

## Les initiatives récentes en matière d'armes légères et de petit calibre : quelles conséquences pour la région des Grands Lacs ?

*Ilhan BERKOL, chargé de recherche au GRIP*

10 décembre 2005

Ce texte est celui d'une présentation donnée à la Conférence parlementaire organisée par AWEPA (*European Parliamentarians for Africa*) et le PNUD en vue de l'harmonisation des législations du Burundi, de la RDC et du Rwanda à Kinshasa, 2-4 novembre 2005

### 1. L'instrument de l'ONU sur la traçabilité des armes légères et de petit calibre

Force est de constater que les discussions du Groupe de travail de l'ONU sur le marquage et le traçage des armes légères et de petit calibre (ALPC) se sont orientées vers un document minimaliste. Les États ont ainsi raté l'opportunité historique de créer un système efficace lors des négociations en adoptant un document faible en juin 2005 à New York<sup>1</sup>. En effet, cet instrument contient plusieurs lacunes importantes. D'abord, les munitions sont exclues de leur champ d'application, ce qui vide l'ensemble de sa substance. N'oublions pas que les munitions sont les seuls éléments qui peuvent encore mener vers les ALPC illicites puisque celles-ci doivent être alimentées en munitions pour pouvoir fonctionner. Ensuite, l'instrument n'est pas légalement contraignant, ce qui laisse la possibilité à certains de se dispenser de se conformer aux exigences en évoquant la « sécurité nationale » sans aucune explication et de continuer leurs affaires comme d'habitude. Ceci est notamment vrai pour le mécanisme de traçage qui prévoit un système volontaire et bilatéral, alors qu'il est nécessaire d'avoir un système obligatoire et multilatéral pour aboutir à des résultats. La possibilité de conduire des opérations de traçage via les forces de maintien de la paix a été également écartée du document final.

L'instrument s'aligne donc tout à fait sur la « politique de réaction » qui est appliquée jusqu'à présent par la communauté internationale, aucune mesure préventive de vérification physique des transferts n'y faisant figure. En ce qui concerne le transport, aucune vérification proactive de l'itinéraire ni des transporteurs n'existe dans le document, la notion de « transport » en étant totalement absente. Toute initiative obligeant les États à procéder à des contrôles sur le circuit licite dans le but de prévenir la déviation vers le circuit illicite a été rejetée par un noyau dur d'États, réfractaires à toute mesure contraignante en la matière. Dans ces conditions, il reste aux différentes institutions régionales à privilégier des systèmes proactifs en vue de pousser

enfin les Nations unies à aboutir à un instrument efficace, issu de l'objectif de départ de la conférence de juillet 2001 qui est de « prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite des ALPC ». Pour l'instant, l'instrument de New York ne fait que coucher sur papier un système qui existe déjà pour une partie des États. En ce sens, il a le mérite d'exister et de créer un canevas que les États devraient rendre efficient par leurs propres initiatives. Les États signataires du Protocole de Nairobi<sup>2</sup> ont donc toutes leurs chances de donner l'exemple et jouer un rôle de leader à l'échelle mondiale.

Dans le cadre de l'harmonisation des législations sur les armes du Burundi, de la RDC et du Rwanda, il faudrait donc tenir compte des données sur le marquage et l'enregistrement ainsi que du mécanisme de traçage que prévoit ce nouvel instrument, cet aspect étant peu développé dans le Protocole de Nairobi. Les États devraient, dès à présent, prévoir les moyens d'appliquer ce mécanisme. Un projet développé par le GIS (Groupe des États intéressés basé à New York) en collaboration avec le GRIP prévoit de déterminer les besoins des États de la région subsaharienne en vue de leur donner assistance pour surmonter les obstacles qui pourraient se mettre en travers de l'application de l'instrument de traçabilité. Le projet pilote prévoit justement le Burundi, la RDC et le Rwanda ainsi que la Côte d'Ivoire comme premiers pays à analyser.

