorie des armes de petit calibre). Pour les militaires, il s'agirait d'interdire, notamment, les mines antipersonnel, mais éventuellement aussi d'autres types d'armes¹⁰.

Il faudrait inclure les **munitions** et donner une définition séparée pour les armes à feu et rassembler les deux dans l'appellation « armes légères et de petit calibre »¹¹, ce qui n'est pas le cas, par exemple, du Protocole de l'ONU. Nous conseillons également d'y inclure les **explosifs militaires**, c'est-à-dire les explosifs industriels pouvant être utilisés tels quels. Il est important de les inclure notamment en vue de la lutte contre le terrorisme.

Pour simplifier, nous pouvons donner quelques exemples sur les différentes catégories d'armes définies dans les législations existantes. On peut citer la Directive européenne de 18 juin 1991 où les armes sont divisées en 4 catégories principales (A, B, C, D)¹². Ainsi, on supprime les appellations comme armes de guerre ou de défense qui prêtent à confusion.

⁸ Par exemple, pour l'instant en Belgique il y a autorisation et la loi prévoit les interdictions. Dans le nouveau projet de loi de la ministre Onkelinx qui est en étude, on interdit tout et puis on prévoit les autorisations.

⁹ Selon le Rapport du groupe d'experts gouvernementaux des Nations Unies (ONU, Doc. A/52/298 du 27 août 1997) : <http://www.grip.org/bdg/g41552.html>. Voir également « Marquage et traçage des armes légères », Rapport du GRIP, n° 2000/2 : http://www.grip.org/pub/rapports/rp00-2_track.pdf

¹⁰ Voir par exemple la liste donnée dans la proposition de loi belge de janvier 2004 : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4122.pdf>

¹¹ Voir le paragraphe concernant les définitions dans le Rapport du GRIP n° 2004/4, « Projet de convention sur le marquage, l'enregistrement et le traçage des armes légères et de petit calibre », juin 2004 : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4036.pdf>

¹² A= armes prohibées, B=armes soumises à autorisation (par exemple, armes de petit calibre), C= armes soumises à déclaration (par exemple, armes de chasse), D=armes soumises à inscription (par exemple, armes de panoplie), voir : <http://www.grip.org/bdg/g4537.htm>

En ce qui concerne les armes détenues par les militaires, pour la facilité, il faudrait adopter le principe que « tout est autorisé sauf... ».

Actuellement, dans les législations des trois pays des Grands lacs qui nous concernent, peu de définitions sont données. On prévoit juste l'interdiction de l'utilisation d'armes militaires par les civils. Les définitions dans les nouvelles législations devraient être déterminées avec les experts locaux et, de préférence, harmonisées pour les trois pays.

La fabrication et le commerce

En ce qui concerne la fabrication et le commerce, ce sont uniquement les personnes physiques ou morales agréées par les autorités qui auront le droit de fabriquer, réparer, stocker et vendre les armes. La liste de personnes non autorisées ou à exclure (par exemple les personnes condamnées) est à définir. En ce qui concerne les armuriers, un accès à la profession devrait être exigé. Ceci est très important parce qu'ils ont le droit de fabriquer et transformer des armes à partir des pièces qu'ils détiennent. Nous ne rentrons pas dans les détails ici, mais les législations existantes des trois pays peuvent être utilisées en les simplifiant et en prenant l'exemple d'autres législations, comme la loi belge, car certaines clauses existantes sont un peu lourdes et trop axées sur le contrôle par les seuls militaires (par exemple la loi burundaise impose aux vendeurs de stocker leurs armes dans les entrepôts de l'armée). Ce problème est à examiner avec les experts locaux en tenant compte des particularités de chaque pays.

La détention et le port

Il faudra également faire une distinction entre la détention et le port. On peut détenir des armes tout en n'ayant pas le droit de les porter. Cette distinction n'apparaît pas dans les législations actuelles des trois pays. Il faudra donc séparer les permis de port et de détention.

