



AFRIQUE CENTRALE **L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS NATIONALES SUR LES ARMES LÉGÈRES**

CONFORMITÉ AVEC LE PROTOCOLE DE NAIROBI
ET INITIATIVES PARLEMENTAIRES
AU BURUNDI, EN RDC ET AU RWANDA

**Pierre Huybrechts
et Ilhan Berkol**



Cette publication est réalisée dans le cadre des projets du GRIP
sur les armes légères, la prévention des conflits
et la construction de la paix en Afrique,
avec le soutien du Ministère des Affaires étrangères de Belgique,
du Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg,
et du Ministère de la Communauté française de Belgique.

Nous tenons à remercier Ludovic Andreacola, Georges Berghezan, Vincent Chapaux,
Danièle Fayer-Stern, Laurence Gallez et Jean-Paul Segihobe pour leur contribution
à l'élaboration de ce rapport. Nos remerciements vont également à Luc Dhoore
de l'Awepa pour avoir été l'initiateur du processus parlementaire
sur les armes légères en Afrique des Grands Lacs.

© Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
rue Van Hoorde, 33
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Siteweb: www.grip.org

Sommaire

1. Introduction	5
2. Cadre général	6
2.1 Le Processus de Nairobi	6
2.2 Initiatives parlementaires en Afrique centrale et de l'Est	7
3. Etat des lieux de la législation	11
3.1 Burundi	11
3.1.1 Remarques	11
3.1.2 Analyse de la conformité	12
A. Uniformité	12
B. Agences d'application de la loi	12
C. Amélioration de la centralisation	12
D. Comportement envers la population	12
3.1.3 Résumé	13
3.2 République démocratique du Congo	16
3.2.1 Remarques	16
3.2.2 Analyse de la conformité	16
A. Uniformité	16
B. Agences d'application de la loi	16
C. Amélioration de la centralisation	17
D. Comportement envers la population	17
3.2.3 Résumé	17
3.3 Rwanda	20
3.3.1 Remarques	20
3.3.2 Analyse de la conformité	20
A. Uniformité	20
B. Agences d'application de la loi	20
C. Amélioration de la centralisation	21
D. Comportement envers la population	21
3.3.3 Résumé	21
4. Problèmes rencontrés et perspectives d'amélioration	25
5. Conclusions	33

1. Introduction

La prolifération des armes légères et de petit calibre (ALPC) est un des plus grands défis humanitaire contemporain. Nombre d'études relatives aux armes à feu ont mis à jour la facilité avec laquelle une ALPC légalement acquise peut être détournée à des fins illégales en raison d'un système législatif inadéquat. La coopération internationale, l'établissement de systèmes de traçage fiables et le renforcement des embargos sur les armes sont essentiels afin de réduire et de combattre le trafic illicite et la mauvaise utilisation des ALPC. L'amélioration et l'harmonisation des législations relatives aux ALPC est, par conséquent, une des tâches majeures dans cette lutte. Tel est d'ailleurs le souhait qu'ont exprimé, au travers de différents instruments internationaux, les représentants des pays de la Région des Grands Lacs et de la Corne de l'Afrique, particulièrement affectés par les conséquences dramatiques de cette prolifération. Une mise en œuvre effective de ces instruments nécessitera la révision des législations con-

cernées afin d'établir des standards communs de contrôle des ALPC.

Le présent ouvrage tend à assister trois pays issus de cette région (le Burundi, la République démocratique du Congo et le Rwanda) dans cette démarche en établissant un document de référence à destination des personnes impliquées dans le processus de révision des législations relatives aux ALPC et mettant au jour les faiblesses pouvant exister dans ces législations et des propositions pour y pallier, les améliorer et les harmoniser entre elles.

L'étude tracera tout d'abord le cadre général de la problématique. Un rapide bilan des initiatives africaines et parlementaires en Afrique centrale sera dressé avant d'entamer le cœur de l'étude, à savoir : l'analyse de la conformité des législations nationales burundaise, congolaise et rwandaise avec le Protocole de Nairobi. Seront confrontés également à cette analyse, les projets de révision de législation, présentés par les délégations parlementaires des trois pays précités. Enfin, les problèmes généraux rencontrés feront l'objet d'une analyse et de propositions d'amélioration.

2. Cadre général

Le présent ouvrage se limitera à traiter certains aspects de la problématique des armes légères au Burundi, en République démocratique du Congo (RDC) et au Rwanda. Le choix de ces trois pays, parmi ceux les plus touchés par ce fléau, a été motivé par leur volonté de créer une organisation commune œuvrant à une harmonisation de leur législation nationale respective dans le but d'avoir un contrôle plus efficace sur ces armes¹.

2.1 Le Processus de Nairobi

La Déclaration

Le 15 mars 2000, dix pays africains² dont le Burundi, la RDC et le Rwanda ont adopté la « Déclaration de Nairobi sur le problème de la prolifération illicite des ALPC dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique »³ par laquelle ils promettaient de réaliser un agenda d'action concret et coordonné : la mise en place de « lois, règlements et procédures administratives adéquates pour exercer un contrôle adéquat sur la possession et le transfert d'ALPC » et l'établissement de points focaux nationaux (PFN) afin d'évaluer, avec le soutien du Secrétariat de la Déclaration de Nairobi, la mise en œuvre des mesures à prendre au niveau de l'exécutif national par chacun des pays signataires.

En novembre 2000, les États parties à la Déclaration de Nairobi ont adopté l'Agenda d'action concret et coordonné ainsi que son plan de mise en œuvre invitant les États parties à adopter endéans les trois mois des PFN sur les ALPC et prévoyant des réunions annuelles de coordination. La déclaration prévoit également d'établir des standards minimaux et une harmonisation des législations nationales relatives aux ALPC.

Le Protocole

Le 21 avril 2004, les ministres des Affaires étrangères des pays signataires de la Déclaration de Nairobi ont adopté le « Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la Réduction des ALPC dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique »⁴. De ce fait, ils s'engagent à adopter la législation et à prendre des mesures de répression

afin de réaliser les objectifs fixés dans la Déclaration et de coordonner ces engagements de façon efficace au niveau régional. Les objectifs du Protocole sont de : prévenir, combattre et éradiquer la fabrication, le trafic, la possession et l'utilisation illicites d'ALPC dans la sous-région ; de prévenir l'accumulation excessive et déstabilisatrice d'ALPC dans la sous-région ; de promouvoir et faciliter l'échange d'informations et la coopération entre les gouvernements de la sous-région, ainsi qu'entre les gouvernements, les organisations inter-gouvernementales et la société civile, dans toutes les questions relatives au trafic et à la prolifération d'ALPC ; de promouvoir la coopération sur le plan sous-régional et dans les forums internationaux pour lutter efficacement contre le problème des ALPC en collaboration avec les partenaires concernés et d'encourager la responsabilité, l'application de la loi ainsi que le contrôle et la gestion efficaces des ALPC détenues par les États parties et les civils.

Les mesures législatives précisées dans le Protocole de Nairobi comprennent les standards minimaux censés être inclus dans les législations nationales pour réguler la possession, l'enregistrement, la fabrication, le contrôle, l'importation, l'exportation, le transit, le transport et le transfert d'ALPC. Les États membres s'engagent à envisager une révision coordonnée des procédures nationales et des critères sur les permis de port d'ALPC. Le Secrétariat de Nairobi a été mandaté par les États parties pour superviser la mise en œuvre du Proto-

1. En effet, à l'occasion de la Conférence Pnud/Awepa à Mombasa en novembre 2003 – voir *infra* – les délégations parlementaires de ces trois pays ont conclu un accord sur le lancement d'efforts conjoints pour réduire le problème des armes illicites dans leur région. Ils ont annoncé la création d'une structure commune pour œuvrer vers une harmonisation de leurs législations relatives aux ALPC, conformément aux objectifs définis par le Plan d'action de Mombasa. Cette conférence a notamment été suivie par celle de Bujumbura fin mars 2004 – voir *infra* – à l'occasion de laquelle les trois pays sont tombés d'accord sur un Plan d'action en quatre étapes et se sont donné comme objectif une proposition législative commune sur les ALPC.

2. Le Burundi, la République démocratique du Congo, Djibouti, l'Éthiopie, l'Érythrée, le Kenya, le Rwanda, le Soudan, l'Ouganda et la Tanzanie.

3. Voir : <http://www.grip.org/bdg/g4518.htm>

4. Voir : <http://www.grip.org/bdg/g4553.html>

cole⁵. Il convient de relever à ce propos que, à la suite de la Conférence ministérielle sur la Déclaration et le Protocole de Nairobi relatifs aux ALPC, qui s'est tenue à Nairobi les 20 et 21 juin 2005, les ministres des États parties ont adopté la déclaration ministérielle du 21 juin 2005 par laquelle ils s'engagent à transformer le Secrétariat de Nairobi en une organisation inter-gouvernementale munie d'une personnalité juridique internationale, d'un personnel et d'un financement adéquat (« Regional Center for Small Arms and Light Weapons » – RECSA), chargée d'assurer la coordination de la mise en œuvre de la Déclaration et du Protocole de Nairobi⁶.

La Conférence des Grands Lacs

Les 19 et 20 novembre 2004 s'est déroulé à Dar Es Salaam (Tanzanie), le premier sommet de la conférence internationale sur la paix, la sécurité et le développement de la Région des Grands Lacs, en présence de quinze chefs d'État (dont le Burundi, la RDC et le Rwanda), du Secrétaire général des Nations unies et du commissaire pour la paix et la sécurité de l'Union africaine. Ce sommet, organisé par les Nations unies et l'Union africaine, a abouti à la signature d'une déclaration de principes⁷, qui doit guider l'action à venir des pays de la Région des Grands Lacs et les ramener vers une paix et une stabilité durables. Elle renforce la volonté des États à appliquer la déclaration et le Protocole de Nairobi.

Les chefs d'États se sont engagés notamment à :

1. Promouvoir des politiques communes pour mettre fin à la prolifération et au trafic illicite des ALPC, ainsi que des mines anti-personnel et, à cet égard, harmoniser et assurer la mise en oeuvre des accords et des mécanismes existants ;
2. Empêcher tout soutien direct et indirect, toute livraison d'armes ou toute autre forme d'assistance aux groupes armés opérant dans la région ;
3. Adopter et mettre en oeuvre, de façon effective et durable, des programmes nationaux de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (DDR)
4. Assurer, là où cela est applicable, une coordination régionale pour le Rapatriement et la

Réinstallation (DDRRR), en tenant compte des besoins spécifiques des anciens enfants soldats et des ex-combattants des groupes armés opérant dans la région ;

5. Encourager les pays membres de la Conférence à mettre en place des appareils régionaux veillant au respect des conventions internationales sur les droits humains et sur les pratiques criminelles, tels que le trafic illicite des ALPC et l'exploitation illégale des ressources dans la Région des Grands Lacs.

2.2 Initiatives parlementaires en Afrique centrale et de l'Est

La Conférence de Mombasa

Le 28 novembre 2003, en suivi de la Déclaration de Nairobi de 2000, les parlementaires de huit pays⁸ de la Région des Grands Lacs et de la Corne de l'Afrique se sont réunis lors de la Conférence parlementaire de sensibilisation et de conscientisation sur la prolifération des ALPC à Mombasa organisée par l'Awepa (l'Association de parlementaires européens pour l'Afrique) et le Pnud et ont adopté le « Plan d'action parlementaire de Mombasa sur la réduction des ALPC »⁹. Ce plan prévoit une action parlementaire dans les pays africains et dans les pays occidentaux où la plupart de ces armes sont fabriquées. Il comporte un élargissement important du plan de lutte contre les ALPC. La Déclaration de Nairobi était une initia-

5. L'article 18 b du Protocole précise que le Secrétariat sera responsable de : i/ l'élaboration et la publication de directives et instructions pour la mise en œuvre, le suivi, l'exécution et l'évaluation du Protocole, en liaison avec les institutions chargées du maintien de la loi, en veillant au respect des normes fixées par le Protocole, et en informant régulièrement les ministres de l'état d'avancement de la mise en œuvre du Protocole ; ii/ résoudre les difficultés rencontrées dans l'application du Protocole.

6. Voir la Déclaration et le communiqué ministériels sur : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4321.pdf> et <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4322.pdf>

7. « Déclaration de Dar-Es-Salaam sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la Région des Grands Lacs », 20 novembre 2004.

8. Le Burundi, la République du Congo, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda et le Rwanda et de l'Assemblée législative de l'Afrique de l'Ouest, ainsi que des représentants de la société civile et des parlementaires européens.

