



UNION INTERPARLEMENTAIRE
114^{ème} Assemblée et réunions connexes
Nairobi, 4 - 12 mai 2006



Première Commission permanente
Paix et sécurité internationale

C-I/114/R-rev
3 avril 2006

**LE ROLE DES PARLEMENTS DANS LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DES
ARMES LEGERES ET DE PETIT CALIBRE, AINSI QUE DE LEURS MUNITIONS**

Rapport présenté par les co-rapporteurs
M. F.-X. de Donnea (Belgique) et Mme R. Oniang'o (Kenya)

**I. LA PROLIFERATION ET LA CIRCULATION ILLICITE DES ARMES LEGERES : UNE
PROBLEMATIQUE MONDIALE**

1. Longtemps laissée dans la sphère de compétence exclusive des Etats individuels, la lutte contre la prolifération et la circulation illicite des armes légères et de petit calibre (ALPC) a progressivement pris une place de premier plan dans l'agenda politique de la Communauté internationale. Alors que pendant toute la durée de la guerre froide les initiatives de désarmement et de contrôle de l'armement visaient presque essentiellement les armes de destruction massive, la décennie 1990 a marqué le départ de la lutte internationale contre les armes légères illicites.

2. Selon la définition de l'ONU¹, la catégorie des armes légères et de petit calibre (catégorie souvent synthétisée sous le vocable "armes légères") comprend :

- les armes de petit calibre (armes destinées à un usage individuel telles que fusils, revolvers, mitraillette d'un calibre généralement considéré comme étant inférieur à 12,7 mm);
- les armes légères (toutes autres armes portables dont le calibre est inférieur à 100 mm comme les mitrailleuses, les systèmes portatifs de défense aérienne (MANPADS), les canons antichars portatifs et les mortiers);
- les munitions associées à ces armes, les missiles, les grenades à main et les explosifs.

En outre, de nombreux Etats distinguent les armes "civiles" des armes "militaires" (ou "armes de guerre" de type automatique), ces dernières étant en principe destinées aux forces de sécurité. La catégorie des "armes à feu" est souvent assimilée à celle des armes de petit calibre.

3. Largement disponibles dans les régions touchées par des conflits, facilement transportables et se prêtant particulièrement bien aux transferts illicites, les ALPC alimentent la

¹ Définition élaborée par le Groupe d'experts gouvernementaux de l'ONU sur les armes légères, A/52/298, 27 août 1997.

plupart des conflits actuels² et retardent le retour de la paix, de la sécurité et l'aboutissement des programmes de reconstruction post-conflit. Sans être une prérogative unique des zones de guerre, ces armes représentent également un défi sécuritaire pour les pays en paix où elles alimentent la criminalité armée et les réseaux organisés de contrebande, de trafics illégaux et de terrorisme.

4. Si les données disponibles permettant de quantifier l'impact de l'utilisation abusive de ces armes ne peuvent être considérées que comme des estimations, imprécises par définition, il est indéniable que le coût humain, politique et financier de la prolifération des ALPC est particulièrement élevé.

Sur le plan humain, on compte environ 500.000 victimes par an, en moyenne, dont près de 60 % qui tombent sous les balles qui enflamment les conflits. Une appréciation plus subtile de cette problématique se doit néanmoins d'ajouter à ce bilan, la charge que ces victimes représentent pour la collectivité, tant en termes de santé publique qu'en termes de manque de productivité future³. Sans oublier le coût politique et financier qui découle de l'instabilité, de l'érosion des structures étatiques des pays en guerre, de la pérennisation des processus de reconstruction et de réconciliation, des crises humanitaires et des missions de maintien de la paix.

De manière générale, la prolifération incontrôlée des ALPC représente une menace sans précédents pour la communauté internationale dans son ensemble. De plus, elle met en danger la réalisation des Objectifs du Millénaire fixés par les Nations Unies et qui devraient être atteints pour l'année 2015.

5. Découlant d'un système dans lequel de multiples acteurs et intermédiaires jouent chacun leur rôle, la prolifération des ALPC ne peut être contrée que grâce à la mise en application de mesures à la portée nationale, régionale et internationale, cohérentes et complémentaires. La complexité du phénomène, la segmentation du chemin des armes pour chaque transaction et le caractère souvent international des transferts imposent des réponses ne se limitant pas aux frontières des Etats.

6. Renforcée par plusieurs initiatives régionales et internationales récentes, la lutte contre la prolifération illicite des ALPC s'articule essentiellement sur base de la mise en application du Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects de juillet 2001⁴. Avant la Conférence de révision qui se tiendra du 26 juin au 7 juillet 2006, les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies se sont réunis en juillet 2003, pour une première Réunion biennale des Etats sur la mise en œuvre du Programme d'action⁵. La deuxième Réunion biennale des Etats a eu lieu au Siège de l'ONU, à New York, du 11 au 15 juillet 2005.

2 Selon les Nations Unies, 47 des 49 conflits majeurs recensés dans le monde dans la décennie 1990 étaient des conflits de type civil, qui impliquaient des combattants non militaires et, donc, un grand nombre d'armes légères.

3 On estime à US \$ 40 milliards le coût monétaire des 134.000 blessés par armes en 1992 aux Etats-Unis, sous forme de traitement médical, service public et perte de travail (Voir le rapport du *Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité* (GRIP), n°2000/2 : « Marquage et traçage des armes légères »). Si l'on inclut les estimations sur la perte de qualité de vie on arrive à US \$ 126 milliards, c'est-à-dire US \$ 495 par résident américain.