Les conditions d'utilisation, de transport et de stockage devraient également être définies. A l'instar de la législation canadienne¹³, les armes devraient être stockées, non chargées et mises sous verrous dans des endroits différents que les munitions. Ceci est également applicable durant le transport. De préférence les armes de tir sportif devraient rester dans les clubs de tir ce qui n'est pas le cas actuellement : les gens les amènent chez eux et puis les utilisent à d'autres fins, comme l'autodéfense. Il devrait en être de même pour les armes de chasse mais ceci serait plus difficile à cause de la culture de chasse existante. En fait, l'utilisation des armes en dehors de l'usage auquel elles sont destinées devrait être sévèrement punie. Le motif légitime qui donne le droit de détenir ou de porter une arme devrait être strictement respecté. Les armes destinées à la chasse ne devraient pas être utilisées pour la défense. Cette distinction est totalement négligée dans les législations.

Les définitions sont incomplètes dans les trois législations des pays des Grands lacs. Uniquement la détention par les civils est considérée et soumise à l'autorisation. Il est à noter que les lois sont assez strictes à ce sujet et lourdes à traiter. Pour ne citer qu'un exemple, au Burundi, les vendeurs ne peuvent détenir qu'un exemple de chaque modèle dans leur magasin et tout le reste devrait être déposé chez le commandant des armées et après, chaque vente d'un

¹³ « Règlements relatifs à la loi sur les armes à feu », Centre canadien des armes à feu, Ministère de la Justice du Canada, Ottawa, mars 1998 ; <http://www.canada.justice.gc.ca> . Pour avoir une vue générale des législations dans certains pays, voir les paragraphes 3.2 et 3.3 du rapport susmentionné « Marquage et traçage des armes légères » : http://www.grip.org/pub/rapports/1g00-2_track.pdf .

modèle, le vendeur devrait aller en chercher un autre à l'armée. Pour des raisons pratiques, il faudrait peut-être repenser tout ceci. Un point à revoir serait également la gestion de toute la législation, qui est pour l'instant faite par les militaires. Il est conseillé de « démilitariser » la gestion au profit des ministères de l'intérieur et de la justice.

Les lois des trois pays interdisent également la possession des armes militaires par les civils et les munitions ne peuvent être achetées qu'en quantités limitées juste pour les armes autorisées. Ces clauses devraient être maintenues. En ce qui concerne le refus et la révocation des permis, les législations comportent beaucoup de détails, il faudra donc les voir avec les experts locaux de chaque pays.

Le marquage, l'enregistrement et le traçage des armes

L'article 7 du Protocole de Nairobi prévoit le marquage et le traçage des armes légères. Ces points sont absents des législations actuelles, il faudra donc les prévoir dans les nouvelles versions¹⁴.

Aux fins d'identification, toute arme légère et de petit calibre fait l'objet d'un marquage unique et spécifique lors de sa fabrication¹⁵. Il faudra donc d'abord un « marquage classique »¹⁶ qui comprend un numéro de série unique, une identification du fabricant ainsi qu'une identification du pays et de l'année de fabrication. Il comprend également, si ces informations sont connues au moment de la fabrication, l'identification de l'acheteur de l'arme et du pays de destination¹⁷. Parallèlement à cela, en vue d'éviter la perte d'information due aux falsifications du marquage, il faudra prévoir « un marquage de sécurité » (ou marquage secondaire) qui devrait être appliqué sur des pièces difficilement maniables après la fabrication de l'arme et dont la falsification rendrait celle-ci inutilisable. On pourrait ainsi récupérer les informations contenues dans le marquage si celui-ci est effacé en surface.

Les munitions et les explosifs

Les munitions sont très importantes car une arme sans munition ne fonctionne pas. Pour leur marquage, il faudra prévoir le marquage des numéros de lots uniques à la fois sur les munitions et sur leurs emballages. C'est une pratique déjà appliquée par la plupart des fabricants¹⁸ mais également dans le cadre du transport des matières dangereuses¹⁹. Il en va de même pour les explosifs.