9. Voir : « Un Manuel parlementaire concernant le problème des armes légères et de petit calibre », Pnud/Awepa, mars 2004, p, 13.

tive de l'exécutif, le Plan d'action de Mombasa est une initiative du législatif. Les parlementaires s'engagent à exercer une pression continue sur les gouvernements pour les inciter à réaliser les engagements contenus dans la Déclaration de Nairobi et dans d'autres instruments internationaux relatifs aux armes. Le plan d'action recense des mesures concrètes et significatives que doivent prendre les pays africains. De plus, il fait appel aux parlementaires et aux gouvernements d'autres pays, en particulier d'Europe, pour adopter des mesures de réduction de la production et de la diffusion illicite des ALPC.

Les éléments clefs de ce plan d'action peuvent se résumer en quatre points¹⁰ :

1. Amélioration de la législation : les parlementaires s'engagent à mettre à l'ordre du jour parlementaire les problèmes des ALPC et à analyser, par le biais de Commissions *ad hoc*, leur législation nationale en la matière, tout en vérifiant si elle est suffisante et adaptée à la réduction de la prolifération des ALPC. Le cas échéant, ils s'engagent à la compléter. Ils s'efforceront également d'appliquer les sanctions prévues tant aux utilisateurs qu'aux fournisseurs d'armes illicites, qu'il s'agisse d'individus, d'organisations ou même d'États. Les parlementaires ont également affirmé vouloir harmoniser leurs législations relatives à la problématique, en ce compris celles sur les contrôles frontaliers. Par ailleurs, les parlementaires se sont engagés à promouvoir l'action internationale entreprise dans le cadre des Nations unies dans le but de développer et d'adopter des instruments internationaux contraignants sur la traçabilité et le courtage des ALPC. Ils en outre promis d'élaborer un traité international sur le commerce des armes.
2. Création de capacité institutionnelle : afin de lutter efficacement contre cette problématique, les parlementaires ont mis en évidence la nécessité de créer un cadre institutionnel en créant un Réseau inter-parlementaire régional dans une optique de lobbying concerté ; en établissant et renforçant des PFN ; en demandant aux ministres responsables de faire régulièrement rapport au Parlement sur les activités des PFN.
3. Sensibilisation à la problématique dans la circonscription – engager la société civile : les

parlementaires s'engagent à réveiller la conscience publique sur la problématique, notamment par le biais des médias, afin d'obtenir l'engagement et la collaboration active de la population civile dans la poursuite de la lutte. Ils souhaitent également effectuer un recensement des armes se trouvant dans leur circonscription et d'identifier les causes de leur présence.

4. Implication des pays tiers : la distribution illicite d'ALPC ne se limite pas à une seule région. Les parlementaires africains souhaitent obtenir de leurs homologues du Nord (essentiellement d'Europe) qu'ils analysent leurs législations concernant la fabrication, le commerce et l'enregistrement des ALPC afin de les renforcer si nécessaire et d'analyser et d'évaluer la situation de fait dans leur pays.

La Conférence de Bujumbura

Du 24 au 30 mars 2004, les parlementaires du Burundi, de la RDC et du Rwanda, dans le cadre du suivi de la Déclaration de Nairobi de mars 2000 et dans la foulée de leur déclaration conjointe à Mombasa, ont tenu une Conférence de suivi à Bujumbura. Ils y ont adopté le « Plan d'action parlementaire de Bujumbura sur l'harmonisation des législations sur les ALPC »¹¹. Ils y ont notamment mis en évidence la nécessité d'identifier les thèmes et les chapitres que les experts nationaux doivent harmoniser. Par ailleurs, il a été constaté que les législations nationales relatives aux ALPC de ces trois pays, élaborées dans un contexte de paix, contenaient des lacunes et n'étaient plus adaptées au contexte conflictuel contemporain.

La Conférence de Bruxelles

Du 18 au 22 octobre 2004, une Conférence parlementaire sur la prolifération des ALPC et la promotion de la paix interrégionale, réunissant des délégations du Burundi, de la RDC et du Rwanda, s'est tenue à Bruxelles. La Conférence se situait dans le contexte des Plans d'action parlementaire de Bujumbura et de Mombasa. Le but était d'arrê-

10. *Ibid.*

11. Pour le texte intégral, voir : <http://www.grip.org/research/parl&ALPC.html>.

ter une politique parlementaire commune en matière de résolution des problèmes de sécurité, et d'identifier les thèmes¹² et les chapitres à harmoniser dans la législation nationale de chacun de ces trois pays. La Conférence a rappelé la nécessité de prévoir un échange d'informations harmonisé entre les trois pays ainsi que des vérifications mutuelles¹³ 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 officiels établis. De même, la problématique du contrôle de l'utilisation¹⁴ a été soulignée, en insistant sur la nécessité de prévoir et d'appliquer un système de sanctions lourdes et harmonisées pour des crimes commis à l'aide d'ALPC et pour la possession d'armes sans permis. Les participants à la Conférence, après avoir examiné leurs législations respectives et se référant au Protocole de Nairobi du 21 avril 2004, se sont engagés notamment à poursuivre leur initiative dans le cadre du plan d'action de Bujumbura ; de continuer leur démarches visant à sensibiliser leurs gouvernements et parlements respectifs afin d'aboutir à la ratification du Protocole de Nairobi ; d'actualiser et d'harmoniser leurs législations dans le respect des standards minimaux du Protocole en collaboration avec les PFN.

La Conférence de Kigali

Les 18 et 19 avril 2005, s'est tenue à Kigali, toujours à l'initiative de l'Awepa et du Pnud, la quatrième conférence parlementaire sur la prolifération des ALPC¹⁵, réunissant les délégations du Burundi, de la RDC et du Rwanda. L'objectif de la conférence était de poursuivre l'harmonisation des législations nationales de ces trois pays en matière d'ALPC. Les différentes délégations ont présenté leurs travaux sur les amendements à la législation existante dans leurs pays respectifs ainsi que les activités des PFN. Les projets modifiant les textes des législations existantes sur la base des thèmes identifiés à Bruxelles ont été examinés au sein de groupes de travail composés d'experts locaux, du GRIP et du Pnud en vue de les amender et de les harmoniser¹⁶.

Les parlementaires ont aussi évoqué la question des infractions, des taxes et des pénalités relatives aux ALPC. Concernant les dispositions transitoires et abrogatoires, ils ont convenu que les délais de mise en œuvre des modifications doivent être

définis d'une manière uniforme dans les trois pays, et communiqués auprès du public et des autorités locales. Quant aux nouveaux thèmes, les participants ont harmonisé leurs vues sur le problème de marquage, d'enregistrement, de traçage et de courtage des ALPC dans les trois pays. Le 19 avril, les délégations présentes ont formulé leurs résolutions en un document commun appelé la «Déclaration de Kigali»¹⁷. Le document a notamment prévu d'accélérer le processus de ratification du Protocole de Nairobi du 21 avril 2004 par les trois pays ; d'œuvrer pour la mise en place d'un traité international contraignant régissant les armes conventionnelles en général¹⁸ et les ALPC en particulier (la fabrication, le marquage, le traçage, le commerce, le transport, le transit et le stockage d'armes) dans le cadre des Nations unies. Les trois délégations ont proposé de favoriser la coopération régionale pour la mise en œuvre des lois harmonisées et de mettre

12. Thèmes identifiés : définition des concepts ; le champ d'application de la loi ; les autorisations d'importation, de transit, de stockage et d'exportation des armes et munitions ; les permis de détention, de port, de commerce, de fabrication d'armes et de munitions ; la révocation des autorisations et des permis ; les armes saisies, confisquées, perdues et abandonnées ; les infractions, les taxes et les pénalités ; les dispositions transitoires et abrogatoires. Nouveaux thèmes issus du Protocole de Nairobi : le marquage, l'enregistrement et le traçage des ALPC ; les opérations de courtage effectuées par des résidents étrangers, des nationaux résidents ou non résidents en prévoyant une clause d'extraterritorialité ; la coopération régionale en matière d'ALPC ; la mise en place d'un Code de conduite sur l'exportation, l'importation, le transit et la réexportation des ALPC, dans les mesures d'application.

13. Pouvant être effectuées par des agents spécialisés au sein de la douane et/ou des ministères qui seraient habilités à faire des inspections physiques lors des transferts et en croisant les informations pour être sûr de la correcte arrivée au destinataire final.

14. Actuellement, une pleine liberté, moyennant le certificat d'utilisation finale, est laissée à l'acheteur une fois l'exportation effectuée. Ce qui entraîne irrémédiablement des réexportations.

15. Signalons que le GRIP a assisté en qualité d'expert aux quatre conférences parlementaires.

16. Pour le texte intégral des engagements des trois délégations sur les améliorations à apporter aux textes de loi afin d'obtenir des législations actualisées et harmonisées, voir : <http://www.grip.org/research/parl&ALPC.html>.

17. Voir : <http://www.grip.org/research/parl&ALPC.html>.

18. L'objectif principal est de fournir un ensemble de normes minimales communes pour le contrôle des transferts d'armes en se fondant sur les responsabilités qui incombent aux États au titre du droit international, à l'instar des traités contraignants existants relatifs à d'autres types d'armes (chimiques, nucléaires,...) et prévoyant un mécanisme de surveillance. Ce traité devra être légalement contraignant pour tous les États parties et devra s'appliquer aux transferts d'armes conventionnelles au sens large.

sur pied un Code de conduite commun. Il a été également mis en évidence la nécessité d'une paix durable dans la région en vue d'un développement économique et de renforcer la coopération entre les États de la Région des Grands Lacs, notamment en matière de sécurité ayant comme sous-bassement la lutte contre le trafic illicite des ALPC.

La Conférence de Kinshasa

La prochaine réunion parlementaire se tiendra à Kinshasa (RDC) du 2 au 4 novembre 2005. L'objectif est de finaliser les travaux entrepris précédemment en vue d'aboutir à la mise en conformité et à l'harmonisation des législations nationales des pays concernés avec les instruments juridiques internationaux liant ces pays. Il convient de relever à ce propos, outre le Protocole de Vienne sur les armes à feu qui vise la criminalité transnationale organisée¹⁹, le nouvel instrument international, à caractère politiquement contraignant, visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des ALPC²⁰. S'il convient de reconnaître que le résultat final de cet instrument est faible en comparaison avec les objectifs de départ, il n'en demeure pas moins qu'il a le mérite d'exister et constitue une avancée considérable dans la reconnaissance internationale de la problématique et dans l'identi-

fication des mesures à prendre. Il est le premier instrument global en la matière, visant les situations de conflits et donc les transferts d'État à État.

En plus de l'identification et du traçage des ALPC, cet instrument vise également à promouvoir et faciliter la coopération et l'assistance internationales en matière de marquage et de traçage et à renforcer l'efficacité des accords bilatéraux, régionaux et internationaux existants et les compléter en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des ALPC sous tous ses aspects. Les États devront dès lors entreprendre d'insérer dans leurs législations nationales les mesures qui s'imposent pour mettre en œuvre ledit instrument et présenteront tous les deux ans au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies un rapport sur son application, le cas échéant, en explicitant les expériences nationales concernant le traçage des ALPC illicites, ainsi que les mesures qu'ils ont prises dans le domaine de la coopération et de l'assistance internationales.

19. « 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 », Onu, A/RES/55/255, 11 mai 2001, voir : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1879.pdf>

20. Document Onu, A/60/88 du 27 juin 2005, voir : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4304.pdf>

3. État des lieux de la législation

Bien que chacun des trois pays que nous allons étudier possède une législation relative aux armes et munitions²¹, force est de constater un grand nombre de failles tant au niveau du contenu que de l'harmonisation. Si l'on considère les législations européennes, on constate qu'elles affichent de nombreux points communs mais également des différences au niveau des exportations. Les lois sont donc loin d'être harmonisées, ce qui est encore plus aigu en Afrique. Toutefois, au niveau de l'Union européenne par exemple, grâce aux initiatives internationales et régionales et à l'existence de réglementations et de directives communes, une certaine harmonisation se profile à l'horizon. On peut également se demander si, en Afrique subsaharienne, les récents Protocoles et initiatives n'auraient pas accéléré, l'harmonisation des lois relatives aux armes et munitions. Le fait que les législations soient obsolètes dans la plupart des pays africains faciliterait, dans un sens, le développement des nouvelles lois avec, cependant, un problème dans la mise en œuvre de celles-ci.

Renforcer les législations des pays récipiendaires d'armement et des régions affectées par les conflits armés est un défi primordial pour la communauté internationale dans la lutte contre la prolifération et l'accumulation incontrôlée des ALPC, ainsi que contre leur trafic et leur utilisation illicite. Le présent ouvrage va donc procéder à l'analyse des législations existantes en vue de leur adaptation au Protocole de Nairobi²². Le but final étant leur harmonisation au niveau sous-régional.