## **2. RECSA (Centre régional sur les armes légères)**

La 2e conférence ministérielle dans le cadre de la Déclaration de Nairobi avait mandaté les experts gouvernementaux pour développer un accord visant à instaurer un Centre régional sur les armes légères dans la région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique (RECSA) avec un mandat plus large que celui du Secrétariat de Nairobi. Cet accord a été discuté, adopté et signé par la 3e conférence ministérielle du 21 juin 2005, donnant par la même occasion à RECSA le statut d'organisation inter-gouvernementale lui permettant notamment d'obtenir des financements directs par les États dont ceux des amis de la Déclaration de Nairobi. Le principal objectif de RECSA est d'assurer la mise en œuvre effective et efficace de la Déclaration de Nairobi et du Protocole de Nairobi. Les objectifs sont donc de :

- faciliter, promouvoir et renforcer la coopération aux niveaux régional et international en vue de prévenir, combattre et éradiquer la fabrication et l'utilisation illicites des ALPC en collaboration avec les partenaires pertinents ;
- promouvoir la paix, la stabilité et le développement durable dans la région en encourageant l'application responsable de la loi et en créant des mécanismes pour le contrôle et la gestion efficaces des ALPC détenues par les États et par les civils ;
- promouvoir et faciliter le partage d'information et la coopération entre les gouvernements de la région ainsi qu'entre les organisations internationales et la société civile concernant la prolifération des ALPC ;
- développer des activités en vue de réaliser les objectifs, tels que le renforcement institutionnel, la recherche, la sensibilisation du public, la formation et l'organisation de rencontres pour faciliter l'échange d'information et la coopération.

Le RECSA va donc se doter de moyens nouveaux lui permettant de réaliser ses objectifs. L'initiative des parlementaires des trois pays des Grands Lacs entre dans le cadre des tâches du RECSA et devrait lui servir d'exemple en vue de mobiliser les autres pays signataires du Protocole de Nairobi pour renforcer et harmoniser leurs législations.

### **3. La conférence de révision des Nations unies sur les armes légères de 2006**

La révision du Programme d'action (PoA) des Nations unies sur les armes légères aura lieu lors de la conférence d'évaluation de juin/juillet 2006. A cet effet, en janvier 2006, un Comité préparatoire décidera des thèmes à revoir. Il est donc important que les pays de la région des Grands Lacs puissent participer activement aux débats et présenter leurs points de vue, qui devraient rejoindre ceux des autres pays africains. Il existe un risque réel de n'aboutir qu'à une révision minimaliste comme le laissent supposer les faibles résultats obtenus lors de la Réunion biennale des États de juillet 2005<sup>3</sup>. Le PoA comporte plusieurs faiblesses auxquelles il faudrait remédier. Notamment, une série de dispositions devraient être introduites en vue de renforcer le contrôle des transferts d'armes, comme :

- l'obligation d'un système de licence sur l'import/export et le transit d'armes ;
- le contrôle du certificat d'utilisation finale ainsi que le respect de l'usage final en accord avec la destination de départ qui devrait être systématiquement contrôlée ;
- la ré-exportation ou le re-transfert des ALPC ne devraient se faire qu'après notification auprès du pays exportateur d'origine ;
- l'inspection physique des armes lors de l'exportation, le transit et l'importation en vue de vérifier leur conformité aux documents ;
- un mécanisme prévoyant le contrôle des courtiers devrait être introduit en vue d'aboutir à un instrument international comme cela fut le cas pour la traçabilité ;
- de même, le contrôle de la circulation des munitions devrait être repris dans le PoA en vue d'aboutir à un Protocole au niveau global. A cet effet, soulignons que le rapport concernant l'instrument sur la traçabilité<sup>4</sup> recommande que la problématique des munitions soit abordée au sein de l'ONU ;
- des critères concernant les droits humains devraient figurer clairement dans le texte du PoA ;
- les transferts d'armes vers les entités non étatiques devraient être interdits.