Les registres

¹⁴ Voir I. Berkol, « Le marquage, l'enregistrement et le traçage des armes légères : Projet de convention », Les Rapports du GRIP, n° 2004/4, juin 2004 : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4036.pdf>

¹⁵ Exemple : 12345678-FN-BE-01. Le numéro est suivi des initiales du fabricant et du pays ainsi que de l'année.

¹⁶ Le marquage classique est effectué par estampage, gravure ou moulage et est visible à l'œil nu.

¹⁷ Sachant que la législation de nombreux pays exige que l'acheteur signe un certificat d'utilisateur final (et demande une autorisation du pays exportateur d'origine s'il souhaite réexporter l'arme par la suite), il est particulièrement important de responsabiliser le premier acheteur.

¹⁸ Voir par exemple les munitions fabriquées par MECAR (Belgique) : <http://www.mecar.be/> et http://www.mecar.be/pdf_datasheet/76mmM329.pdf

¹⁹ Il existe des marquages ONU prévus pour les emballages des munitions et explosifs dans le cadre du transport des matières dangereuses, et notamment des numéros de lots. En effet, les munitions et les explosifs ont la spécificité d'être considérés comme des produits dangereux et leur emballage doit obtenir l'homologation d'une institution reconnue par le pays exportateur (Institut Belge de l'Emballage en Belgique) dans le respect des réglementations internationales inspirées des recommandations du Comité d'experts des Nations Unies, voir : <http://www.unece.org/trans/danger/danger.htm>

Le marquage sert à enregistrer et repérer les armes dans un registre. Les registres actuels sont très divers selon les pays. En général, il n'existe pas de registre centralisé géré au niveau national pour toutes les armes mais il y a plusieurs registres tenus par différents acteurs du circuit des armes. Ainsi, les fabricants, les vendeurs (armuriers), l'Etat (généralement seules les armes appartenant aux civils et non aux militaires²⁰) et certaines institutions de l'Etat ont leurs propres registres. Lorsqu'on doit faire un traçage, c'est-à-dire remonter toute la chaîne d'achat et de vente d'une arme de façon à déceler où il y a eu une déviation vers le marché illicite en vue de déterminer les responsabilités, l'état actuel des registres handicape les initiatives de traçage. Le seul remède efficace est d'avoir des registres informatisés et centralisés au niveau national, voire-même au niveau régional, et qui contiennent les informations concernant les transferts des armes. On vise donc uniquement les armes et non les personnes, ce qui permet d'éviter certains problèmes constitutionnels dus à la centralisation des données sur les personnes. Les informations concernent la description, le contenu du marquage, le nom et la localisation de l'ancien et du nouveau propriétaires, la date d'entrée dans le registre et tous les documents concernant le transport et les autorisations.

Inspections physiques

Si donc nous avons un registre adéquat, ceci nous permettrait de tracer les armes puisque toutes les informations s'y retrouveront. Toutefois, il y a encore des paramètres qui peuvent handicaper le traçage. En effet, tout ce qui précède est contrôlé sur papier. Il faudrait donc effectuer des inspections physiques aux points d'exportation, du transit et d'importation en vue de voir si ce qui est écrit correspond à la réalité. Actuellement ceci est totalement ignoré dans les législations, et ce sera encore le cas dans l'instrument international en cours de développement au sein des Nations Unies²¹. Les Etats sont encore réticents à toute obligation de contrôle physique des armements légers. Pourtant, des inspections physiques sont régulièrement et systématiquement effectuées dans toutes sortes de commerce (comme le traçage de la viande, des organismes génétiquement modifiés, mais également dans le commerce classique) par des organismes accrédités à faire des contrôles en vue du respect de la qualité et des quantités. Il est souhaitable que, dans les trois pays en question, on puisse y remédier en prévoyant des inspections physiques des contenus par des personnes spécialisées en armes légères lors des transferts, sous l'égide des autorités et en collaboration avec la douane.

Stocks

Il faudra également prévoir l'inventaire des stocks militaires, ce qui devrait être effectué régulièrement. Ceci est repris dans le Protocole de Nairobi (article 6) mais également dans d'autres documents comme le Document de l'OSCE sur les armes légères²². Parallèlement à cela, les stocks des armuriers et des professionnels devront être vérifiés. Le plus simple serait de les relier au registre central d'une manière informatisée. Dans plusieurs pays européens cette démarche a été entreprise.