3.1 BURUNDI

3.1.1 Remarques

- I. L'analyse de la conformité se limitera à comparer la législation burundaise pertinente en la matière au Protocole de Nairobi, à savoir :
 - a) Le décret-loi n°1/91 du 2 août 1971 portant régime des armes à feu et de leurs munitions (ci-après DL)²³.
 - b) Le décret-présidentiel n°1/92 du 2 août 1992, fixant les mesures d'exécution du décret-loi 1/91 précité (ci-après DP)²⁴.

- c) La législation en vigueur relative aux explosifs n'a pas pu être consultée.

Il convient de relever que la colonne dénommée « conformité » ne se limitera pas à l'analyse objective de la conformité de la législation nationale au Protocole de Nairobi et des améliorations éventuelles à y apporter, mais inclura également l'étude de l'avant-projet de loi (AP) résultant des travaux entrepris en ce sens par la délégation parlementaire burundaise présente lors de la quatrième conférence parlementaire qui s'est tenue à Kigali du 18 et 19 avril 2005 (voir *supra*)²⁵.

II. Le Protocole exige de la part des États parties la **criminalisation** de certains comportements.

Le terme criminalisation a deux acceptations :

1. Ce terme sert parfois de substitut à celui d'incrimination et désigne le fait de prévoir la répression de certains comportements.
2. L'expression est parfois utilisée dans son sens le plus strict à savoir qualifier juridiquement un comportement de « crime », ce qui en droit belge par exemple, est assorti d'une peine d'emprisonnement de 5 ans minimum (art. 9 du Code pénal).

L'acceptation que fait le Protocole de ce terme n'est pas définie. Dans le doute, nous avons mentionné les peines prévues par les législations nationales sans préciser si ces peines étaient conformes à la « criminalisation » exigée par la convention.

La conformité de la loi burundaise avec le Protocole de Nairobi ne sera affirmée plus bas que sous réserve de l'application des remarques qui précèdent.

21. Il convient de préciser que lorsque nous utilisons la dénomination « ALPC » au sens du Protocole, cela couvre, outre les armes légères et de petit calibre, également leurs munitions.

22. Remarque : Le Protocole de Nairobi a un contenu presque similaire que le Protocole de la SADC, 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>. Ce Protocole prévoit une série de mesures renforçant les législations nationales, des contrôles sur les ALPC détenues par les civils et les États, le marquage et l'enregistrement (Article 9), l'échange d'information et la transparence. Il constitue un engagement légal de coopérer dans la lutte contre le trafic d'armes dans la région et d'établir de bonnes pratiques pour le traçage et la gestion des armes, tout comme la destruction de réserves. On peut donc entrevoir, à terme, une harmonisation des règles dans toute la région subsaharienne.

23. Voir : <http://www.grip.org/research/parl&ALPC.html>

24. Voir : <http://www.grip.org/research/parl&ALPC.html>

25. Voir : <http://www.grip.org/research/parl&ALPC.html>

3.1.2 Analyse de la conformité

Pour le tableau analytique voir la brochure annexe.

- Mesures générales

Les mesures générales envisagées ci-dessous, prescrites par le Protocole de Nairobi, relèvent davantage des actions effectives que des obligations légales. On ne s'étonnera donc pas de ne pas les retrouver dans les textes de loi examinés. Elles doivent néanmoins servir de ligne directrice dans la rédaction de la législation à venir.

A. Uniformité

- Article 3 c v : Les États parties entreprennent d'incorporer dans leurs lois nationales des dispositions de promotion de l'uniformité juridique et des normes minimales concernant la fabrication, le contrôle, la possession, l'importation, l'exportation, la réexportation, le transport et le transfert des ALPC.
- Article 3 c xiii : Les États parties entreprennent d'incorporer dans leurs lois nationales des dispositions de promotion de l'uniformité judiciaire dans le domaine de la condamnation.
- Article 5 a : les États parties s'engagent à envisager une révision coordonnée des procédures nationales et des critères d'octroi et de retrait des permis de port d'ALPC.

B. Agences d'application de la loi

- Article 4 b : Les États parties renforceront la capacité des agences nationales d'application de la loi et de sécurité, y compris la formation appropriée dans les procédures d'enquête, le contrôle des frontières et les techniques d'application de la loi, et la modernisation de l'équipement et des ressources.
- Article 4 d : Les États parties établiront ou renforceront les groupes inter-agences venant de la police, de l'armée, des douanes, des services d'immigration et d'autres organes concernés, afin d'améliorer la coordination des politiques, l'échange et l'analyse d'informations à l'échelon national.
- Article 4 e : Les États parties élaboreront ou amélioreront des programmes nationaux de formation, pour rehausser la capacité des agences

d'application de la loi de jouer leur rôle dans la mise en œuvre du programme d'action.

- Article 9 c : Les États parties s'engagent à encourager les agences d'application de la loi à travailler avec les communautés pour identifier les caches d'ALPC et les écarter de la société.
- Article 17 : Les États parties institueront des mesures de coopération appropriées et efficaces entre les agences d'application de la loi pour juguler la corruption associée à la fabrication, au trafic, à la possession et à l'utilisation illicites d'ALPC.

C. Amélioration de la centralisation

- Article 4 c : Les États parties établiront et amélioreront les bases de données nationales et les systèmes de communication, et acquerront l'équipement de suivi et de contrôle du mouvement des ALPC au-delà des frontières.

D. Comportement envers la population

- Article 12 : Les États parties introduiront des programmes pour encourager :
 - les propriétaires civils légaux d'ALPC à rendre volontairement leurs armes pour destruction/élimination par l'État, conformément à ses lois nationales ;
 - les propriétaires illégaux d'ALPC à rendre leurs armes. Dans de tels cas, l'État pourra envisager d'octroyer une immunité contre les poursuites judiciaires.

Il convient de relever que l'article 26 DL énonce que :

« (...) sera simplement réputée avoir fait abandon à l'État de ses armes et de ses munitions et ne pourra plus être poursuivie du chef d'infraction au régime des armes à feu et de leurs munitions, toute personne qui, avant la date d'entrée en vigueur du présent DL, avait confié aux Forces armées, soit spontanément, soit sur invitation d'un membre de celles-ci, des armes ou des munitions qu'elle détenait illégalement et contre qui, à cette même date, aucune poursuite judiciaire n'avait été entamée sur base du susdit régime ». Pareil système devrait être mis en œuvre dans la nouvelle législation nationale afin de réduire le nombre d'ALPC en circulation.

- Article 13 : Les États parties s'engagent à élaborer des programmes d'éducation et de sensibilisation publique/communautaire à l'échelon

local, national et régional, pour rehausser l'implication du public et de communautés et soutenir les efforts de lutte contre la prolifération illicite d'ALPC, et pour encourager la propriété et la gestion responsables des ALPC. Ces programmes viseront à :

- promouvoir une culture de paix ;
- impliquer tous les secteurs de la société et coopérer avec eux.

3.1.3 Résumé²⁷

De manière générale, nous pouvons relever les points suivants :

• Définitions

La législation nationale burundaise ne reprend pas (courtiers, courtage, fabrication illicite, trafic, trafic illicite), ou pas complètement (armes et munitions), les définitions contenues dans le Protocole. La solution réside donc dans l'insertion de ces définitions dans la loi nationale. C'est d'ailleurs ce que prévoit l'article 1er de l'AP, à l'exception de la définition relative aux munitions.

• Contrôle sur la possession et l'usage par des civils

La législation nationale burundaise est en conformité avec la plupart des dispositions du Protocole quant aux points suivants :

- Une licence est requise pour la possession et le port d'arme et de munition et un certificat de bonne conduite, vie et mœurs est nécessaire pour obtenir la licence.
- Le port d'arme sans permis est sanctionné.
- Il existe une limite pour la quantité de munition qui peut être détenue.
- La possession par des civils de certaines catégories d'armes légères est interdite.
- Il existe des restrictions relatives à l'endroit et à la façon d'utiliser les armes.
- Le commandant des forces armées peut à tout moment ordonner la vérification des conditions de possession des armes et munitions.
- Il est prévu des contrôles quant à l'abandon des armes légères.

Toutefois, certaines absences sont à relever :

- Il n'y a pas de test de compétence pour l'octroi de licence. Toutefois, l'article 3 de l'AP prévoit

que les acquéreurs potentiels doivent réussir un test de compétence.

- Il n'y a pas d'enregistrement centralisé de toutes les ALPC détenues par des civils, ni de bases de données nationales d'ALPC autorisées et des propriétaires d'armes. De même, rien n'est prévu quant aux conditions et à l'obligation d'un entreposage sécurisé des armes légères détenues par des civils (à l'exception du fait que le commandant des forces armées peut à tout moment ordonner la vérification des conditions de possession des armes et munitions). Toutefois, l'article 8 de l'AP prévoit qu'une information complète sur la situation des armes dans tout le pays (y compris sur les armes fabriquées ou trafiquées illicitement) doit être centralisée et constamment mise à jour par les services du commandant suprême des corps de défense et de sécurité. Pour entrer en conformité avec le Protocole, il conviendrait également d'insérer des dispositions édictant des mesures de contrôle efficace de toutes les ALPC.
- Il n'y a pas de procédure stricte et régulière permettant le suivi et l'audit efficace des permis détenus par une personne. L'idéal serait de prévoir une procédure stricte et régulière permettant un suivi et un audit efficace des permis détenus par une personne.
- Il n'y a pas d'incrimination de la mauvaise représentation ou de la rétention d'information donnée dans le but d'obtenir un permis. Toutefois, l'article 24 de l'AP prévoit que sont considérées comme des infractions punissables (...) les fausses déclarations ou informations ou la rétention d'information en vue d'obtenir irrégulièrement des autorisations ou permis.
- Il n'y a pas de prohibition totale pour la possession et l'utilisation par des civils de toute arme légère, de fusils automatiques et semi-automatiques et de mitraillettes. Toutefois, l'article 6 de l'AP précise que l'acquisition et la détention par des particuliers (personnes privées) d'armes légères, au sens de l'article 1er (tel que modifié – voir *supra*), de bombes explosives,

27. Par définition, cette section a pour but de donner une vision globale de la situation, mais ne peut être considérée comme un instrument de travail exhaustif. Pour ce faire, veuillez vous référer aux tableaux analytiques.

bombes incendiaires, bombes à gaz, grenades, lance-roquettes, missiles, systèmes de missiles ou mines, sont totalement prohibées. Seules l'acquisition et la détention d'armes de petit calibre peuvent leur être autorisées (par le commandant suprême des corps de défense et de sécurité). Dès lors, dans un souci de sécurité juridique et afin de s'assurer de la conformité de la législation nationale au Protocole, l'idéal serait d'insérer dans la législation nationale, les dispositions énumérées dans le Protocole et de supprimer les possibilités de dérogation. De plus, rien n'est prévu concernant l'utilisation.

- Il n'y a pas d'interdiction sur la mise en gage des armes légères. L'article 2 de l'AP réglemente quant à lui, la mise en gage mais ne l'interdit pas. Il conviendra par conséquent, de remédier à cette lacune.

• *Les armes détenues par l'État*

Certaines absences sont à relever :

- Il n'y a pas d'inventaires nationaux d'ALPC détenues par l'État ni de suivi efficace de ces armes. Il conviendrait, par conséquent, d'adopter des dispositions permettant d'assurer la responsabilité stricte et le suivi efficace des ALPC appartenant à l'État ou distribuées par lui en vue d'assurer leur sécurité.
- Les ALPC détenues par l'État ne sont pas marquées uniformément. L'article 8 de l'AP prévoit que chaque arme (destinée à l'usage privé ou au commerce) doit porter une marque permettant d'identifier le fabricant, le pays ou le lieu et la date de fabrication, le pays et la date d'importation et le numéro de série. Cette innovation par rapport à la législation existante n'est toutefois pas suffisante. Il conviendrait dès lors de reprendre la disposition du Protocole et de l'insérer dans la législation nationale.
- Il n'y a pas de disposition prévoyant la collecte, l'entreposage sécurisé, la destruction et l'élimination d'ALPC devenues excédentaires, inutilisées ou dépassées ni concernant les armes légères confisquées, recouvrées ou non autorisées. L'article 21 de l'AP prévoit toutefois que les armes devenues excédentaires, inutilisées ou dépassées sont entreposées en sécurité, détruites ou éliminées sous la responsabilité du commandant suprême des corps de défense et

de sécurité. Il conviendrait donc, pour s'assurer de la conformité de la législation nationale au Protocole, de rajouter à cette disposition, les conditions détaillées à l'article 8 du Protocole.

• *Trafic illicite*

Compte tenu du fait que la législation nationale burundaise ne connaît pas du terme « trafic illicite », bon nombre des dispositions du Protocole relatives à ce trafic ne se retrouvent pas en tant que telles dans la législation nationale, même si celle-ci réglemente des activités connexes. Par ailleurs, certaines lacunes sont à relever :

- Rien n'est prévu quant à la tenue d'informations pendant dix ans au moins, nécessaires à l'identification des ALPC illicitement trafiqués. Toutefois, l'article 8 de l'AP prévoit qu'une information complète sur la situation des armes dans tout le pays (y compris sur les armes fabriquées ou trafiquées illicitement) doit être centralisée et constamment mise à jour dans les services du commandant suprême des corps de défense et de sécurité.