4 Le Programme d'action (A/CONF.192/15) est disponible en version électronique sur le site du GRIP, à l'adresse <http://www.grip.org/bdq/pdf/g1877.pdf>.

5 Pour plus d'informations sur la Première réunion biennale des Etats et son rapport, voir le site des Nations Unies, à l'adresse : <http://disarmament.un.org:8080/cab/salw-2003.html>

Le comité préparatoire de la Conférence de révision s'est également tenu à New York, du 9 au 20 janvier 2006. Le document de séance du Président, qui a été transmis au Président élu de la Conférence de révision, l'Ambassadeur Prasad Kariyawasam, invite les Etats à donner aux parlementaires une plate-forme plus large afin qu'ils jouent un rôle plus actif dans la mise en oeuvre du Programme d'action⁶.

7. En application du Programme d'action, les gouvernements membres de l'Organisation des Nations Unies ont mené à terme, dans le courant du mois de juin 2005, le processus de négociation pour l'adoption d'un instrument international sur l'identification et le traçage rapides et fiables des ALPC illicites, et cet instrument a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2005. Parachevé à l'issue d'un processus international long⁷ et coûteux, cet instrument est à saluer comme une première avancée sur la scène internationale. Il est néanmoins regrettable de constater que les gouvernements n'ont pas réussi à dégager un consensus suffisant pour aller au-delà d'un document minimaliste, à la portée limitée qui exclut les munitions et au caractère non contraignant qui nécessitera très certainement des amendements et des révisions dans le futur⁸.

8. D'autres outils normatifs viennent également compléter la lutte globale contre le trafic illicite des ALPC. Parmi les plus importants, citons l'Arrangement de Wassenaar sur les contrôles relatifs aux exportations d'armement conventionnel et de biens de double usage de 1996⁹ et le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée de juin 2001¹⁰, entré en vigueur le 15 avril 2005 après la 40^{ème} ratification par la Zambie¹¹.

9. Après la Conférence des Nations Unies de 2001 et sur l'initiative de certains représentants d'Etats et d'organisations internationales aux forums sur le désarmement à Genève, le "Processus de Genève" a été instauré¹². Ce processus a pour vocation première d'offrir un espace de dialogue, de débat et de réflexion commune tant sur les questions ouvertes relatives à la réglementation des APLC que sur la mise en oeuvre des mécanismes et traités existants.

Depuis 2001, plus de 25 réunions se sont tenues dans le cadre du Processus de Genève.

10. La gestion des armements étant une prérogative exclusivement nationale et émanant des compétences régaliennes des Etats, les initiatives régionales ou internationales ne peuvent qu'orienter les directives politiques et suggérer l'adoption de pratiques responsables de la part des gouvernements. L'implication active des autorités nationales étant indispensable à

6 Une version électronique du document de séance du Président peut être consultée sur l'internet à l'adresse : <http://www.un.org/events/smallarms2006/pdf/CRP.17.pdf>

7 Le Groupe de travail à composition non limitée auquel les travaux étaient confiés a été nommé en janvier 2004. Pour plus d'informations sur ce sujet, voir notamment la section ad hoc du site Internet du GRIP : <http://www.grip.org/research/trace.html>

8 Voir document des Nations Unies A/60/88 du 27 juin 2005, adopté par l'Assemblée générale le 8 décembre 2005.

9 Pour plus d'informations, dont un historique de l'Arrangement, voir le site <http://www.wassenaar.org/>.

10 Le texte du Protocole (A/RES/55/255), également connu sous l'appellation de 'Protocole de Vienne', est disponible sous : <http://www.grip.org/bdq/pdf/g1879.pdf>.

11 Toutefois, seulement 52 pays ont signé le Protocole de Vienne qui reste un document difficile à appliquer sur le terrain à cause de sa portée limitée à la criminalité transnationale organisée.

12 Pour plus ample information sur le Processus de Genève, consulter le site web : www.geneva-forum.org.

l'efficacité de toute mesure de contrôle et de lutte contre les trafics illicites, le rôle des assemblées parlementaires est crucial dans ce domaine.

II. LES DIFFERENTES FACETTES D'UNE MEME PROBLEMATIQUE

1. La problématique de la circulation illicite des ALPC se présente sous plusieurs facettes, parfois très différentes entre elles, fortement dépendantes des spécificités locales et régionales. Si la problématique dans son ensemble interpelle tous les Etats de la planète, ses retombées ne sont pas forcément identiques partout. Inévitablement, les mesures de réponse à ce phénomène n'émanent pas d'une série de solutions uniques et universellement exportables et demandent à être adaptées au défi sécuritaire spécifique qui caractérise chaque pays.

Production

2. Selon l'Institut de recherche Small Arms Survey, il y a au moins 639 millions d'armes à feu en circulation dans le monde. Le nombre d'ALPC a tendance à augmenter, puisque plusieurs millions sont produites chaque année. Toujours selon Small Arms Survey, au moins 1249 sociétés dans au moins 92 pays produisent des ALPC et leurs munitions¹³.

Les estimations les plus fiables font état d'une production annuelle moyenne d'environ 7,5 à 8 millions d'unités; environ 7 millions de ces armes sont de type « civil », alors que les armes « militaires » annuellement fabriquées se comptent entre 500.000 et un million d'exemplaires. D'un point de vue commercial, cette production représente des montants de l'ordre de 7,4 milliards de USD. Les Etats-Unis (1^{er} producteur mondial) produisent actuellement plus de 3 millions d'armes à feu « civiles » chaque année, tandis que la production de la Fédération de Russie (2^{ème} producteur mondial) varie entre 0,5 et 1 million d'unités par an.