Sanctions

²⁰ Les militaires gèrent leur propre stock en dehors de tout contrôle extérieur.

²¹ Voir les détails concernant ce processus des Nations Unies sur la rubrique « Projet de convention sur la traçabilité des armes légères » du web site du GRIP (thème de recherche : marquage, enregistrement et traçage des armes légères) : <http://www.grip.org/research/trace.html>

²² Voir le Document de l'OSCE, Section IV art. B.1.i-ix : <http://www.grip.org/bdg/g1815.html>

Des sanctions lourdes et harmonisées pour des crimes commis avec les armes légères et pour la possession d'armes sans permis devront être introduites dans les législations. Ces sanctions devraient également prévoir l'extraterritorialité. En effet, un crime commis dans un des trois pays devrait pouvoir être sanctionné dans les autres.

Courtage

Souvent les responsables de certains pays africains disent qu'ils n'ont pas de courtiers en armement et qu'il n'est donc pas utile d'avoir une réglementation pour les activités de courtage. Ceci est erroné car il y a bien des activités de courtage qui se font en Afrique et vers l'Afrique, ce qui est même une nécessité si l'on veut alimenter les zones de conflit en armes. Pour donner juste un exemple, lors de la première guerre du Congo, une grande partie des armes ont transité par Ostende en provenance de l'Europe de l'Est par les soins d'un courtier nommé Victor Bout via une compagnie aérienne anglaise. Après plusieurs mois, la Belgique s'est rendue compte de la situation et le transit a été rendu difficile²³. Victor Bout s'est alors installé en Afrique du Sud, puis aux Emirats Arabes Unis et a opéré via des compagnies aériennes sud-africaines, centrafricaines et congolaises pour alimenter en armes le Congo et de nombreux autres pays en guerre comme la Sierra Leone. Tout ceci rentre dans la réglementation du courtage parce que le transport est un élément central dans le cadre des activités de courtage. C'est grâce au transport que les courtiers évitent certains pays et passent par d'autres où les législations sont laxistes. D'ailleurs, certains courtiers étrangers ont pris la nationalité de pays africains pour pouvoir opérer à leur aise. En vertu de l'article 11 du Protocole de Nairobi, une réglementation du courtage est donc absolument nécessaire.

Actuellement, une trentaine de pays ont introduit des dispositions pour le courtage dans leur législation²⁴. Il y a également des dispositions qui sont prévues au niveau régional²⁵. Au minimum, il faudra enregistrer les courtiers, à la fois les nationaux et résidents, et exiger une licence par transaction. Dans la législation belge, il est même prévu le dépôt d'une garantie pour la bonne exécution de chaque transaction²⁶. Il faut qu'il y ait également des vérifications des registres tenus par les courtiers. De même, il faudra introduire la clause d'extraterritorialité, c'est-à-dire rendre punissables dans d'autres pays les infractions commises dans un pays donné²⁷. De même, le transport d'armement devrait être effectué par des transporteurs agréés.

Destruction

Pour terminer avec la fabrication et le commerce, toutes les armes saisies, confisquées, ainsi que, de préférence, les surplus d'armes légères des forces armées et de sécurité, devraient être systématiquement détruits. Actuellement, la plupart des pays revendent leurs surplus et souvent les armes militaires se retrouvent sur le marché civil, ce qui alimente les réseaux

²³ Voir le livre du GRIP « Trafics d'armes vers l'Afrique », G. Berghezan, 2002

²⁴ Voir « Le contrôle du courtage des armes », Holger Anders, les Rapports du GRIP, n°2004/1 : <http://www.grip.org/pub/pub.html#rapports>

²⁵ Voir par exemple au niveau de l'Union européenne, « Position Commune du Conseil européen sur le contrôle du courtage en armement », 13 juin 2003 : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4012.pdf>

²⁶ Loi belge du 26 mars 2003 sur le courtage en armement : <http://www.grip.org/bdg/g2071.html>

²⁷ Il y a quelques années, un trafiquant ukrainien en armes, nommé Leonid Minin et recherché par Interpol, a été intercepté en Italie. Il n'a pas pu être condamné parce que les faits n'avaient pas été commis en Italie et a donc été relâché.

criminels et mafieux. La confusion entre armes civiles et militaires est accentuée par ces opérations.