• *Fabrication*

La législation nationale burundaise est en conformité avec la plupart des dispositions du Protocole quant aux points suivants :

- Une autorisation préalable est requise pour la fabrication d'armes et les conditions de fabrication sont contenues dans celle-ci.
- Des dispositions existent quant à la confiscation par l'État de toutes les ALPC illicitement fabriquées. Toutefois, certaines absences sont à relever :
 - Il n'y a pas d'exigence quant au marquage des armes au moment de la fabrication. Toutefois, l'article 8 de l'AP précise que chaque arme doit porter une marque permettant d'identifier le fabricant, le pays ou le lieu et la date de fabrication, le pays et la date d'exportation et le numéro de série. Il conviendrait donc de compléter cette proposition en précisant que le marquage devrait figurer sur le canon, le cadre et, le cas échéant, la culasse.
 - Rien n'est prévu quant à la tenue d'informations pendant dix ans au moins, nécessaires à l'identification des ALPC illicitement fabriqués. Concernant l'article 8 de l'AP, voir *supra*.

- Rien n'est prévu quant à la vérification régulière et au hasard de tous les fabricants. Il conviendrait dès lors d'insérer, dans la législation nationale, un système de contrôle incluant l'inscription et la vérification régulière et au hasard de tous les fabricants.

• *Marquage et falsification*

Certaines absences sont à relever :

- Rien n'est prévu quant au marquage et à l'identification standardisée des ALPC. Toutefois, l'article 8 de l'AP prévoit que chaque arme doit porter une marque permettant d'identifier le fabricant, le pays ou le lieu et la date de fabrication, le pays et la date d'importation et le numéro de série. Il conviendrait dès lors de compléter cette proposition par une disposition énonçant les modalités de marquage et d'identification et ce de manière standardisée.
- La falsification ou l'effacement illicite, l'altération ou l'enlèvement des marques ne sont pas incriminés. Toutefois, l'article 24 de l'AP prévoit que sont considérées comme des infractions punissables la falsification ou la suppression des marques identificatrices des armes. Il conviendrait de s'assurer que cette proposition criminalise bien le comportement incriminé et ce, compte tenu de la remarque liminaire.

• *Courtage et commerce*

Il n'y a pas de réglementation ni de contrôle prévu quant au courtage si ce n'est indirectement par les dispositions relatives aux « commerçants », ce qui est insuffisant.

La législation nationale burundaise est en conformité avec la plupart des dispositions du Protocole quant aux points suivants :

- La candidature pour un permis de vendre des armes et des munitions doit être accompagnée par un certificat de bonne vie et mœurs et d'une recommandation du gouverneur de la Province.
- Un enregistrement permanent est prévu pour toute arme et munition vendues et transférée.
- Des limites sont énoncées pour la quantité d'armes pouvant être détenues par les vendeurs.

Toutefois, certaines absences sont à relever :

- Il n'y a pas de bases de données nationales des vendeurs d'ALPC. Toutefois, l'article 8 de l'AP prévoit qu'une information complète sur la si-

tuation des armes dans tout le pays doit être centralisée et constamment mise à jour dans les services du commandant suprême des corps de défense et de sécurité. Pour entrer en conformité avec le Protocole, il conviendrait de s'assurer que cette information complète, établit et maintient des bases de données nationales des vendeurs d'ALPC.

- Il n'y a pas de réglementation des financiers et des transporteurs. Toutefois, l'article 2 de l'AP prévoit que le courtage des armes et munitions est soumis à autorisation préalable. Il conviendrait dès lors de s'assurer que la nouvelle législation nationale reprenne cette formulation et y inclue également les financiers.
- Rien n'est prévu quant à l'inscription et à la vérification régulière et au hasard de tous les trafiquants (commerçants). Dès lors, dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait d'intégrer dans la législation nationale les dispositions de l'article 11i du Protocole.

• *Importation, exportation et transit*

La législation nationale burundaise est en conformité avec la plupart des dispositions du Protocole quant aux points suivants :

- Des dispositions existent quant à la saisie et la confiscation des ALPC acheminées en transit sans permis ou autorisation.
- Des licences sont requises pour l'importation, l'exportation et le transit des armes et ne seront pas délivrées pour certaines catégories d'armes.
- Des dispositions existent quant à l'exportation temporaire dans certains cas.

Toutefois, certaines absences sont à relever :

- Il n'y a pas de mesures sanctionnant la violation des embargos sur les armes. Cependant, l'article 3 de l'AP énonce qu'il est interdit de délivrer un permis de vente d'arme et de munitions pour le commerce et le transit à destination d'un pays frappé de mesures internationales d'embargo.
- Il n'y a pas d'exigence quant à un certificat de l'utilisateur final. Il conviendrait dès lors d'insérer pareille exigence dans la prochaine législation.
- Il n'y a pas d'exigence ni de système pour le marquage des armes au moment de l'importation. Toutefois, ce manque est pallié par l'article 8 de l'AP (voir *supra*).

3.2 RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

3.2.1 Remarques

- L'analyse de la conformité se limitera à comparer la législation congolaise pertinente en la matière au Protocole de Nairobi, à savoir :
 - a) l'ordonnance-loi n° 85-035 du 03 septembre 1985 portant régime des armes et munitions²⁸, ci-après dénommée OL (J.O. n° 18 du 15 septembre 1985, p. 7).
 - b) l'ordonnance n° 85-212 du 03 septembre 1985 portant mesures d'exécution de l'OL²⁹, ci-après dénommée OD (J.O. n° 18 du 15 septembre 1985, p. 13).

Il convient de relever que la colonne dénommée « conformité » ne se limitera pas à l'analyse objective de la conformité de la législation nationale au Protocole de Nairobi et des améliorations éventuelles à y apporter, mais inclura également la proposition de loi (PL) résultant des travaux entrepris en ce sens par la délégation parlementaire congolaise présente lors de la quatrième conférence parlementaire qui s'est tenue à Kigali du 18 et 19 avril 2005 (voir *supra*)³⁰.

- Le Protocole exige de la part des États parties la **criminalisation** de certains comportements. Le terme criminalisation a deux acceptions :

Ce terme sert parfois de substitut à celui d'incrimination et désigne le fait de prévoir la répression de certains comportements. L'expression est parfois utilisée dans son sens le plus strict à savoir qualifier juridiquement un comportement de « crime », ce qui en droit belge par exemple, est assorti d'une peine d'emprisonnement de 5 ans minimum (art. 9 du Code pénal).

L'acception que fait le Protocole de ce terme n'est pas définie. Cependant, il est probable que la plus large doive être retenue dans la mesure où de légères infractions (telle que le port d'arme malgré une expiration de permis de deux jours) ne semblent pas pouvoir faire l'objet d'une peine criminelle. Dans le doute, nous avons mentionné les peines prévues par les législations nationales sans préciser si ces peines étaient conformes à la « criminalisation » exigée par la convention.

La conformité de la loi congolaise avec le Protocole de Nairobi ne sera affirmée plus bas que sous réserve de l'application des remarques qui précèdent.

3.2.2 Analyse de la conformité

Pour le tableau analytique voir la brochure annexe.

- Mesures générales

Les mesures générales envisagées ci-dessous, prescrites par le Protocole de Nairobi, relèvent plus des actions effectives que des obligations légales. On ne s'étonnera donc pas de ne pas les retrouver dans les textes de loi examinés. Elles doivent néanmoins servir de ligne directrice dans la rédaction de la législation à venir.

A. Uniformité

- Article 3 c v : Les États parties entreprennent d'incorporer dans leurs lois nationales des dispositions de promotion de l'uniformité juridique et des normes minimales concernant la fabrication, le contrôle, la possession, l'importation, l'exportation, la réexportation, le transport et le transfert des ALPC.
- Article 3 c xiii : Les États parties entreprennent d'incorporer, dans leurs lois nationales, des dispositions de promotion de l'uniformité judiciaire dans le domaine de la condamnation.
- Article 5 a : les États parties s'engagent à envisager une révision coordonnée des procédures nationales et des critères d'octroi et de retrait des permis de port d'ALPC.

B. Agences d'application de la loi

- Article 4 b : Les États parties renforceront la capacité des agences nationales d'application de la loi et de sécurité, y compris la formation appropriée dans les procédures d'enquête, le contrôle des frontières et les techniques d'application de la loi, et la modernisation de l'équipement et des ressources.
- Article 4 d : Les États parties établiront ou renforceront les groupes inter-agences venant de la police, de l'armée, des douanes, des services d'immigration et d'autres organes concernés, afin d'améliorer la coordination des

28. Pour le texte intégral, voir : <http://www.grip.org/research/parl&ALPC.html> .

29. *Ibidem*.

30. *Ibidem*.

politiques, l'échange et l'analyse d'informations à l'échelon national.

- Article 4 e : Les États parties élaboreront ou amélioreront les programmes nationaux de formation, pour rehausser la capacité des agences d'application de la loi de jouer leur rôle dans la mise en œuvre du programme d'action.
- Article 9 c : Les États parties s'engagent à encourager les agences d'application de la loi à travailler avec les communautés pour identifier les caches d'ALPC et les écarter de la société.
- Article 17 : Les États parties institueront des mesures de coopération appropriées et efficaces entre les agences d'application de la loi pour juguler la corruption associée à la fabrication, au trafic, à la possession et à l'utilisation illicites d'ALPC.

C. Amélioration de la centralisation

- Article 4 c : Les États parties établiront et amélioreront les bases de données nationales et les systèmes de communication, et acquerront l'équipement de suivi et de contrôle du mouvement des ALPC au-delà des frontières.

D. Comportement envers la population

- Article 12 : Les États parties introduiront des programmes pour encourager :
 - > les propriétaires civils légaux d'ALPC à rendre volontairement leurs armes pour destruction/élimination par l'État, conformément à ses lois nationales ;
 - > les propriétaires illégaux d'ALPC à rendre leurs armes. Dans de tels cas, l'État pourra envisager d'octroyer une immunité contre les poursuites judiciaires.
- Article 13 : Les États parties s'engagent à élaborer des programmes d'éducation et de sensibilisation publique/communautaire à l'échelon local, national et régional, pour rehausser l'implication du public et de communautés et soutenir les efforts de lutte contre la prolifération illicite d'ALPC, et pour encourager la propriété et la gestion responsables des ALPC. Ces programmes viseront à :
 - > promouvoir une culture de paix ;
 - > impliquer tous les secteurs de la société et coopérer avec eux.

À ce sujet, la Commission nationale de démobilisation et de réinsertion (Conader), instituée par le décret n° 3/042 du 18 décembre 2003, pourra être utilement mise à contribution.

3.2.3 Résumé³²

De manière générale, nous pouvons relever les points suivants :

• Définitions

La législation nationale congolaise ne reprend pas (munitions, courtiers, courtage, fabrication illícite, traçage, trafic illicite), ou pas complètement (armes), les définitions contenues dans le Protocole. La solution réside donc dans l'insertion de ces définitions dans la loi nationale. C'est d'ailleurs ce que prévoit l'article 2 de la PL.

• Contrôle sur la possession et l'usage par des civils

La législation nationale congolaise est en conformité avec la plupart des dispositions du Protocole quant aux points suivants :

- La détention d'armes est soumise à une autorisation préalable et un certificat de bonne conduite, vie et mœurs est nécessaire pour obtenir le permis de port d'arme.
- Le port d'arme sans permis est sanctionné.
- Il existe une limite pour la quantité d'armes qui peut être détenue par des civils.
- La possession par des civils de certaines catégories d'armes légères est interdite.
- Il existe des restrictions relatives à l'endroit et à la façon d'utiliser les armes.
- Les autorités habilitées peuvent, à tout moment, ordonner la vérification des conditions de possession des armes et munitions.

Toutefois, certaines absences sont à relever :

- Il n'y a pas de test de compétence pour l'octroi de licence.
- Il n'y a pas d'enregistrement centralisé de toutes les ALPC détenues par des civils, ni de bases de données nationales d'ALPC autorisées et des propriétaires d'armes.

32. Voir note 27.

- Il n'y a pas de procédure stricte et régulière permettant le suivi et l'audit efficace des permis détenus par une personne.
- Il n'y a pas d'incrimination de la mauvaise représentation ou de la rétention d'information donnée dans le but d'obtenir un permis.
- Il n'y a pas de prohibition totale pour la possession et l'utilisation par des civils de toute arme légère, de fusils automatiques et semi-automatiques et de mitraillettes.
- Il n'y a pas d'interdiction de la mise en gage des armes légères.