La production mondiale de munitions atteint, quant à elle, un total compris entre 10 et 14 milliards de pièces par an.

3. En plus de la production assurée par l'industrie de l'armement léger, certaines régions connaissent également une production de type artisanal; si les volumes issus de ce type de production sont nettement inférieurs à ceux réalisés par l'industrie, l'utilisation qui en est faite reste souvent problématique et confinée dans le cadre du banditisme et de la criminalité.

4. Dans certaines sociétés traditionnelles, en Afrique par exemple, des armes blanches telles que des machettes, des massues ou des lances peuvent également contribuer à perpétrer des massacres, parfois à grande échelle, comme cela a notamment été le cas lors du génocide rwandais.

Commerce et transferts

5. Plusieurs instruments sous-régionaux, régionaux et internationaux récents viennent renforcer le cadre normatif qui régit les transferts d'armement conventionnel et, plus particulièrement, d'ALPC. Ces documents entendent, dans la majorité des cas, renforcer l'efficacité des contrôles et instaurer des pratiques permettant de mieux éradiquer les activités illicites. Plusieurs domaines sont généralement visés dans le cadre de ces accords, illustrant, d'un côté, la complexité des transferts et, de l'autre, la faiblesse du système de gestion actuel et les lacunes qui persistent dans les législations nationales.

¹³ La répartition géographique des entreprises qui fabriquent des armes légères et produits apparentés est la suivante : 44 % Europe et CEI, 36 % Amérique du Nord et centrale, 9 % Asie et Pacifique, 5 % Moyen-Orient, 3 % Amérique du Sud, et 3 % Afrique subsaharienne.

La difficulté principale dans la mise en application d'un régime normatif complet réside dans l'intégration de mesures de contrôle dans les dispositifs légaux existant au niveau national et dans l'identification de pratiques positives les plus pertinentes avec la situation qui prévaut dans chaque pays ou région. De plus, le manque d'harmonisation des mesures aux niveaux régional et international rend plus difficile l'application des mesures.

6. Un cadre normatif efficace et complet pour les contrôles des transferts devrait couvrir tous les domaines qui caractérisent les circuits du commerce mondial et inclure notamment des dispositions sur les contrôles frontaliers, le marquage, l'enregistrement et le traçage des armes en circulation, l'adoption de pratiques de gestion et d'exportation d'armes plus transparentes, le contrôle des activités de courtage et d'intermédiation, la création de commissions nationales chargées de coordonner la lutte contre les trafics, la facilitation de la collaboration internationale et l'échange d'informations et le renforcement de la coopération internationale.

Si les avancées enregistrées lors des dernières années sont certainement à saluer comme autant d'étapes intermédiaires encourageantes, il est regrettable de constater que les instruments adoptés présentent une portée faible et introduisent des pratiques minimalistes, en ne faisant que rarement des références explicites au droit international humanitaire et aux droits humains.

Détention, port et utilisation des armes

7. La détention, le port et l'utilisation des armes à feu représentent, dans certaines régions, le défi sécuritaire majeur auquel sont confrontées les autorités gouvernementales. La circulation incontrôlée et la grande disponibilité des armes de petit calibre facilitent en effet la généralisation de la violence armée et une militarisation de la société, autant de facteurs qui engendrent des conséquences directes en matière de sécurité.

L'accès facile et non réglementé aux armes à feu a aussi des conséquences d'une grande portée sur la violence familiale, accroissant ainsi la vulnérabilité des femmes et des enfants.

8. La majorité des Etats possède une législation qui régleme nte ces questions; toutefois, la plupart du temps, les textes légaux ont été élaborés il y a plusieurs décennies, ce qui les rend partiellement désuets et mal adaptés à la situation actuelle. De plus, même lorsque les Etats possèdent des dispositions légales et juridiques bien définies sur ce sujet, leur mise en application reste souvent partielle par manque de moyens.

La promotion d'une culture de la paix et d'une attitude plus responsable vis-à-vis des armes figure certainement parmi les outils les plus efficaces dans ce domaine. L'élaboration de dispositions plus strictes est souvent nécessaire.

Conflits, rébellions, criminalité armée et terrorisme

9. Faciles à utiliser et à déplacer, y compris pour des enfants, bon marché, solides et souvent largement disponibles, les ALPC constituent l'essentiel des arsenaux des groupes armés impliqués dans les conflits et les rébellions qui frappent certaines régions du monde, comme l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud-Est.

Dans les régions qui sortent d'une période de crise armée, les ALPC instaurent également une culture de la violence et favorisent les violations du droit humanitaire, particulièrement vis-à-vis des personnes âgées, des femmes, des enfants et des couches les plus vulnérables de la société, empêchant tout développement durable, contribuant au saccage de l'environnement, à l'exploitation illicite des ressources naturelles et à l'apparition de trafics en tout genre qui se développent parallèlement aux conflits. Certaines catégories d'ALPC sont aussi utilisées par des groupes terroristes et des acteurs armés non autorisés. L'offre d'armes de type militaire et de systèmes portatifs de défense aérienne (MANPADS) sur le marché noir facilite ces pratiques

et fait peser une menace sur l'aviation civile et les opérations de maintien de la paix et de gestion de crise.