L'importation, l'exportation et le transit d'armes

Les transferts d'armes au niveau international sont en général réglementés par une loi séparée de celle sur la détention, la fabrication et le commerce. Bien que dans les législations des trois pays des Grands lacs, il existe des dispositions, elles sont très générales. On accorde des licences pour importer ou exporter, mais sans aucun détail quant à la procédure. Il existe une instance décisionnelle, mais sans plus de précisions (dans certains cas, une petite commission ministérielle est créée).

Prévoir des critères

Il faudra donc réglementer l'octroi de licences, notamment en introduisant des critères, par exemple à l'instar de ceux du Code de conduite européenne²⁸. Ce dernier est en cours de révision mais peut être pris comme base, comme cela a été fait par la Belgique récemment²⁹. Les améliorations à apporter au Code de conduite sont notamment explicitées dans le projet de Traité sur le commerce des armes (ATT : Arms Trade Treaty)³⁰, l'idée étant d'introduire des critères déjà existants dans le droit international et le droit humanitaire comme le respect des droits de l'homme. Il existe également une étude faite par la société civile qui a été présentée à l'Union européenne en vue d'améliorer le Code de conduite³¹. On pourrait donc faire l'exercice et voir ce qu'on peut prendre d'utile pour l'octroi des licences dans les lois des trois pays des Grands lacs.

Echange d'information

Il faudra prévoir un échange d'information harmonisé entre les trois pays et des vérifications mutuelles permettant de comparer les informations entre les points d'exportation, d'importation et de transit en vue de vérifier la conformité de la réalité physique aux documents. Ceci pourrait être effectué par des agents spécialisés au sein de la douane ou des ministères qui seraient habilités à faire des inspections physiques lors des transferts et en croisant les informations pour être sûr que ce qui est parti est bien arrivé à sa destination. De même, il faudra informer préalablement le pays récipiendaire de l'exportation, notamment en donnant les détails du transport, comme la route entreprise et les points de transit³². Le transport étant un point clé des transferts, il faudra imposer qu'il soit effectué par des transporteurs enregistrés et agréés dans chaque pays. On pourrait également prévoir des contrôles intrinsèques par des organismes financiers qui devraient s'assurer de la légalité des

²⁸ 25 mai 1998, voir : <http://www.grip.org/bdg/g1608.html>

²⁹ Loi belge du 26 mars 2003 introduisant le Code de conduite européenne dans le droit belge : <http://www.grip.org/bdg/g2072.html>. La loi ajoute en plus des critères européens, le contrôle du matériel destiné à la police et, de plus, la possibilité d'octroyer des licences dans aux pays en conflit, mais voulant défendre un régime démocratique qui est menacé (le Code de conduite européen interdit l'octroi de licence en cas de conflit interne, peu importe les raisons).

³⁰ Voir : <http://www.grip.org/bdg/g4513.htm>

³¹ « Taking Control : The case for a more effective EU Code of Conduct on Arms exports », voir : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4196.pdf>

³² Par exemple, si l'envoi va de la Chine au Brésil en passant par deux points de transit avec transbordement, il faudra être sûr qu'il n'y a pas eu de déviation.

opérations avant d'effectuer les paiements³³. Il en serait de même pour les assureurs en charge des marchandises transférées.

Contrôle de l'utilisation

Un volet très important est le contrôle de l'utilisation. En effet, en général, les problèmes commencent une fois la première livraison est effectuée. Il n'y a aucun traité international qui régit l'utilisation des armes. Le pays vendeur n'a aucun pouvoir de contrôle sur l'acheteur. La réexportation est une pratique courante et n'est pas interdite par le droit international, malgré l'existence de certificats d'utilisation finale. Même s'il y a un contrat commercial et que celui-ci n'est pas respecté, tout ce que le vendeur peut faire est de ne plus vendre à ce client. Toutefois, cette décision est souvent difficile à prendre d'un point de vue politique, voire même commercial³⁴. Il faudra donc d'abord un système contraignant d'échange d'information et de coopération internationale. Avant de délivrer une licence, il faudra prendre contact avec le pays d'origine des armes pour vérifier si celui-ci a été informé de la réexportation³⁵.