Pour entrer en conformité avec le Protocole, il conviendrait de combler toutes ces lacunes en insérant ces obligations dans la nouvelle législation.

• *Les armes détenues par l'État*

Certaines absences sont à relever :

- Il n'y a pas d'inventaires nationaux d'ALPC détenues par l'État, ni de suivi efficace de ces armes.
- Les ALPC détenues par l'État ne sont pas marquées uniformément. Toutefois, l'article 34 de la PL prévoit que, au moment de leur production ou de leur importation, les ALPC devront être soumises au marquage, à l'enregistrement et au traçage fournissant le nom du producteur, le lieu ou le pays de production, le numéro de série, ainsi que l'année de fabrication. Il restera à s'assurer que cette marque figure bien sur l'ensemble des ALPC détenues par l'État.
- Il n'y a pas de dispositions prévoyant la collecte, l'entreposage sécurisé, la destruction et l'élimination d'ALPC devenues excédentaires, inutilisées ou dépassées ni concernant les armes légères confisquées, recouvrées ou non autorisées.

Pour entrer en conformité avec le Protocole, il conviendrait de combler ces lacunes

• *Trafic illicite*

Compte tenu du fait que la législation nationale congolaise ne connaît pas du terme « trafic illicite », bon nombre des dispositions du Protocole relatives à ce trafic ne se retrouvent pas en tant que telles dans la législation nationale, même si celle-ci régleme des activités connexes. Par ailleurs, certaines lacunes sont à relever :

- Rien n'est prévu quant à la tenue d'informations pendant dix ans au moins, nécessaires à l'identification des ALPC illicitement trafiquées, ni quant au marquage à appliquer sur ces armes, ni quant aux informations requises en cas de transaction internationale. Toutefois, l'article 34 de la PL comble partiellement cette lacune en prévoyant que : au moment de leur production ou de leur importation, les ALPC devront être soumises au marquage, à l'enregistrement, et au traçage fournissant le nom du producteur, le lieu ou le pays de production, le numéro de série, ainsi que l'année de fabrication. Dans le cas de transactions internationales d'ALPC, ces informations seront conservées pour une période non inférieure à dix ans et devront comprendre : la date d'émission et d'expiration des licences ou autorisations ; le pays d'importation et de transit (il n'est malheureusement pas fait référence au pays d'exportation) ; la quantité de la marchandise et le destinataire final. Dans un souci de clarté, il conviendrait de reprendre littéralement les dispositions de l'article 7 d du Protocole et de les insérer dans la législation nationale.

• *Fabrication*

La législation nationale congolaise est en conformité avec la plupart des dispositions du Protocole quant aux points suivants :

- Une autorisation préalable et l'inscription sont requises pour la fabrication d'armes.
- Des dispositions existent quant à la confiscation par l'État de toutes les ALPC illicitement fabriquées.

Toutefois, certaines absences sont à relever :

- Il n'y a pas d'exigence quant au marquage des armes au moment de la fabrication. Toutefois, l'article de la PL précise qu'au moment de leur production ou de leur importation, les ALPC devront être soumises au marquage, à l'enregistrement et au traçage, fournissant le nom du producteur, le lieu ou le pays de production, le numéro de série, ainsi que l'année de fabrication. Il conviendrait donc de compléter cette proposition en précisant que le marquage devrait figurer sur le canon, le cadre et, le cas échéant, la culasse.

- Rien n'est prévu quant à la tenue d'informations pendant dix ans au moins, nécessaires à l'identification des ALPC illicitement fabriquées, ni quant au marquage à appliquer sur ces armes, ni quant aux informations requises en cas de transaction internationale. Toutefois, l'article 34 de la PL comble partiellement cette lacune (voir *supra*). Dans un souci de clarté, il conviendrait de reprendre littéralement les dispositions de l'article 7 du Protocole et de l'insérer dans la législation nationale.
- Rien n'est prévu quant à la vérification régulière et au hasard de tous les fabricants. Il conviendrait dès lors d'insérer, dans la législation nationale, un système de contrôle incluant l'inscription et la vérification régulière et au hasard de tous les fabricants.

• Marquage et falsification

Certaines absences sont à relever :

- Rien n'est prévu quant au marquage et à l'identification standardisée des ALPC. Toutefois, l'article 34 PL comble partiellement cette lacune (voir *supra*). Il conviendrait dès lors de compléter cette proposition par une disposition énonçant les modalités de marquage et d'identification et ce, de manière standardisée.
- La falsification ou l'effacement illicite, l'altération ou l'enlèvement des marques ne sont pas incriminés. Toutefois, l'article 37 PL énonce que sont considérées comme infractions pénales au sens de la présente loi : la falsification et l'effacement du marquage des ALPC, tels que requis par la présente loi. Il conviendrait d'étendre cette disposition à l'enlèvement et à l'altération et de s'assurer que cette proposition criminalise bien le comportement incriminé et ce, compte tenu de la remarque liminaire.

• Courtage et commerce

Il n'y a pas de réglementation ni de contrôle prévu quant au courtage si ce n'est indirectement par les dispositions relatives aux « commerçants », ce qui est insuffisant.

La législation nationale congolaise est en conformité avec la plupart des dispositions du Protocole quant aux points suivants :

- L'autorisation de commerce des armes est soumise à autorisation spéciale et doit être enregistrée.

- Un enregistrement permanent est prévu pour toute arme ou munition vendue ou transférée. Toutefois, certaines absences sont à relever :
 - Il n'y a pas de réglementation des financiers et des transporteurs. Pour entrer en conformité avec le Protocole, il conviendrait de combler cette lacune.
 - Il n'y a pas de dispositions prévoyant une vérification régulière et au hasard de tous les commerçants. Il conviendrait dès lors d'insérer, dans la législation nationale, un système de contrôle incluant l'inscription et la vérification régulière et au hasard de tous les commerçants et courtiers.
 - Rien n'est prévu quant à l'inscription et à la vérification régulière et au hasard de tous les trafiquants (commerçants). Il conviendrait dès lors d'insérer, dans la législation nationale, un système de contrôle incluant l'inscription et la vérification régulière et au hasard de tous les trafiquants.

• Importation, exportation et transit

La législation nationale congolaise est en conformité avec la plupart des dispositions du Protocole quant aux points suivants :

- Des dispositions existent quant à la saisie et la confiscation des ALPC acheminées en transit sans permis ou autorisation.
- Des dispositions existent quant à l'exportation temporaire dans certains cas.
- L'importation et l'exportation sont soumises à un système d'autorisation préalable. Toutefois, certaines absences sont à relever :
 - Il n'y a pas de mesure sanctionnant la violation des embargos sur les armes.
 - Il n'y a pas d'exigence quant à un certificat de l'usager final.
 - Les conditions requises par le Protocole en la matière ne sont généralement pas reprises dans la législation nationale.
 - Il n'y a pas d'exigence ni de système pour le marquage des armes au moment de l'importation. Cependant, l'article 34 de la PL (voir *supra*) comble partiellement cette lacune. Il conviendrait dès lors, de préciser que le marquage doit également comporter l'identification du pays et l'année d'importation. Pour entrer en conformité avec le Protocole, il conviendrait de combler cette lacune.

3.3 RWANDA

3.3.1 Remarques

- L'analyse de la conformité se limitera à comparer la législation rwandaise pertinente en la matière au Protocole de Nairobi, à savoir :
 - > Le décret-loi n° 12/79 du 07 mai 1979 portant régime des armes à feu et de leurs munitions³³, (J.O., 1979, p. 343 et suivantes), ci-après dénommé DL, tel que modifié par la loi n° 13/2000 du 14 juin 2000 (J.O. n° 2 du 15 janvier 2001).
 - > L'arrêté présidentiel n° 111/02 du 07 mai 1979 portant les mesures d'exécution du DL³⁴ (J.O., 1979, p. 355 et suivantes), ci-après dénommé AP.

Notons que la colonne dénommée « conformité » ne se limitera pas à l'analyse objective de la conformité de la législation nationale au Protocole de Nairobi et des améliorations éventuelles à y apporter, mais inclura également le projet d'amendements (PA) résultant des travaux entrepris en ce sens par la délégation parlementaire rwandaise présente lors de la quatrième conférence parlementaire qui s'est tenue à Kigali du 18 et 19 avril 2005 (voir *supra*)³⁵.

- Le Protocole exige de la part des États parties la **criminalisation** de certains comportements. Le terme criminalisation a deux acceptions :
 - Ce terme sert parfois de substitut à celui d'incrimination et désigne le fait de prévoir la répression de certains comportements. L'expression est parfois utilisée dans son sens le plus strict à savoir qualifier juridiquement un comportement de « crime », ce qui en droit belge par exemple, est assorti d'une peine d'emprisonnement de 5 ans minimum (art. 9 du Code pénal).

L'acception que fait le Protocole de ce terme n'est pas définie. Dans le doute, nous avons mentionné les peines prévues par les législations nationales sans préciser si ces peines étaient conformes à la « criminalisation » exigée par la convention.

La conformité de la loi rwandaise avec le Protocole de Nairobi ne sera affirmée plus bas que sous réserve de l'application des remarques qui précèdent.

3.3.2 Analyse de la conformité

Pour le tableau analytique voir la brochure annexe.

- Mesures générales

Les mesures générales envisagées ci-dessous relèvent davantage des actions effectives que des obligations légales. On ne s'étonnera donc pas de ne pas les retrouver dans les textes de loi examinés. Elles doivent néanmoins servir de ligne directrice dans la rédaction de la législation à venir.

A. Uniformité

- Article 3 c v : Les États parties entreprennent d'incorporer dans leurs lois nationales des dispositions de promotion de l'uniformité juridique et des normes minimum concernant la fabrication, le contrôle, la possession, l'importation, l'exportation, la réexportation, le transport et le transfert des ALPC.

Il convient toutefois de relever que le point IV du PA présenté par la délégation rwandaise lors de la Conférence de Kigali du 18 et 19 avril 2005 énonce qu'il envisage la codification des différents textes légaux relatifs aux ALPC dans un code unique.

- Article 3 c xiii : Les États parties entreprennent d'incorporer dans leurs lois nationales des dispositions de promotion de l'uniformité judiciaire dans le domaine de la condamnation.
- Article 5 a : les États parties s'engagent à envisager une révision coordonnée des procédures nationales et des critères d'octroi et de retrait des permis de port d'ALPC.

B. Agences d'application de la loi

- Article 4 b : Les États parties renforceront la capacité des agences nationales d'application de la loi et de sécurité, y compris la formation appropriée dans les procédures d'enquête, le contrôle des frontières et les techniques d'appli-

33. Pour le texte intégral, voir : <http://www.grip.org/research/parl&ALPC.html>.

34. *Ibidem*.

35. *Ibidem*.

cation de la loi, et la modernisation de l'équipement et des ressources.

- Article 4 d : Les États parties établiront ou renforceront les groupes inter-agences venant de la police, de l'armée, des douanes, des services d'immigration et d'autres organes concernés, afin d'améliorer la coordination des politiques, l'échange et l'analyse d'informations à l'échelon national.
- Article 4 e : Les États parties élaboreront ou amélioreront les programmes nationaux de formation, pour rehausser la capacité des agences d'application de la loi de jouer leur rôle dans la mise en œuvre du programme d'action.
- Article 9 c : Les États parties s'engagent à encourager les agences d'application de la loi à travailler avec les communautés pour identifier les caches d'ALPC et les écarter de la société.
- Article 17 : Les États parties institueront des mesures de coopération appropriées et efficaces entre les agences d'application de la loi pour juguler la corruption associée à la fabrication, au trafic, à la possession et à l'utilisation illicites d'ALPC.

C. Amélioration de la centralisation

- Article 4 c : Les États parties établiront et amélioreront les bases de données nationales et les systèmes de communication, et acquerront l'équipement de suivi et de contrôle du mouvement des ALPC au-delà des frontières.

D. Comportement envers la population

- Article 12 : Les États parties introduiront des programmes pour encourager :
 - > les propriétaires civils légaux d'ALPC à rendre volontairement leurs armes pour destruction/élimination par l'État, conformément à ses lois nationales ;
 - > les propriétaires illégaux d'ALPC à rendre leurs armes. Dans de tels cas, l'État pourra envisager d'octroyer une immunité contre les poursuites judiciaires.

Il convient toutefois de relever que le point III du PA énonce qu'il conviendrait de prévoir des mesures incitatives de nature à encourager les détenteurs illégaux à remettre leurs armes.

- Article 13 : Les États parties s'engagent à élaborer des programmes d'éducation et de sensi-

bilisation publique/communautaire à l'échelon local, national et régional, pour rehausser l'implication du public et de communautés et soutenir les efforts de lutte contre la prolifération illicite d'ALPC, et pour encourager la propriété et la gestion responsables des ALPC. Ces programmes viseront à :

- promouvoir une culture de paix ;
- impliquer tous les secteurs de la société et coopérer avec eux.