La Grande-Bretagne a lancé récemment le TCI (Initiatives sur le contrôle des transferts) qui prévoit une série de critères à introduire dans le PoA. Celles-ci sont en cours de consultation au sein de l'UE en vue d'être adoptées comme position de l'UE lors de la Conférence de juin prochain. D'autres États pourraient également adhérer à ces initiatives en vue de constituer une force importante lors de la conférence d'évaluation.

### **4. Le traité sur les transferts d'armes conventionnelles (ATT)**

En complément à la campagne « Control Arms » (Contrôlez les armes) menée depuis deux ans par la société civile (Amnesty International, Oxfam et

IANSA) et dont l'objectif est de fournir un ensemble de normes minimales communes pour le contrôle des transferts d'armes en se fondant sur les responsabilités qui incombent déjà aux États au titre de droit international, la Grande-Bretagne a pris l'initiative (*UK Initiative*) de soutenir le projet d'adoption d'un traité international sur le transfert d'armes conventionnelles se contentant de définir les principes d'un tel instrument<sup>5</sup>. L'annonce de cette initiative à la Réunion biennale des États de juillet dernier a suscité une réaction favorable de la part de nombreux États. Les pays membres de l'UE ont accordé leur soutien à l'initiative anglaise qui devrait donc être promue au niveau international afin de rassembler un nombre suffisant d'États pour aboutir à un résultat concret.

Il s'agit toutefois d'un processus à long terme, dépassant le cadre du PoA. En effet, ce dernier n'est pas légalement contraignant et ne concerne que les ALPC, alors que l'ATT sera légalement contraignant et inclura toutes les armes conventionnelles. Il serait donc erroné, comme certains l'auraient voulu, d'essayer d'introduire l'ATT dans les débats de la révision du PoA qui est politiquement contraignant parce que ceci limiterait son champ aux ALPC. De plus, cela risquerait d'entraver les débats de la conférence d'évaluation qui prévoit de nombreux points à améliorer dans le PoA. Les deux processus devraient donc être traités séparément. Ceci n'empêche pas évidemment que certains principes de l'ATT soient introduits dans le PoA. La durée du processus d'ATT dépendra notamment du nombre d'États qui le soutiendront. Les pays des régions affectées par la problématique des ALPC devraient donc sans tarder apporter leur soutien à ce processus en l'annonçant clairement dans les débats internationaux.

## **5. Projet de convention sur les armes légères de la CEDEAO<sup>6</sup>**

La transformation du Moratoire de l'Afrique de l'Ouest en une convention est en cours d'élaboration. Le texte final devra être soumis à l'approbation des chefs d'État lors de leur sommet de juin 2006. L'application de la convention sera centralisée et gérée par le Secrétariat exécutif de la CEDEAO qui comprend un Groupe d'armes légères (GAL) chargé de l'élaboration de politiques et d'activités opérationnelles relatives à la mise en œuvre du Moratoire dans la région. Dans le principe, il y a donc une similitude avec l'application du Protocole de Nairobi via RECSA et, selon nos informations, un mécanisme similaire pour la mise en œuvre du Protocole de SADC<sup>7</sup> serait en cours de développement.

## **6. Initiatives au sein de l'Union européenne**

### **A) La stratégie de l'UE en matière d'ALPC**

Au sein de l'UE, un projet de stratégie de lutte contre l'accumulation et le trafic illicite d'ALPC et de leurs munitions est en cours d'examen dans le Groupe de travail sur le contrôle de l'armement et du désarmement du Conseil. Toutefois, il s'agit d'une simple déclaration politique. Très peu d'actions concrètes pourraient donc être prises et ce, d'une manière très limitée. La Commission européenne a décidé d'obtenir une base juridique auprès du Conseil en vue de définir à moyen et long termes une politique et des actions intégrées et spécifiques aux ALPC. Si une base juridique est donnée à l'UE, on pourrait alors passer à des budgets annuels de 40-50 millions d'euros que nécessitent

les besoins réels d'une stratégie forte. Rappelons que les montants actuels des dépenses purement en ALPC se limitent à 2-3 millions d'euros par an.