Certificat d'utilisation finale

La vérification périodique de l'utilisation permettrait de contrôler le respect du certificat d'utilisation finale (*end use certificate*). Ce certificat est délivré à l'acheteur³⁶ dans le pays d'importation et est envoyé au vendeur qui, sur base de ce document, introduit une demande de licence d'exportation auprès des autorités compétentes. Il s'agit donc d'un document qui a une importance capitale. Donc la vérification de son authenticité devra être réglementée et effectuée par des personnes spécialisées dans le pays importateur. Ceci est loin d'être le cas actuellement. Non seulement la vérification n'est pas systématique³⁷, mais souvent ceci est fait par des ambassades et donc par des personnes qui ne sont pas spécialisées. Il faudra également standardiser les certificats au niveau international.

Certificat de bonne arrivée (ou de livraison)

La vérification du certificat d'utilisateur final est un contrôle sur le papier. Il faudra également vérifier ce qui se passe sur le terrain, à savoir l'importation effective des armes dans le pays récipiendaire et la livraison chez l'utilisateur final. Actuellement, ou bien on envoie une copie des documents d'importation de la douane ou alors, dans certains pays, les autorités délivrent

³³ Ceci se fait déjà dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de l'argent pour laquelle, au niveau mondial, il y a des initiatives assez poussées. Par exemple, en Belgique, les banques sont tenues d'informer les autorités à partir d'un certain montant de transfert. Egalement, les commerçants ne peuvent pas encaisser plus de 15.000 euros en liquide pour que justement le montant passe par la banque en vue d'informer les autorités.

³⁴ En 1998 la Belgique a vendu des pistolets mitrailleurs P90 de la FN en Jordanie. Ces armes ont été immédiatement réexportées vers un armurier suisse. On les a retrouvées dans les milieux criminels aux Pays-Bas en 2000. Malgré cela, la Belgique continue à vendre en Jordanie au même client. Voir l'émission télévisée « Actuel », RTBF (Radio Télévision Belge Francophone), diffusée le 20 octobre 2004.

³⁵ De plus ces contrôles devraient être effectués par des agents spécialisés en armes légères. En effet, dans l'exemple précité, le simple fait de constater qu'il s'agissait des P90 aurait dû inciter les Suisses à contacter la Belgique et les informer. Les P90 ne sont vendus qu'aux Etats et donc le fait que l'acheteur soit un armurier devait empêcher l'octroi de la licence si un traité international existait. La clause de non-réexportation n'a pas été respectée par la Jordanie et apparemment du côté suisse il y a eu un manque de connaissance technique mais ceci n'est pas exigé par la loi.

³⁶ Dans certains pays les certificats sont établis par l'acheteur même, ce qui diminue leur fiabilité. Il devrait être délivré, sans exception, par les autorités compétentes.

³⁷ La Belgique est un des pays qui demande le plus de vérifications (60% des cas sont vérifiés). La France et les Etats-Unis ne vérifient qu'un petit pourcentage des certificats.

un certificat de bonne arrivée. Pour bien faire, ces documents doivent être envoyés à la fois par l'importateur au vendeur et par les autorités du pays d'importation aux autorités du pays exportateur. Une vérification croisée permet de s'assurer de l'importation effective des armes. Toutefois, dans la majorité des cas, on se contente d'une simple photocopie du document d'importation, ce qui n'est pas une garantie en soi.

Ces vérifications doivent donc être systématiques et effectuées par des personnes spécialisées et les certificats de bonne arrivée doivent être standardisés au niveau international.

Et l'utilisation ?