Désarmement

10. Il s'agit d'une étape indispensable au rétablissement de la confiance mutuelle au sein des communautés et à la normalisation de la vie sociale et politique des pays qui sortent d'une situation de conflit, les programmes de désarmement, civils comme militaires, démobilisation et de réinsertion (DDR) mobilisent une attention et des ressources croissantes de la communauté internationale. Les expériences du passé récent illustrent l'importance vitale de la bonne gestion de ces programmes, les dangers sous-jacents à des succès qui ne seraient que partiels, la nécessité de mécanismes de financement appropriés des phases de désarmement et de réinsertion, et l'attention particulière qui doit être accordée à la démobilisation, à l'accompagnement psychologique et à la réinsertion sociale des enfants soldats.

III. LES INITIATIVES RECENTES EN MATIERE D'ALPC

A. Afrique

1. Particulièrement touchée par les retombées destructrices des ALPC illicites disponibles en grand nombre, l'Afrique fait face à plusieurs crises sécuritaires étroitement liées à cette problématique. Relativement peu actifs dans la production industrielle d'armement léger, les gouvernements africains ont plusieurs défis à relever et concentrent leurs énergies simultanément sur plusieurs facteurs, les Etats africains ont pris des initiatives en vue de diminuer la circulation illicite des ALPC. Celles-ci sont estimées à hauteur de quelque 30 millions, rien que pour le continent africain, 70 % de ces armes étant détenues par les populations civiles.

2. La Déclaration de moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication d'armes légères en Afrique de l'Ouest¹⁴ (octobre 1998, renouvelé pour trois années en octobre 2001) vise l'arrêt des importations, exportations et fabrications d'armes légères dans les quinze pays membres de la CEDEAO (Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest). Des importations exceptionnelles sont cependant possibles lorsque la tutelle de la sécurité nationale l'exige, mais doivent être préalablement notifiées aux autres Etats et obtenir une exemption explicite de la part du Secrétariat exécutif de la CEDEAO. La tenue de registres nationaux et d'un registre régional est également prévue, mais pas encore d'application effective.

3. Le nouveau Programme de la CEDEAO pour le contrôle des armes légères (ECOSAP), financé par le Bureau régional pour l'Afrique du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et d'autres partenaires, a pris la succession du Programme de coordination et d'assistance pour la sécurité et le développement (PCASED). Il prolonge l'ensemble des réalisations du PCASED touchant la mise en œuvre du Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication d'armes légères en Afrique de l'Ouest et du plan d'action correspondant.

L'ECOSAP apportera aux Etats membres de la CEDEAO, par l'entremise des commissions nationales, un appui technique et financier multiforme, et renforcera les capacités du nouveau Groupe des armes légères (GAL) du Secrétariat de la CEDEAO en matière d'élaboration des politiques et d'activités opérationnelles relatives à la mise en œuvre du Moratoire dans la

¹⁴ Le texte complet de la Déclaration de moratoire est disponible sur Internet, notamment à l'adresse <http://www.grip.org/bdq/g1650.html>.

région. Les difficultés rencontrées au cours de l'exécution du Moratoire ainsi que les initiatives menées au niveau de la CEDEAO donnent un point de départ pour un projet de Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre.

L'Union européenne a décidé de consacrer un budget important pour le développement de cet instrument juridique ainsi que l'organisation de l'ECOSAP¹⁵. Toutefois, pour des raisons administratives le budget n'est toujours pas libéré dans son entièreté. Dès lors, la société civile ouest africaine, sous la conduite d'Oxfam International¹⁶, a développé un avant-projet de convention et l'a présenté, en mars 2005, lors d'une conférence à Bamako. Le Secrétariat exécutif de la CEDEAO a chargé deux consultants internationaux de rédiger un projet de convention, prolongeant l'esprit du Moratoire CEDEAO et prenant en considération les recommandations formulées dans les projets de la société civile et du Programme de coordination et d'assistance pour la sécurité et le développement (PCASED). Ce projet de texte a été passé en revue par un groupe d'experts internationaux et indépendants à Abuja en mars 2006. La réunion d'experts gouvernementaux tenue à Bamako en avril 2006 a marqué la dernière phase d'examen avant que le projet de convention modifié ne soit soumis pour adoption au Sommet des chefs d'Etat devant se tenir en juin 2006.

L'originalité de la convention est de prévoir un moratoire sur la fabrication, les importations et les exportations d'armes et d'utiliser un mécanisme de mise en application qui sera centralisé et géré par le Secrétariat exécutif de la CEDEAO. Ainsi, l'idée d'une agence internationale qui contrôlerait les transferts d'armes légères sera développée pour la première fois sur le terrain. Il serait intéressant de trouver un mécanisme similaire pour la mise en œuvre des Protocoles de Nairobi et de SADC dont il est question dans les paragraphes suivants.

4. La Déclaration de Nairobi sur le problème de la prolifération des armes légères illégales dans la Région des Grands Lacs et de la Corne de l'Afrique¹⁷ (mars 2000) et son plan d'action représentent une déclaration d'intention forte avec un programme d'action complet. Toutefois, sa mise en œuvre a été loin d'être parfaite.

5. La Déclaration de Bamako sur une position commune africaine concernant la prolifération, la circulation et le trafic illicites d'armes légères (décembre 2000) est en réalité une position commune, à portée large, qui a été reconnue comme étant une contribution essentielle à la Conférence de l'ONU de 2001¹⁸. L'importance politique de ce texte est renforcée par le fait qu'il engage notamment les Etats africains membres de la Ligue arabe qui ont une partition très importante à jouer dans le domaine de la lutte contre le trafic et la prolifération des armes légères.