3.3.3 Résumé³⁶

De manière générale, nous pouvons relever les points suivants :

• Définitions

La législation nationale rwandaise ne reprend pas (courtiers, courtage, fabrication illicite, traçage, trafic illicite), ou pas complètement (armes et munitions), les définitions contenues dans le Protocole. La solution réside donc dans l'insertion de ces définitions dans la loi nationale. C'est en partie ce que prévoit l'AP, en ce qui concerne les armes, le courtage et le traçage.

• Contrôle sur la possession et l'usage par des civils

La législation nationale rwandaise est en conformité avec certaines des dispositions du Protocole quant aux points suivants :

- Un permis est requis pour la possession et le port d'arme.
- La détention et le port d'arme sans permis sont sanctionnés.
- Il existe des restrictions relatives à l'endroit et à la façon d'utiliser les armes.
- Les armes, telles que celles utilisées par les Forces armées ne peuvent être, sauf circonstances exceptionnelles, détenues par des civils.
- Il existe des restrictions quant à l'abandon des armes.
- Les autorités habilitées peuvent, à tout moment, ordonner la vérification des conditions de possession des armes et munitions.

Toutefois, certaines absences sont à relever, qu'il conviendrait de combler pour entrer en conformité avec le Protocole :

36. Voir note 27.

- Il n'y a pas de test de compétence pour l'octroi de licence.
- Il n'y a pas de prohibition totale pour la possession par des civils de toute arme légère, de fusils automatiques et semi-automatiques et de mitraillettes. Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait de reprendre dans la législation nationale les dispositions du Protocole. Par ailleurs, il est nécessaire de supprimer la possibilité pour le Ministre compétent de déroger à cette interdiction.
- Rien n'est prévu quant à l'établissement et le maintien de bases de données nationales d'ALPC autorisées et des propriétaires d'armes.
- Il n'y a pas de procédure stricte et régulière permettant le suivi et l'audit efficace des permis détenus par une personne. L'idéal serait de prévoir une procédure stricte et régulière permettant un suivi et un audit efficace des permis détenus par une personne.
- Il n'y a pas d'incrimination de la mauvaise représentation ou de la rétention d'information donnée dans le but d'obtenir un permis.
- Il n'y a pas d'interdiction de la mise en gage des armes légères.
- Il n'y a pas d'interdiction de la possession illimitée d'arme à feu par des civils.

• *Les armes détenues par l'État*

Certaines absences sont à relever :

- Il n'y a pas d'inventaires nationaux d'ALPC détenues par l'État ni de suivi efficace de ces armes. Il conviendrait dès lors d'établir un recensement complet de ces ALPC et de mettre en œuvre une procédure de mise à jour régulière de ces inventaires et d'adopter des dispositions permettant d'assurer la responsabilité stricte et le suivi efficace des ALPC appartenant à l'État ou distribuées par lui.
- Les ALPC détenues par l'État ne sont pas marquées uniformément. Le PA envisage de combler cette lacune mais il restera à s'assurer que cette marque figure bien sur l'ensemble des ALPC détenues par l'État.
- Il n'y a pas de dispositions prévoyant la collecte, l'entreposage sécurisé, la destruction et l'élimination d'ALPC devenues excédentaires, inti-

lisées ou dépassées ni concernant les armes légères confisquées, recouvrées ou non autorisées. Toutefois, le point III du PA énonce qu'il conviendrait d'adapter la législation rwandaise en matière de destruction des armes saisies ou obsolètes pour la rendre conforme aux exigences du Protocole.

• *Trafic illicite*

Compte tenu du fait que la législation nationale rwandaise ne connaît pas du terme « trafic illicite » au sens du Protocole, bon nombre des dispositions du Protocole relatives à ce trafic ne se retrouvent pas en tant que telles dans la législation nationale, même si celle-ci régleme des activités connexes. Par ailleurs, certaines lacunes sont à relever :

- Rien n'est prévu quant à la tenue d'informations pendant dix ans au moins, nécessaires à l'identification des ALPC illicitement trafiquées, ni quant au marquage à appliquer sur ces armes, ni quant aux informations requises en cas de transaction internationale. Toutefois, le point IV PA énonce qu'il conviendrait d'enrichir la législation rwandaise de dispositions relatives au marquage, à l'enregistrement et au traçage des armes à feu. Il est nécessaire dès lors, de reprendre littéralement les dispositions de l'article 7 d du Protocole et de l'insérer dans la législation nationale
- Rien n'est prévu quant à l'inscription et à la vérification régulière et au hasard de tous les trafiquants. Il conviendrait dès lors d'insérer, dans la législation nationale, un système de contrôle incluant l'inscription et la vérification régulière et au hasard de tous les trafiquants.

• *Fabrication*

La législation nationale rwandaise est en conformité avec la plupart des dispositions du Protocole quant au point suivant :

- La fabrication des armes prohibées est interdite.
- Toutefois, certaines absences sont à relever qu'il conviendrait de combler cette lacune pour entrer en conformité avec le Protocole :
- Les fabricants ne sont pas soumis à un système de permis.

- Les armes illicitement fabriquées ne sont pas forcément saisies et confisquées. Il conviendrait dès lors de reprendre explicitement, dans la législation nationale, les dispositions du Protocole.
- Il n'y a pas d'exigence quant au marquage des armes au moment de la fabrication. Notons toutefois que le point IV PA énonce qu'il conviendrait d'enrichir la législation rwandaise de dispositions relatives au marquage, à l'enregistrement et au traçage des armes à feu.
- Rien n'est prévu quant à la tenue d'informations pendant dix ans au moins, nécessaires à l'identification des ALPC illicitement fabriquées, ni quant au marquage à appliquer sur ces armes, ni quant aux informations requises en cas de transaction internationale. Il convient toutefois de relever que le point IV PA énonce qu'il conviendrait d'enrichir la législation rwandaise de dispositions relatives au marquage, à l'enregistrement et au traçage des armes à feu. Il conviendrait dès lors, de reprendre littéralement les dispositions de l'article 7 d du Protocole et de l'insérer dans la législation nationale.
- Rien n'est prévu quant à la vérification régulière et au hasard de tous les fabricants.

• Marquage et falsification

Certaines absences sont à relever :

- Rien n'est prévu quant au marquage et à l'identification standardisée des ALPC. Toutefois de relever les dispositions du point IV PA (voir *supra*) et de s'assurer que celles-ci rendront la législation nationale conforme aux exigences contenues dans le Protocole.
- La falsification ou l'effacement illicite, l'altération ou l'enlèvement des marques ne sont pas incriminés. Il convient toutefois de relever les dispositions du point IV du PA (voir *supra*) et de s'assurer que celles-ci rendront la législation nationale conforme aux exigences contenues dans le Protocole.

- Courtage et commerce

Il n'y a pas de réglementation ni de contrôle prévu quant au courtage si ce n'est indirectement par les dispositions relatives aux « commerçants », ce qui est insuffisant.

La législation nationale rwandaise est en conformité avec la plupart des dispositions du Protocole quant aux points suivants :

- Un permis délivré par le ministre compétent est nécessaire pour commercer les armes et un nombre fixe de ces permis sont octroyés chaque année.
- Le transfert d'armes prohibées est interdit.
- Les négociants en armes ont l'obligation de tenir un registre permanent des stocks et des transactions.
- Le commerce des armes ne peut se faire que dans les établissements prévus à cet effet.
- Il y a des limitations au nombre de munitions qui peuvent être détenues par les commerçants.
- Des recensements peuvent être ordonnés pour les armes légères destinées au commerce ou à usage privé et les autorités compétentes peuvent vérifier les licences de commerce ou de transport et les registres des transactions des commerçants.

Toutefois, certaines absences sont à relever. Pour entrer en conformité avec le Protocole, il conviendrait de combler aux lacunes suivantes :

- Il n'y a pas de réglementation des financiers.
- Il n'y a pas de dispositions prévoyant une vérification régulière et au hasard de tous les commerçants. Il conviendrait dès lors d'insérer, dans la législation nationale, un système de contrôle incluant l'octroi de permis, l'inscription et la vérification régulière et au hasard de tous les commerçants et courtiers.
- Il n'y a pas d'interdiction de mise en gage des ALPC.

• Importation, exportation et transit

La législation nationale rwandaise est en conformité avec la plupart des dispositions du Protocole quant aux points suivants :

- L'autorisation du ministre compétent est nécessaire pour l'importation d'armes légères et l'octroi d'une autorisation pour l'importation d'armes semblables à celles qu'utilisent les Forces armées est conditionné par des circonstances exceptionnelles.
- Le transit à travers le territoire du Rwanda est subordonné à la production d'une déclaration

émanant de l'État dans le territoire duquel ces armes et munitions doivent être utilisées, attestant qu'elles sont destinées à l'usage des autorités de cet État ou à celui des personnes désignées nominativement dans la déclaration.

- Des procédures administratives existent pour la vérification des importations et pour le maintien d'un enregistrement par l'importateur final.
- Des dispositions existent quant à la saisie et la confiscation des ALPC acheminées en transit sans permis ou autorisation.
- Des dispositions existent quant à l'exportation temporaire dans certains cas.
- L'importation et l'exportation sont soumises à un système d'autorisation préalable.

Toutefois, certaines absences sont à relever qu'il conviendrait de combler pour entrer en conformité avec le protocole :

- Il n'y a pas de mesures sanctionnant la violation des embargos sur les armes.
- Il n'y a pas d'exigence quant à un certificat de l'utilisateur final.
- Les informations devant être contenues par les licences d'exportation ou d'importations ne sont pas mentionnées.
- Il n'y a pas d'exigence ni de système pour le marquage des armes au moment de l'importation. Il convient toutefois de relever les dispositions du point IV PA (voir *supra*) et de s'assurer que celles-ci rendront la législation nationale conforme aux exigences contenues dans le Protocole.

4. Problèmes rencontrés et perspectives d'amélioration³⁷

Suivons les grandes lignes des législations examinées, relevons les difficultés rencontrées au regard du Protocole de Nairobi et tentons d'y remédier tout en essayant de voir ce qui peut être harmonisé dans les législations des trois pays des Grands Lacs.

Un des problèmes récurrents rencontrés consiste en la dispersion des articles et paragraphes sans réel ordre logique entre différents textes de loi. Ceci entraîne une certaine illisibilité et partant, une relative incompréhension de ses destinataires (civils, administrations et tribunaux).

Par conséquent, il est nécessaire que des experts locaux procèdent à une refonte des législations de chaque pays en regroupant les différents thèmes traités par chapitre et en harmonisant un maximum de points tout en gardant les spécificités nationales. Il serait utile de considérer la possibilité de scinder les législations en deux³⁸ :

- Une première relative à la fabrication, à la commercialisation, à la détention et au port, ainsi qu'au transport des armes et des munitions³⁹ ;
- 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 militaire⁴⁰ et de la technologie y afférente, ainsi qu'à l'usage civil incluant le courtage en armes.

Détention par les civils

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 ceux destinés aux civils malgré l'intitulé de certaines législations qui ne citent que « les armes destinées à un usage militaire ». Une confusion émane de double distinction civil/militaire : lorsqu'on parle de « militaire », il convient de préciser s'il s'agit du type d'armes ou du type de détenteur. Il serait donc erroné de faire une distinc-

tion entre les armes détenues par les civils et les militaires, de même qu'une distinction entre les armes de type civil et de type militaire. Nous retrouvons en permanence cette confusion non seulement dans les législations nationales mais aussi dans des 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 États, 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 États soient également visées.

Une autre question se pose : adopte-t-on un régime d'interdiction sauf autorisation ou bien un régime d'autorisation générale en définissant les interdictions⁴¹ ? C'est une question de principe que devront débattre les experts locaux de chaque pays.

Définitions

Actuellement, dans les législations des trois pays des Grands Lacs qui nous concernent, des définitions lacunaires 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 par les experts locaux et, de préférence, harmonisées pour les trois pays.

En accord avec l'article 1er du Protocole de Nairobi, la définition d'armes légères et de petit calibre qui a été donnée par le 1er Groupe d'experts

37. Voir également la note d'analyse du GRIP, « Harmonisation des législations sur les armes légères dans trois pays des Grands Lacs », octobre 2004.

38. Comme c'est le cas dans tous les pays européens, en Amérique du Nord et dans la plupart des autres pays.

39. Ces intitulés s'inspirent des législations belges en la matière : loi du 30 janvier 1991 pour le premier point et loi du 5 août 1991 pour le second.

40. 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 sur la 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 analysés.

41. 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.

de l'Onu de 1997 peut être adoptée⁴². 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 100 mm⁴³.

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 et éventuellement d'autres types d'armes⁴⁴.