Pour s'assurer de la bonne exécution de l'utilisation finale et empêcher toute déviation ultérieure des armes vers des utilisateurs non désirés, on devrait aller plus loin dans les contrôles. Périodiquement, à l'instar du contrôle technique annuel des voitures, la présence effective des armes dans les stocks de l'utilisateur final devrait être vérifiée par les autorités³⁸. Si ce n'est pas le cas, ceci devrait être sanctionné. Pour le moment, il n'y a aucune sanction prévue.

Clauses diverses

Nous pouvons encore faire les recommandations suivantes :

- les compagnies privées de sécurité devraient être suivies de près, contrôlées régulièrement et enregistrées ;
- il faudrait prévoir des procédures simplifiées mais efficaces pour les exportations et importations temporaires afin d'éviter des déviations ;
- le respect des embargos sur l'armement n'est pas prévu dans les législations des trois pays des Grands lacs ; il faudrait donc l'introduire ;
- il faudrait définir les structures d'échange d'information et de coopération ; à cet effet, il faudra créer et définir la structure et les tâches des *points de contact nationaux* qui s'occuperont des armes légères et de petit calibre. En effet, ces points se résument souvent à une seule personne qui travaille dans un ministère et qui a plusieurs autres tâches que de suivre les armes légères ; il faudra créer une structure spécialisée et consacrée uniquement aux armes légères ;
- il faudrait prévoir des rapports annuels détaillés et compréhensibles sur l'import/export et le transit des armes dans chaque pays et d'une manière harmonisée de façon à avoir une transparence suffisante.

III. Conclusion

En conclusion, il faudra refaire les textes des législations dans chaque pays par des experts locaux en harmonisant un maximum de points tout en gardant les spécificités de chaque pays. Il serait utile de considérer la possibilité de scinder les législations en deux³⁹ :

³⁸ Voir par exemple le Document de l'OSCE sur les armes légères, art. II.2.C et art. IV.B.1. Les articles 6 et 8 du Protocole de Nairobi touchent également la question de vérification des stocks et préconisent des inventaires nationaux complets des armes légères et de petit calibre.

³⁹ Dans tous les pays européens, en Amérique du Nord et dans la plupart des autres pays ces deux aspects sont scindés.

- a) une première relative à la fabrication, à la commercialisation, à la détention et au port, ainsi qu'au transport des armes et des munitions⁴⁰ ;
- b) une seconde relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire⁴¹ et de la technologie y afférente, ainsi qu'à l'usage civil incluant le courtage en armes.

Un point important est de prévoir la gestion des armes détenues par l'Etat, absente des législations actuelles. L'aspect du contrôle des stocks est notamment prévu dans l'article 8 du Protocole de Nairobi⁴² en accord avec les lois nationales. L'article 6 du Protocole prévoit également le contrôle et l'inventaire des stocks en vue d'assurer la responsabilité et le traçage des armes détenues par l'Etat. Il s'agit donc de prévoir dans le type de législation (a) susmentionnée la gestion des armes des forces armées et de sécurité, et d'inclure dans le type de législation (b) précitée des critères sur l'import/export et le transit des armes, à l'instar du Code de conduite européen.

Une fois que dans chaque pays un texte de base sera développé, les experts et les parlementaires des trois pays devraient se réunir en vue de finaliser l'harmonisation des législations. Des experts et des parlementaires européens pourront les assister à ce stade des travaux.

⁴⁰ Ces intitulés sont inspirés des législations belges précitées [loi du 30 janvier 1991 pour le point (a) et loi du 5 août 1991 pour le point (b)].

⁴¹ Remarquons qu'il s'agit ici de l'octroi des licences qui devrait concerner à la fois les militaires et les civils, comme le prévoient le Code de conduite européen et la loi belge du 25 mars 2003 précités sur base de certains critères. Il ne s'agit donc pas de traiter de l'octroi de budgets militaires qui est une décision politique et qui concerne une autre législation, existant d'ailleurs dans les trois pays.

⁴² Dont les paragraphes 8a et 8b concernent les surplus et la réexportation éventuelle des armes, comme c'est le cas dans le Document de l'OSCE sur les armes légères susmentionné.