6. Le Protocole sur le contrôle des armes à feu, des munitions et des autres matériels connexes de SADC¹⁹. Cette initiative a été signée par 16 pays d'Afrique australe²⁰ dont la

15 Pour plus d'informations sur la contribution de l'Union européenne à ce processus voir notamment la Décision du Conseil à l'adresse <http://www.grip.org/bdq/pdf/q4227.pdf> (français) ou <http://www.grip.org/bdq/pdf/q4228.pdf> (anglais).

16 Le GRIP a également pris part aux travaux de Bamako et devrait accompagner la suite du processus, toujours en collaboration avec Oxfam International.

17 Le texte complet de la déclaration est disponible en version électronique à l'adresse URL à l'adresse <http://www.grip.org/bdq/pdf/q4035.pdf>.

18 Pour les documents présentés lors de la Conférence des Nations Unies sur les ALPC illicites de juillet 2001, voir notamment à l'adresse <http://www.un.org/french/Depts/dda/CAB/smallarms/>.

19 Signé le 14 août 2001 par les pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), voir : <http://www.grip.org/bdq/q2010.html>

20 Les Seychelles ont quitté le SADC en 2004 pour rejoindre les pays signataires de la Déclaration de Nairobi.

République démocratique du Congo (RDC), juste après la Conférence de l'ONU de 2001. Il s'agit d'un engagement à caractère juridiquement contraignant, qui porte sur la plupart des aspects importants de la lutte contre le trafic et la prolifération des armes légères dans la région : traçabilité, coopération entre Etats et lutte contre les trafics transfrontaliers, protection et bonne gestion des stocks appartenant aux Etats, destruction des surplus ainsi que des armes confisquées, programmes de collecte d'armes et de sensibilisation, et détention d'armes par les civils.

7. Le Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la Région des Grands Lacs et de la Corne de l'Afrique²¹ reprend pratiquement les 80 % du contenu du Protocole de SADC. Il y a donc une harmonisation qui s'est faite au niveau des deux protocoles; la répercussion de cette homogénéisation dans les législations des différents pays permettrait d'atteindre un niveau législatif comparable et cohérent dans une grande partie des pays d'Afrique subsaharienne.

Depuis la troisième Conférence ministérielle d'examen de la Déclaration de Nairobi, tenue en juin 2005, le Secrétariat de Nairobi a été transformé en un centre régional sur les armes de petit calibre de la région des Grands Lacs et de la Corne de l'Afrique (RECISA); il est basé à Nairobi (Kenya). Cette nouvelle instance intergouvernementale aidera les Etats à appliquer le Protocole de Nairobi. Elle a en outre été désignée comme "Agence pour la sécurité" dans le cadre de la Conférence internationale de la région des Grands Lacs.

Initiatives parlementaires en Afrique subsaharienne

8. A l'initiative d'AWEPA²² et du PNUD, une série de conférences parlementaires ont été organisées en vue de sensibiliser les parlementaires africains à la problématique des ALPC et d'augmenter leur connaissance en la matière pour qu'ils puissent, d'une part contrôler la mise en œuvre des engagements entrepris par leur gouvernement aux niveaux régional et international, et d'autre part renforcer les législations nationales et leur application ainsi que les contrôles aux niveaux national et transnational²³. Le document de base de l'initiative était la Déclaration de Nairobi du 15 mars 2000, dont la mise en œuvre a été très faible jusqu'à présent.

9. Une première conférence réunissant les parlementaires de 8 pays d'Afrique centrale et orientale a eu lieu à Mombasa du 26 au 28 novembre 2003²⁴. Un plan d'action a été adopté à la fin de la conférence²⁵, prévoyant notamment une action parlementaire en vue de réviser les législations nationales et de les harmoniser. Comme suite de cette première initiative, une deuxième conférence parlementaire a eu lieu à Bujumbura, les 29 et 30 mars 2004, toujours sous l'égide du PNUD et d'AWEPA, en vue d'harmoniser les législations des trois pays des

21 Signé le 21 avril 2004 par les pays signataires de la Déclaration de Nairobi. Le texte intégral du document est disponible à l'adresse <http://www.grip.org/bdq/q4553.html>.

22 European Parliamentarians for Africa (www.awepa.org).

23 Des experts du GRIP et du PNUD ont participé à cette série de conférences en vue de faciliter les travaux des parlementaires.

24 La conférence a réuni les délégations des Parlements du Burundi, de la République démocratique du Congo, de la République du Congo, de la République centrafricaine, du Kenya, de l'Ouganda, du Rwanda, de la République-Unie de Tanzanie, et de l'Assemblée législative de l'Afrique de l'Est, ainsi que des représentants de la société civile de la région et des parlementaires d'Europe.

25 Voir les détails dans le livre concernant la conférence «Un manuel parlementaire concernant le problème des armes légères et de petit calibre » : <http://www.grip.org/bdq/pdf/q4193.pdf>

Grands lacs, le Burundi, la RDC et le Rwanda²⁶. Il a donné lieu à un plan d'action prévoyant une réunion de travail des parlementaires de ces trois pays à Bruxelles qui a été réalisée dans la semaine du 18 au 22 octobre 2004. Les participants à la Conférence parlementaire de Bruxelles ont identifié les thèmes et les chapitres à harmoniser par les experts nationaux et ont fait une Déclaration conjointe en vue de poursuivre l'harmonisation des législations des trois pays et de sensibiliser les gouvernements et les parlements respectifs afin d'aboutir à une ratification rapide du Protocole de Nairobi²⁷.