Il conviendrait d'inclure les munitions, de donner une définition séparée pour les armes à feu et de rassembler les deux dans l'appellation « armes légères et de petit calibre »⁴⁵. 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 comme exemple sur les différentes catégories d'armes définies, la Directive européenne du 18 juin 1991 où les armes sont divisées en 4 catégories principales (A, B, C, D)⁴⁶. Ainsi, on supprime les appellations comme armes de guerre ou de défense qui prêtent à confusion.

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

La fabrication et le commerce

Dans le cas du Rwanda, rien n'est prévu dans l'actuelle législation au sujet de la fabrication d'armes, sauf l'interdiction de fabrication d'armes prohibées. La loi congolaise régit la fabrication en la soumettant à un régime d'autorisation spéciale par le Président de la République mais reste insuffisante, il en est de même de la loi burundaise qui ne fixe aucune condition. Afin de respecter notamment l'article 3 b iv à vi du Protocole, il faut prévoir des règles uniformes de marquage et d'enregistrement des armes lors de leur fabrication et de leur importation. De même, il faudrait prendre en considération les aspects liés à la traçabilité.

Les fabricants d'armes doivent être agréés et obtenir une licence d'exploitation d'une manufacture d'armes. La fabrication illicite d'armes au sens de l'article 1er du Protocole doit être criminalisée.

Quant au commerce, les législations nationales examinées sont relativement bien développées à ce sujet. La vente est soumise à autorisation. Il faudrait envisager un accès légal à la profession d'armurier via un mécanisme d'agrément. Ceci est très important parce que l'armurier a le droit de fabriquer et transformer des armes à partir des pièces qu'il détient. Sans entrer dans ces détails, nous pensons que les législations existantes des trois pays peuvent être utilisées en les simplifiant et en prenant l'exemple d'autres législations, belge notamment. En effet, 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 par les experts locaux en tenant compte des particularités de chaque pays. On peut également imaginer un système de suivi, via par exemple un certificat officiel, de la mise en réparation d'une arme.

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 des personnes non autorisées ou à exclure (par exemple les personnes condamnées) est à définir.

42. 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/g1552.html>. Voir également « Marquage et traçage des armes légères », Rapport du GRIP, n° 2000/2 : http://www.grip.org/pub/rapports/rg00-2_track.pdf

43. On pourrait également s'inspirer de la définition donnée dans le nouvel instrument de l'Onu sur la traçabilité (Document A/60/88 de l'Onu, 27 juin 2005) tout en n'oubliant pas d'y inclure les munitions.

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

45. 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>

46. 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>.

La détention et le port

Dans les législations des trois pays considérés, l'acquisition, la détention et le port d'armes sont soumis à autorisation ou permis. Les dispositions légales à ce sujet sont générales et doivent être précisées. 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 en vente dans leur magasin, tout le reste devant être déposé chez le commandant des armées. Après chaque vente d'un modèle, le vendeur doit aller en chercher un autre à l'armée. Pour des raisons pratiques, il faudrait peut-être repenser tout ceci.

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 réservées exclusivement aux armes autorisées. Ces clauses devraient être maintenues et ce, sans possibilité de dérogation. Toutefois, dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait de préciser de manière explicite qu'il est interdit, pour tout civil, de posséder une arme appartenant aux forces militaires et de police ou de posséder, quelle qu'en soit l'origine, des armes légères automatiques et semi-automatiques. En ce qui concerne le refus et la révocation des permis, les législations comportent beaucoup de détails qui devraient être simplifiés par les experts locaux de chaque pays.

Il faudra également établir 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 du Burundi et de la République démocratique du Congo. Il faudra donc séparer les permis de port et de détention.

Il faudrait déterminer de manière générale les critères de délivrance d'un permis de détention d'armes. Il y a lieu de prévoir une sanction en cas de faux renseignements en vue d'obtenir un permis afin de respecter l'article 3 c xi du Protocole. Il faudrait en outre, pour être en conformité avec l'article 3 c ix du Protocole, prévoir le nombre d'armes pour lesquelles un permis peut être délivré, par personne.

Pour respecter l'article 3 c x du Protocole, il faut interdire de manière explicite la mise en gage

d'une ALPC par les particuliers. Il faut être attentif au fait que l'article 3 a iii du Protocole impose que la possession illicite d'arme soit pénalement considérée comme un crime.

Conformément à l'article 3 c viii du Protocole, il faudrait prévoir des mesures encadrant l'abandon et le dépôt des armes par les civils.

Les lois prévoient en général un renouvellement annuel du permis de détention. Ce système permet un contrôle efficace de l'utilisation des armes mais il est extrêmement lourd à mettre en pratique. Par contre, en ce qui concerne le permis de port d'armes, une limitation dans le temps semble opportune pour des raisons notamment de sécurité publique. Enfin, en ce qui concerne les munitions, il peut être établi que l'autorisation de détention d'une arme est limitée à la seule détention en excluant l'acquisition des munitions. Il faut prévoir un nombre maximum de munitions dont une personne peut disposer par arme.

Les conditions d'utilisation, de transport et de stockage devraient également être définies. À l'instar de la législation canadienne⁴⁷, 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 est rendu plus difficile en raison 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.

47. « 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/rg00-2_track.pdf.

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 versions⁴⁸.

Aux fins d'identification, toute arme légère et de petit calibre fait l'objet d'un marquage unique et spécifique lors de sa fabrication⁴⁹. Il faudra donc d'abord un « marquage classique »⁵⁰ 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 destination⁵¹. 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 législations prévoient une immatriculation des armes couvertes par un permis de détention. Il semble indispensable que toute arme pour laquelle est délivré un permis soit enregistrée dans un registre central de l'administration nationale, de préférence informatisé. Le registre doit permettre d'avoir à disposition un historique par personne et par arme de la détention d'une arme spécifique. L'enregistrement doit être maintenu au minimum pour une période équivalente à la durée de vie d'une arme (article 7 d du Protocole – au moins dix ans).

Pour être en conformité avec l'article 3 a iv du Protocole, il faudrait rendre pénalement punissable, au titre de crime, la falsification du marquage ou le marquage illicite des ALPC.

Les munitions sont très importantes car une arme sans munition ne fonctionne pas. Leur marquage devra inclure des numéros de lots uniques à la fois sur les munitions et sur leurs emballages. Cette pratique est déjà appliquée par la plupart des fabricants⁵² y compris dans le cadre du transport des matières dangereuses⁵³. Il en va de même pour les explosifs.

Les registres

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 plusieurs registres tenus par différents acteurs du circuit des armes. Ainsi, les fabricants, les vendeurs (armuriers), l'État (généralement seules les armes appartenant aux civils et non aux militaires⁵⁴) et certaines institutions de l'État ont leurs propres registres. Lorsqu'on doit procéder à 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 constitue un obstacle. Le seul remède efficace consiste à disposer de 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

48. 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>

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

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

51. 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.

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

53. 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>.

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

propriétaires, la date d'entrée dans le registre et tous les documents concernant le transport et les autorisations.

Inspections physiques

Un registre adéquat est une condition indispensable au traçage des armes puisque toutes les informations s'y retrouveront. Toutefois, cela n'est pas suffisant. Il est également nécessaire de procéder à des inspections physiques aux points d'exportation, du transit et d'importation en vue de vérifier la conformité entre ce qui est écrit et la réalité. Actuellement ceci est totalement ignoré dans les législations. Les États 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 remédier à cette lacune 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. Un point important est de prévoir la gestion des armes détenues par l'État, absente des législations actuelles. L'aspect du contrôle des stocks est notamment prévu dans l'article 8 du Protocole de Nairobi⁵⁵ 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'État. Ceci est repris également dans d'autres documents comme le Document de l'OSCE sur les armes légères⁵⁶. 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

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

Rien n'est prévu au sujet du courtage dans les législations. Or, ce phénomène est présent en Afrique. À titre d'exemple, lors de la première guerre du Congo, une grande quantité d'armes a transité par Ostende en provenance de l'Europe de l'Est par les soins d'un courtier nommé Victor Bout et ce, via une compagnie aérienne anglaise. Après plusieurs mois, la Belgique s'est rendu compte de la situation et le transit a été rendu difficile⁵⁷. 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, le transport étant 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 plus aisément. 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 législation⁵⁸. Certaines dispositions sont prévues

55. 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.

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

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

58. Voir « Le contrôle du courtage des armes », Holger Anders, les Rapports du GRIP, n°2004/1 : <http://www.grip.org/pub/pub.html#rapports> ; également « Regulating arms brokering », Holger Anders et Silvia Cattaneo, les rapports du GRIP, Hors-série, septembre 2005 : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4308.pdf>.

au niveau régional⁵⁹. Au minimum, il faudra enregistrer les courtiers, nationaux et/ou résidents, et exiger une licence par transaction. La législation belge prévoit même le dépôt d'une garantie pour la bonne exécution de chaque transaction⁶⁰. De plus des vérifications doivent être réalisées dans les 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 donné⁶¹. Enfin, le transport d'armement devrait être effectué par des transporteurs agréés.

Destruction

La confiscation spéciale des armes, accompagnée ou non du retrait de permis, est une peine prévue en cas d'infraction aux différentes dispositions relatives aux armes. 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 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, celles-ci demeurent très générales. Dans le cas du Rwanda, l'importation est soumise à autorisation selon le DL et l'AP, qui sont par contre muets au sujet de l'exportation. Le Burundi et la RDC prévoient une autorisation spéciale pour l'exportation. Le transit d'une arme doit faire l'objet d'une déclaration et peut, le cas échéant, nécessiter un permis de détention ou de port d'armes si le voyageur décide de se servir de son arme sur le territoire de l'État visité. Une harmonisation des législations entre pays frontaliers, notamment en ce qui concerne les licences d'importation, d'exportation et de transit et leurs conditions serait un atout pour le contrôle des échanges en matière d'armes.

Prévoir des critères

Il faudrait prévoir des critères de délivrance d'une licence d'exportation d'armes qui ne pourraient être octroyée qu'à un marchand agréé en veillant à ce que l'exportation ne provoque pas ou ne prolonge pas un conflit armé ou des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, ni n'entraîne de violation des obligations internationales de l'État exportateur. Il faudra donc réglementer l'octroi de licences, notamment en introduisant des critères, comme ceux du Code de conduite européenne⁶². Ce dernier est en cours de révision mais peut être pris comme base, comme cela a été fait par la Belgique récemment⁶³. 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)⁶⁴, 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 conduite⁶⁵. On pourrait donc faire l'exercice d'identifier ce qui peut être utile pour l'octroi des licences dans les lois des trois pays des Grands Lacs.

Échange d'information

Il faudra prévoir un échange d'information harmonisé entre les trois pays et des vérifications

59. 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>

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

61. 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.

62. 25 mai 1998, voir : <http://www.grip.org/bdg/g1608.html>

63. 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).

64. Voir : <http://www.grip.org/bdg/g4513.htm>. L'idée d'un traité international juridiquement contraignant sur les transferts d'armes conventionnelles gagne de plus en plus les débats internationaux, connue notamment depuis peu comme étant « l'initiative de la Grande-Bretagne ».

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 empruntée et les points de transit⁶⁶. 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 opérations avant d'effectuer les paiements⁶⁷. Il en serait de même pour les assureurs en charge des marchandises transférées.

Contrôle de l'utilisation

Un volet très important concerne le contrôle de l'utilisation. En effet, en général, les problèmes commencent une fois la première livraison 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 cesser la vente à ce client. Toutefois, cette décision est souvent difficile à prendre d'un point de vue politique, voire-même commercial⁶⁸. 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 réexportation⁶⁹.

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'acheteur⁷⁰ dans le pays d'importa-

tion et est envoyé au vendeur qui, sur la 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. Par conséquent, 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 systématique⁷¹, 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 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.

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

66. 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.

67. 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. Les commerçants ne peuvent pas encaisser plus de 15 000 euros en liquide pour que le montant passe par la banque en vue d'informer les autorités.

68. 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.

69. 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 États 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 celle-ci n'est pas exigée par la loi.

70. 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.

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

Actuellement, ou bien on envoie une copie des documents d'importation de la douane ou alors, dans certains pays, les autorités délivrent 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 autorités⁷². 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 les 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 prévoir un service chargé de vérifier la qualité des armes qui circulent et pour lesquelles sont délivrés des permis ou autorisations. L'existence d'une commission des armes et des munitions rendant des avis motivés sur toutes questions relatives aux armes est intéres-

sante. On pourrait envisager par ailleurs, de doter celle-ci de pouvoirs plus étendus, comme la centralisation des informations concernant les autorisations et le commerce lié aux armes, le point de contact national pour les autres parties au Protocole.