Une étude détaillée, réalisée avec l'aide d'experts en ALPC, a donc été commissionnée à l'UNIDIR qui a produit un rapport qui sera examiné lors d'une conférence les 7-8 décembre derniers en présence des représentants du Conseil et du Parlement en vue de donner mandat à la Commission européenne pour appliquer la politique qui sera définie. La région prioritaire pour la Commission est principalement l'Afrique centrale et l'Afrique subsaharienne. Une assistance importante de l'UE devrait donc être mise à la disposition des pays de la région dans un futur proche en vue de contrôler et de limiter la circulation des ALPC.

### **B) L'application du Protocole sur les armes à feu de l'ONU<sup>8</sup>**

Le Protocole de Vienne sur les armes à feu est entré en vigueur en juillet dernier avec la 40e ratification (Zambie). Les États parties sont donc tenus d'appliquer le Protocole et de prendre les mesures législatives nécessaires à cet effet. L'Union européenne devra également combler le vide juridique qui existe actuellement pour ratifier le Protocole sur les armes à feu. Notamment, l'application des articles 8 et 10 concernant respectivement le marquage et les licences nécessite cette formalité. En conséquence, un mécanisme de contrôle harmonisé et centralisé des transferts d'ALPC devrait également voir le jour au sein de l'UE. Rappelons que les trois pays des Grands Lacs devraient profiter de la révision de leurs législations respectives en vue de se conformer également au Protocole sur les armes à feu qui comporte des clauses similaires au Protocole de Nairobi. Les experts locaux sont donc vivement invités à prendre ceci en considération.

Par ailleurs, le fait que le contrôle des transferts de l'UE pourrait être centralisé au sein de la Commission européenne, à l'instar de RECSA dans le cadre du Protocole de Nairobi et de GAL pour le Moratoire de l'Afrique de l'Ouest, souligne le nombre croissant d'initiatives régionales allant dans ce sens. Ainsi, l'idée d'une Agence internationale qui mettrait à la disposition des États une base de données sur les transferts d'ALPC et qui coordonnerait leur contrôle commence à se développer sur le terrain.

### **C) La révision du Code de conduite de l'UE**

Le Code de conduite de l'UE date de 1998<sup>9</sup> et son application imparfaite par les États, due à une interprétation multiple de son contenu, montre que le texte est loin d'être parfait. Sous la pression de la société civile, le Conseil a décidé, il y a un peu plus d'un an, de revoir le texte en vue de le rendre plus précis et de l'améliorer en ajoutant certains critères et le complétant d'un mécanisme de contrôle de son application.

Un premier projet de texte révisé, produit en mai 2005, a donné lieu à un débat pour améliorer tout d'abord le critère 8 (capacité économique du pays récipiendaire). Le texte amélioré devrait être adopté prochainement par le Conseil. Les critères 2 (le respect des droits humains) et 7 (le risque de diversion et de ré-exportation) figurent également sur la liste des points à améliorer et adopter en priorité. Toutefois, pour des raisons politiques qui ne concernent pas le débat technique sur le Code, l'adoption des changements est retardé. Un des points importants de la révision du Code de conduite est

sa transformation en un document juridiquement contraignant. Celui-ci prendra la forme d'une Position commune rendant l'application du Code obligatoire, principe qui a été accepté par le Conseil.

Enfin, lors d'une conférence informelle en présence des représentants du COARM et de la société civile le 20 octobre dernier à Bruxelles, les deux parties ont évoqué la nécessité des contrôles physiques lors des transferts et après l'exportation, notamment de la conformité de l'utilisation avec la destination finale.