10. Les 18 et 19 avril 2005, s'est tenue à Kigali au Rwanda, la quatrième conférence parlementaire dans le cadre de l'initiative parlementaire sur les ALPC. Les représentants parlementaires du Burundi, de la RDC et du Rwanda se sont donc retrouvés en présence des experts de l'AWEPA, du PNUD et du GRIP pour continuer les travaux sur l'amélioration et l'harmonisation des législations existantes tout en respectant les exigences du Protocole de Nairobi. En plus des participants, plusieurs personnalités nationales et étrangères ont pris part aux travaux qui furent un vrai succès. Les experts ont partagé et échangé leurs idées et les parlementaires ont décidé de se retrouver à Kinshasa où une dernière conférence sur l'harmonisation des textes législatifs relatifs à la détention, au commerce et au transfert des ALPC s'est tenue du 2 au 4 novembre 2005. Les parlementaires des trois pays en question ont adopté un plan d'action afin de présenter à leurs parlements respectifs les textes harmonisés à incorporer à la législation nationale et ils ont également fait une déclaration commune qui reprend notamment leur engagement à œuvrer pour un traité international sur les transferts d'armes. Enfin, ils ont aussi fait connaître leur intention d'appuyer l'élaboration d'un code de conduite pour la lutte contre la prolifération des ALPC, qui devrait être soumis à la prochaine conférence des pays signataires du Protocole de Nairobi.

B. Amérique latine et Caraïbes

1. Signalons qu'il existe en Amérique latine des instruments sous-régionaux ou régionaux, tels que la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicite des armes à feu et des munitions de l'Organisation des Etats américains (OEA) de novembre 1997²⁸ et la Décision 552 de la Communauté andine de juillet 2003²⁹.

Dans le cadre de cette convention, l'OEA a aussi rédigé une réglementation type sur le marquage et le traçage des armes à feu. Cette réglementation type a été examinée par des experts gouvernementaux à une réunion qui s'est tenue en février 2006 à Washington.

2. Au niveau national, **les initiatives parlementaires** principales s'inscrivent essentiellement dans le domaine de la détention, du port et de l'utilisation des armes à feu, la problématique de la violence armée et de la militarisation des sociétés et de la criminalité étant certainement, à quelques exceptions près, la principale menace sécuritaire en connexion directe avec la circulation illicite des ALPC. De manière générale, néanmoins, il apparaît qu'une distinction approximative des compétences et un chevauchement des prérogatives des différents services

²⁶ A ce sujet, voir la Note d'analyse du GRIP « Harmonisation des législations sur les armes légères dans trois pays des Grands Lacs: le Burundi, la RDC et le Rwanda », 22 octobre 2004, disponible sur <http://www.grip.org/bdq/pdf/q4280.pdf>

²⁷ Voir les informations sur la Conférence de Bruxelles dans le Bulletin d'AWEPA : http://www.awepa.org/downloads/AWEPA_BULL_NR42004-2.pdf

²⁸ La Convention interaméricaine engage également les Etats-Unis d'Amérique et le Canada. Le texte de la Convention est disponible sur <http://www.oas.org>.

²⁹ Cette décision a été adoptée par les cinq pays membres de la Communauté andine (Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela et Bolivie). Le texte est disponible à l'adresse <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D552.htm> (en espagnol seulement).

étatiques, notamment dans les domaines de la justice et de la défense nationale, complique souvent les procédures législatives et crée des situations de blocage.

De plus, les questions relatives au contrôle de l'armement étant encore considérées comme une prérogative exclusivement gouvernementale, les relations entre les sphères gouvernementales et officielles et les différentes composantes de la société civile restent faibles et épisodiques. Malgré des progrès sensibles réalisés dans ce domaine, notamment au Brésil, au Guatemala et en Uruguay, les interactions et les échanges se font essentiellement sur base de relations personnelles (et non de manière systématique avec l'institution parlementaire) et n'ont pas un caractère permanent.

3. Le travail interparlementaire dans la région s'inscrit essentiellement selon deux modalités distinctes : les rencontres *ad hoc* et les réunions régulières et récurrentes. Les réunions ponctuelles font partie des pratiques parlementaires fréquentes, mais la thématique des ALPC, bien qu'abordée de temps en temps, n'est généralement pas au centre des échanges. Le renforcement de ces pratiques, notamment au niveau bilatéral, pourrait toutefois se révéler extrêmement utile, en particulier lorsque la réflexion à mener porte sur l'identification des convergences qui existent entre les systèmes de contrôle des pays impliqués et sur les améliorations à y apporter pour renforcer l'efficacité et la cohérence des pratiques en vigueur au niveau régional.

4. Le Forum parlementaire sur les armes légères et de petit calibre représente l'initiative interparlementaire permanente la plus importante dans la région. Cette instance de rencontre, d'échange et de dialogue a organisé une série de réunions auxquelles ont pris part des parlementaires d'Amérique centrale, espagnols et suédois (Stockholm 1999, Stockholm 2000, Guatemala City 2000, Managua 2001 et San José 2002) avec l'objectif de réunir les efforts parlementaires dans le domaine du contrôle des ALPC.

La formalisation officielle de ces rencontres sous l'égide du Forum a été enregistrée à Madrid, en 2002, au sein du Parlement espagnol, alors que le siège du secrétariat a été basé à Stockholm.