- 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.
- 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. Une législation, spécifique ou non, sur les armes appartenant à l'État doit être adoptée. Conformément au Protocole (article 3 a), il faut prévoir des peines criminelles pour plusieurs infractions et imaginer des sanctions que l'on peut facilement rendre effectives, non nécessairement pénales administratives ou financières), en cas de non-respect des dispositions adoptées.

Soulignons, toutefois, qu'il serait difficile d'introduire dans les législations toutes les recommandations faites dans ce chapitre. En effet, un certain nombre d'entre elles vont bien au-delà de ce qui existe dans les législations européennes et peuvent donc être considérées comme étant des suggestions visant des améliorations à envisager d'abord aux niveaux régional et global.

72. 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.

5. Conclusions

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 ALPC, ainsi que contre leur trafic et leur utilisation illicite. À l'instar de la Communauté internationale, les États de la Région des Grands Lacs sont conscients de la nécessité de renforcer l'efficacité de la lutte contre la prolifération et la circulation illicite des ALPC. La pérennisation et le renforcement des actions initiées passent par l'uniformisation des normes juridiques et des mécanismes d'application entre ces pays en mettant à jour leurs réglementations respectives sur les armes et les munitions et en harmonisant leurs législations autour d'un même axe de référence que représente, le Protocole de Nairobi. Celui-ci devra en effet guider les législateurs des États de la Région

des Grands Lacs, conscients du caractère obsolète de leurs législations et de l'émergence de nouveaux défis contemporains, dans la rédaction des nouvelles normes harmonisées en la matière.

Par ailleurs, il ressort de l'analyse des législations burundaise, congolaise et rwandaise que ces trois corps de règles ont comme origine une même loi adoptée sous le régime colonial. À la suite des évolutions politiques de ces pays, quelques nuances ont été apportées au texte d'origine. Toutefois, une certaine uniformité des systèmes demeure. L'harmonisation n'en devrait être que facilitée. Si, comme nous l'avons relevé dans l'analyse des législations précitées, nombres de points faibles et de lacunes apparaissent, force est de constater que les règles et principes de base en la matière sont en général déjà intégrées dans les législations existantes.

Chaque État devra donc relever le défi de revoir sa législation relative aux armes et munitions et pourra, nous l'espérons, trouver une modeste contribution technique dans la présente étude.



GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Fondé en 1979 à Bruxelles, le GRIP est un institut de recherche indépendant qui étudie les questions de défense, de sécurité et de désarmement. Par ses travaux, le GRIP veut contribuer à une meilleure compréhension de ces problématiques dans la perspective d'une amélioration de la sécurité internationale en Europe et dans le monde.

Adresse : rue Van Hoorde, 33
B -1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Site web: <http://www.grip.org>

(bureaux ouverts du lundi
au vendredi de 8h30 à 13h et
de 13h30 à 17h)

Directeur : Bernard Adam

Coordination : Bernard Adam,
Luc Mampaey, Caroline Pailhe,
Marc Schmitz

Recherche : Bernard Adam,
Holger Anders, Georges
Berghezan, Ilhan Berkol, Claudio
Gramizzi, Luc Mampaey,
Caroline Pailhe, Cédric Poitevin,
Federico Santopinto, Pamphile
Sebahara, Marc Schmitz,
Xavier Zeebroek

Secrétariat et administration :
Dominique Debroux, Édith
Grosse, Caroline Pailhe,
Chantal Schamp

Centre de documentation :
Alain Reisenfeld

Édition, relations publiques :
Denys Detandt, Danièle
Fayer-Stern, Sabine Fiévet,
Marc Schmitz

Informatique : Mampaey

Conseil d'administration :
Bernard Adam (administrateur
délégué), Rik Coolsaet, Laurent
Dumont, Jean-Paul Marthoz,
Carl Vandoorne, Guy Vaerman.

LES PUBLICATIONS DU GRIP

Depuis sa fondation, le GRIP est surtout connu pour son travail d'édition. Au fil du temps, les publications ont changé, tant au niveau du contenu, de la présentation que de la périodicité. Depuis l'automne 1997, elles se présentent sous trois formes :

1. Les Nouvelles du GRIP

Une lettre d'information trimestrielle de 8 pages : regard sur les grands dossiers du moment, nouvelles insolites, aperçu des activités du centre, etc. Cette lettre est envoyée d'office à tous les **membres du GRIP** en règle de **cotisation** de même qu'aux abonnés aux « Livres du GRIP ».

2. Les Livres du GRIP

Chaque année, le GRIP publie 5 ouvrages en collaboration avec les éditions Complexe, abordant les questions internationales dans les domaines de la géostratégie, de la défense et de la sécurité internationale.

Ces 5 ouvrages font partie de l'abonnement aux « Livres du GRIP » ; ils sont également disponibles en librairie et au GRIP.

3. Les Rapports du GRIP

Cette nouvelle collection (format A4, sans périodicité) valorise des travaux de recherche réalisés pour la plupart au GRIP.

Ces rapports sont envoyés d'office à tous ceux qui souscrivent un abonnement de soutien ; ils peuvent aussi être commandés au GRIP.

Tarifs 2005

	Belgique	Autres Europe	Autres Monde
1. Cotisation			
<i>Abonnement aux «Nouvelles du GRIP»</i>	15 euros	16 euros	18 euros
2. Les Livres du GRIP			
<i>Abonnement annuel aux 5 livres¹ et aux «Nouvelles du GRIP»</i>	80 euros	90 euros	95 euros
3. Abonnement complet²			
<i>Abonnement à toutes les publications (Rapports inclus)</i>	135 euros	150 euros	160 euros
4. Abonnement de soutien	250 euros	250 euros	250 euros

1. L'abonnement couvre 5 livres (équivalant à 10 numéros), plus le trimestriel «Les Nouvelles du GRIP».

2. L'abonnement annuel complet inclut la collection des Rapports (non périodiques), avec en moyenne six parutions par année.

Vous souhaitez vous abonner ?

Vous pouvez le faire par téléphone (02/241.84.20), par fax (02/245.19.33), par courriel (publications@grip.org) ou en nous envoyant votre demande d'abonnement, accompagnée de votre paiement, au GRIP, rue Van Hoorde 33 B -1030 Bruxelles.

Modes de paiement : **Belgique** (virement au compte 001-1711459-67 du GRIP à Bruxelles; virement au CCP 000-1591282-94 du GRIP à Bruxelles; bulletin de virement) / **France** (chèque barré; mandat postal international) / **Luxembourg** (soit verser au CCP 86464-37 du GRIP à Luxembourg; soit envoi d'un chèque au GRIP) / **Autres pays** (virement au CCP 000-1591282-94 du GRIP à Bruxelles; mandat postal international) / **Autre moyen de paiement** (carte de crédit - VISA, Eurocard, Mastercard - Précisez votre n° de carte et la date d'expiration.

Les Rapports du GRIP

- | | | | |
|------|--|------|--|
| 1/98 | L'industrie belge de défense - Adaptation, consolidation et mythe de la reconversion , Luc Mampaey, 84p., 12,39 euros. | 1/02 | La Chine et la nouvelle Asie centrale - De l'indépendance des républiques centrasiatiques à l'après-11 septembre , Thierry Kellner, 40p., 8,50 euros. |
| 2/98 | Kosovo : poudrière des Balkans , Sevd Zymberaj et Bernard Adam, 21p., 7,44 euros. | 2/02 | L'Union européenne et la prévention des conflits - Concepts et instruments d'un nouvel acteur , Félix Nkundabagenzi, Caroline Pailhe et Valérie Peclow, 72p., 13 euros. |
| 3/98 | Concepts et potentiels nucléaires 1999-2000 , André Dumoulin, 35p., 7,44 euros. | 3/02 | L'Inde et le Pakistan - Forces militaires et nucléaires en présence , Françoise Donnay, 40 p., 8,50 euros. |
| 4/98 | La Belgique et les satellites de renseignement , André Dumoulin, 23p., 4,96 euros. | 4/02 | Les exportations d'armes de la Belgique , Bernard Adam, Sarah Bayés, Georges Berghezan, Ilhan Berkol, Françoise Donnay, Luc Mampaey et Michel Wéry, 72 p., 13 euros. |
| 5/98 | Le programme HAARP : science ou désastre ? , Luc Mampaey, 84p., 11,16 euros. | 1/03 | Les relations arméno-turques - La porte close de l'Orient , Burcu Gültekin et Nicolas Tavitian, 32p., 7 euros. |
| 1/99 | Les armes non létales - Une nouvelle course aux armements , Luc Mampaey, 40p., 8,68 euros. | 2/03 | La crise ivoirienne - De la tentative du coup d'Etat à la nomination du gouvernement de réconciliation nationale , Claudio Gramizzi et Matthieu Damian, 45p., 9 euros. |
| 2/99 | La guerre du Congo-Kinshasa - Analyse du conflit et transferts d'armes vers l'Afrique centrale , Georges Berghezan et Félix Nkundabagenzi, 54p., 9,92 euros. | 3/03 | Enfants soldats, armes légères et conflits en Afrique - Les actions de la coopération au développement de l'Union européenne et de la Belgique , Claudio Gramizzi, Félix Nkundabagenzi, Sophie Nolet et Federico Santopinto, 44p. |
| 3/99 | Post-Cold War Conversion in Europe - Defence Restructuring in the 1990s and the Regional Dimension , collectif, 104p., 17,35 euros. | 4/03 | Questions juridiques sur la régionalisation des licences d'armes , Nicolas Crutzen, 28p., 7 euros. |
| 1/00 | La détention d'armes par les civils - Armes à feu : un enjeu en matière de Santé publique , Sophie Nolet, 44p., 8,68 euros. | 1/04 | Le contrôle du courtage des armes - Prochaines étapes pour les Etats membres de l'UE , Holger Anders, 34p., 7 euros. |
| 2/00 | Marquage et traçage des armes légères , Ilhan Berkol, 72p., 14,87 euros. | 2/04 | Bilan d'un an de guerre en Irak - Analyse des coûts et des éléments déclenchant , Caroline Pailhe avec la collaboration de Valérie Peclow et Federico Santopinto, 52p., 9 euros. |
| 3/00 | Bilan de la guerre du Kosovo : Résultat des frappes - Fin du conflit - La reconstruction - La situation en Serbie-Monténégro , Valérie Peclow et Bernard Adam, 56 p., 9,92 euros. | 3/04 | L'Union européenne et le renseignement - Perspectives de coopération entre les Etats membres , Thierry Coosemans, 52p., 9 euros. |
| 4/00 | National Missile Defense - Le retour de la guerre des étoiles et les enjeux stratégiques , Aris Roubos et Michel Wautelet, 60p., 9,92 euros. | 4/04 | Marquage, enregistrement, traçage des armes légères et de petit calibre: projet de convention , Ilhan Berkol, 44p., 8,5 euros. |
| 5/00 | L'Union européenne et la prévention des conflits africains , Félix Nkundabagenzi, 28p., 7,44 euros. | 5/04 | Qui arme les Maï-Maï? - Enquête sur une situation originale , Charles Nasibu Bilali, 26p., 7 euros. |
| 6/00 | Groupe Herstal S.A. - L'heure des décisions , Luc Mampaey, 34p., 7,44 euros. | 1/05 | RDC - Ressources naturelles et transferts d'armes , Anne Renauld, 33p., 7euros. |
| 7/00 | La disponibilité des armes légères illicites - Comment combattre cette menace internationale , Peter Lock, 34p., 7,44 euros. | 2/05 | Iran - Regard vers l'Est : la politique asiatique de la république islamique , Mohammad-Reza Djalili et Thierry Kellner, 35p., 7 euros. |
| 1/01 | Le micro-désarmement - Le désarmement concret en armes légères et ses mesures associées , Michel Wéry avec la contribution de Georges Berghezan et Félix Nkundabagenzi, 64p., 13 euros. | 3/05 | Burundi - Armes légères et violence armée: quel impact sur les femmes , Edward B. Rackley, 27p., 7 euros. |
| 2/01 | Le réarmement de la Sierra Leone - Un an après l'accord de paix de Lomé , Eric G. Berman, une étude de Small Arms Survey, 42p., 8,50 euros. | 4/05 | Afrique de l'Ouest: Vers une Convention sur les armes légères , Albert Chaïbou et Sadou Yattara, 20p., 6 euros. |
| 3/01 | La disponibilité des armes à feu - Quel impact sur la sécurité et la santé publique ? , collectif, 40p., 8,50 euros. | 5/05 | Afrique de l'Ouest: L'harmonisation des législations nationales sur les armes légères , Hélène N.V. Cissé, 22p., 6 euros. |
| 4/01 | La conférence des Nations unies de juillet 2001 sur les armes légères - Analyse du processus et de ses résultats , Ilhan Berkol, 58p., 11 euros. | | |
| 5/01 | L'ONU face au terrorisme , Sandrine Santo, 38p., 8,50 euros. | | |

La liste complète des Rapports est disponible sur www.grip.org