## **7. Les initiatives parlementaires**

### **A) Le Forum parlementaire**

Lors de sa dernière réunion annuelle au Mexique du 19 au 22 octobre, le Forum parlementaire latino-américain sur les ALPC a été transformé en un Forum parlementaire sur les ALPC au niveau global. Le but du Forum est de renforcer l'échange d'information et la coopération entre les parlements nationaux et les parlements régionaux en vue de combattre la prolifération des ALPC et leur trafic illicite. Le renforcement des législations et le contrôle du respect des engagements internationaux des gouvernements, ainsi qu'un travail de sensibilisation des parlementaires à la problématique des ALPC, comptent parmi les tâches importantes du Forum. Le Forum a également décidé de lancer une action commune avec la société civile en vue d'impliquer les parlementaires dans la campagne en faveur d'un traité international sur les transferts d'armes et de préparer une résolution modèle sur les ALPC à débattre et adopter par les parlements nationaux. L'objectif à court terme est de préparer la révision du PoA lors de la conférence d'évaluation de 2006<sup>10</sup>.

### **B) Union interparlementaire (UIP)**

Un des volets de la réunion annuelle de l'UIP qui aura lieu en mai à Nairobi, est consacré aux ALPC. Un rapport sur la problématique ainsi qu'un projet de résolution seront présentés aux parlementaires dans le but de faire des recommandations pour la conférence d'évaluation de l'ONU de juin 2006.

### **C) L'assemblée parlementaire de l'OSCE**

Le 5 juillet 2005 avec la Déclaration de Washington, l'assemblée parlementaire de l'OSCE a adopté une résolution sur les armes légères demandant aux pays membres de jouer un rôle actif lors de la conférence d'évaluation de l'ONU et d'appliquer les procédures existantes dans le cadre du Document de l'OSCE sur les ALPC, et notamment en ce qui concerne le courtage, les transferts d'armes et le certificat d'utilisateur final.

### **D) Le Parlement européen**

Une résolution récente du Parlement européen sur les armes légères<sup>11</sup> demande au Conseil « d'examiner les actions et politiques de l'Union en matière d'armes légères et de petit calibre et d'engager le Conseil et les États membres à approfondir, aux niveaux régional et international, leurs politiques en la matière ». La résolution demande également un bon suivi de l'élaboration de l'instrument de l'ONU sur le traçage des ALPC ainsi que la préparation de la conférence d'évaluation de 2006 de l'ONU, notamment en

ce qui concerne les négociations relatives à un traité sur le courtage et un traité sur le transfert des armes.

## 8. Munitions

Pour terminer, soulignons que diverses initiatives sont en cours aux niveaux du politique et de la société civile en vue de traiter la question des munitions qui a été mise de côté à l'issue des négociations sur l'instrument de traçabilité des ALPC de l'ONU. Au sein de l'OSCE un guide des meilleures pratiques, d'une part sur le stockage et d'autre part, sur le traçage des munitions, est en cours de développement. Dans un proche avenir, il conviendrait de lancer un processus au niveau global pour aboutir à un Protocole sur les munitions, et éventuellement sur les explosifs.

- 
1. Document A/60/88 du 27 juin 2005.
  2. Voir : <http://www.grip.org/bdg/g4553.html>
  3. Nous tenons à remercier la délégation burundaise de nous avoir pris dans leur délégation comme expert lors de la 2e Réunion biennale des États sur l'application du PoA.
  4. *Op.cit.*
  5. Voir : <http://www.grip.org/bdg/g4567.html>
  6. Communauté économique des Etats d'Afrique de l'ouest.
  7. Southern African Development Community; voir : <http://www.grip.org/bdg/g2010.html>
  8. Voir : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1879.pdf>
  9. Voir : <http://www.grip.org/bdg/g1608.html>
  10. Voir : [http://www.iansa.org/control\\_arms/parliamentary\\_action.htm](http://www.iansa.org/control_arms/parliamentary_action.htm)
  11. Résolution P6\_TA-PROV(2005)0204 du 26 mai 2005 du PE.