5. Actuellement, le Forum rassemble environ 40 parlementaires de 15 pays d'Amérique latine et d'Europe³⁰ avec l'objectif de favoriser l'échange d'information entre parlementaires, de définir des approches communes et de renforcer l'action parlementaire dans ce domaine, en soutenant notamment les travaux des parlements nationaux et régionaux et les institutions législatives compétentes.

De manière générale, le Forum est une 'institution globale', étant donné qu'il s'agit du seul point focal et de coordination existant pour les parlementaires s'intéressant aux différentes facettes de la problématique des ALPC.

6. Les activités du Forum parlementaire sur les ALPC se développent essentiellement dans les domaines suivants :

- Actions visant à l'information de la population et à l'alimentation d'un débat public;
- Production, édition et diffusion de l'information pertinente, notamment pour le travail parlementaire;
- Organisation de séminaires et d'autres activités focalisées sur la coordination et l'harmonisation de l'approche des acteurs et des initiatives à portée législative;

³⁰ Les pays représentés au sein du Forum sont : l'Allemagne, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, El Salvador, l'Espagne, la Finlande, le Guatemala, Honduras, le Mexique, le Nicaragua, Panama, la Suède et l'Uruguay.

- Encouragement de la mise en application des accords internationaux, notamment le Programme d'action des Nations Unies, de la part des gouvernements nationaux.

7. Depuis sa création en 2002, le Forum a tenu trois réunions plénières, une à Panama en 2003, une à Stockholm et Helsinki en 2004 et une autre à Mexico en 2005. Les déclarations finales de ces trois rencontres appelaient notamment à des réformes législatives, à un renforcement de la participation des parlements dans le processus sur les ALPC des Nations Unies, à la reconnaissance de l'importance et à la promotion des relations entre parlements et société civile et à la création d'un Observatoire interparlementaire ayant pour but d'assurer la compilation et la diffusion d'informations sur les ALPC à l'intention des parlementaires.

Durant sa réunion annuelle de 2005, le Forum a estimé en outre qu'il fallait instaurer un processus international menant à l'élaboration et à l'adoption d'un traité international sur le commerce des armes classiques.

8. En plus du Forum sur les ALPC, d'autres initiatives viennent soutenir les activités parlementaires d'Amérique latine et des Caraïbes dans le domaine des ALPC. Parmi elles, l'Initiative d'échange parlementaire, organisée en partenariat avec le Centre régional des Nations Unies pour le désarmement, la paix et le développement en Amérique latine (UN-LiREC), le Swedish Fellowship for Reconciliation (SweFOR) et la Commission Interaméricaine sur les abus de drogue de l'Organisation des Etats américaines (CICAD-OEA).

L'objectif principal de ce projet est d'institutionnaliser les connaissances et les compétences, notamment en matière de législations sur les armes à feu, les munitions et les produits explosifs. A cet effet, des cours pour les conseillers parlementaires et pour les membres des parlements nationaux ont été organisés au niveau sous-régional (comme l'Amérique centrale, la Région andine et la région du MERCOSUR) et des séminaires sur les législations relatives à la détention, au port et à l'usage des armes à feu ont été réalisés dans cinq pays (Argentine, Colombie, Nicaragua, Paraguay et Pérou), en présence de représentants gouvernementaux, de parlementaires et de membres de la société civile.

C. Amérique du Nord

Les initiatives qui ont caractérisé l'activité des différents acteurs impliqués dans la lutte contre la prolifération des ALPC en Amérique du Nord entendent aborder essentiellement les questions relatives aux contrôles de la production et des exportations d'un côté, et à la détention des armes à feu par la population civile de l'autre. La criminalité armée et l'impact ravageur de la violence armée, en particulier dans les centres urbains, représentent en effet la priorité d'action, tant aux Etats-Unis (où le nombre d'armes à feu aux mains de civils serait compris entre 238 et 276 millions, soit près d'une arme par habitant, ce qui représente le taux le plus élevé au monde) qu'au Canada³¹.

Afin de réduire l'impact de l'utilisation abusive des ALPC, à partir de 1995, le Canada a apporté plusieurs amendements au *'Firearms Act'*, la législation nationale qui régit la détention, le port et l'usage des armes à feu par les individus³². Ces amendements prévoient notamment le marquage et l'enregistrement centralisé de toutes les armes à feu ainsi que des dispositifs très stricts sur leur stockage et leur utilisation.

³¹ Pour avoir plus d'information sur la situation aux Etats-Unis, voir le Rapport du GRIP : « Marquage et traçage des armes légères », *op.cit.*

³² Le texte de cette loi est disponible, en français et en anglais, à l'adresse <http://disarmament.un.org:8080/cab/saww-legislation.htm>

D. Asie du Sud-Est³³

1. Les pays de l'Asie du Sud-Est n'ont que récemment entrepris des actions pour combattre la prolifération d'ALPC et ils ont envisagé cette question sous le seul angle du combat contre le trafic illicite. Cette activité est en effet très florissante dans la région, notamment pour cause de la persistance de conflits armés dans certains pays où la demande en armes est par conséquent très forte, de la grande disponibilité d'armes dans les pays qui sortent de guerres ou les programmes de désarmement n'ont été menés que partiellement (à l'exception du Cambodge), de la difficulté qu'ont de nombreux gouvernements de la région à contrôler leurs frontières et du manque de législations nationales efficaces en matière d'ALPC.

2. Tous les pays de la région, sans exception, reconnaissent l'importance de concrétiser les efforts menés dans la lutte contre les ALPC illicites et leur prolifération incontrôlée. De nombreuses avancées, notamment au niveau national, sont cependant encore nécessaires, en particulier pour ce qui est de la réglementation des activités de courtage en armement, de marquage des armes et d'enregistrement des transferts.

Néanmoins, depuis 2001, l'activité législative dans le domaine des ALPC a permis l'adoption de nouvelles mesures de contrôle venant se greffer sur les mécanismes déjà en place, notamment au Cambodge, en Chine et aux Philippines.

3. L'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) a placé sa politique en matière d'ALPC dans le cadre de son Plan d'Action pour combattre le crime transnational, qui englobe notamment le combat contre le terrorisme, le blanchiment d'argent, le trafic d'êtres humains et la piraterie. Parmi ces problématiques, celle des ALPC est abordée sous l'angle du combat contre le trafic illicite d'armes. Dans ce cadre, les actions prévues sont :

- des échanges d'informations entre les pays membres et une coopération renforcée entre leurs services de polices ;
- une harmonisation des systèmes de marquage pour les armes, les munitions, leurs pièces et composants en accord avec le Protocole des Nations Unies ;
- une collaboration renforcée d'Aseanapol avec Interpol, Europol et les autres organisations internationales ;
- la mise en place des bases de données des trafics dans la région.

Toutefois, étant donné le caractère particulier de l'ASEAN, qui est une organisation basée sur des principes de "soft diplomacy" et de non interférence, et du caractère juridique non contraignant de ce Plan d'Action, les mesures adoptées lors des dernières années n'ont jamais pris une envergure réellement régionale. Pour ces raisons, l'ASEAN encourage grandement la coopération et l'établissement de réseaux entre pays frontaliers et les initiatives bilatérales ou multilatérales sont privilégiées.

Dans cet esprit, les Philippines et l'Indonésie ont mis en place un mémorandum de collaboration sur la question des ALPC, des munitions, des pièces et accessoires, des explosifs et des composants d'explosifs, dont les points importants sont l'échange d'informations et l'augmentation de la transparence en matière de production, de stockage et transferts d'ALPC.

Un programme de collaboration transfrontalière a également été élaboré et approuvé par le Cambodge, la République démocratique populaire lao, le Myanmar, la Malaisie et la Thaïlande.

³³ Les pays concernés sont Brunei, le Cambodge, la Chine, l'Indonésie, le Japon, la Malaisie, la Mongolie, le Myanmar, la République de Corée, la République populaire démocratique de Corée, la République démocratique populaire lao, les Philippines, la Thaïlande et le Viet Nam.

4. De manière générale, les pays de l'Asie du Sud-Est abordent le problème des ALPC sous l'unique angle de la lutte contre la criminalité transnationale. Les parlements ont un rôle important à jouer, notamment ceux des Etats membres qui ont la possibilité de mettre à leur ordre du jour l'application de certaines parties ou de l'entièreté du Plan d'Action, ce qui pourrait certainement promouvoir une meilleure intégration régionale en matière de lutte contre le crime transnational et indirectement, en matière d'ALPC.

En outre, pour pallier l'absence de dynamique au niveau régional, les parlements ont également la possibilité de soutenir la mise en place d'accords bilatéraux dans le domaine de la coopération douanière.

Enfin, des efforts doivent être entrepris pour mieux contrôler la détention des ALPC par les populations d'Asie du Sud-est.

5. Certaines initiatives extra-régionales ont été promues par l'ASEAN sous la forme de groupes de travail et de réunions annuelles s'inscrivant dans le cadre du Plan d'Action pour combattre la criminalité transnationale. Parmi ces rencontres annuelles, signalons l'ASEAN + 3 SOMTC (ASEAN plus trois *Senior Officials Meeting on Transnational Crime*) réunissant des représentants de l'ASEAN, de la Chine, du Japon et de la Corée du Sud, l'ASEAN-China SOMTC, l'ASEAN-EU SOMTC et l'ASEAN-US SOMTC.

6. A une échelle plus petite, le Japon joue un rôle important dans la promotion d'initiatives en Asie du Sud-Est : par exemple, le JSAC (Japanese Assistance Team for Small Arms Management in Cambodia), en collaboration avec l'EUSAC (European Union Assistance Team for Small Arms Management in Cambodia), a aidé le Gouvernement cambodgien à mettre en place, avec l'aide de la société civile, un programme de DDR très efficace et une commission nationale (National Commission for Weapons Management and Reform) chargée de coordonner la politique en matière d'ALPC. Ces efforts ont notamment abouti à la mise en place d'une nouvelle loi (Law on management of weapons, explosives and ammunitions) en avril 2005.

Le programme mené au Cambodge a valeur d'exemple pour la région : dans cette optique, en novembre 2005, une réunion de l'ASEAN aura lieu pour tenter d'exporter ce modèle parmi d'autres Etats membres qui sortent de conflits armés et d'accroître la coopération en la matière.

7. L'Atelier des Nations Unies sur les armes légères et les armes de petit calibre (ALPC) s'est tenu à Beijing du 19 au 21 avril 2005. Il était organisé par les autorités de la République populaire de Chine, le Japon et la Suisse en coopération avec les Nations Unies.

Des représentants de 30 pays, instituts de recherche et organisations intéressées y pris part.

E. Asie centrale et Asie du Sud³⁴

1. Tant en Asie centrale qu'en Asie du Sud, les initiatives supranationales sont inexistantes. D'une part, les relations entre les pays de la région sont souvent tendues et, d'autre part, les armes légères prolifèrent de manière exceptionnelle parmi les civils et les acteurs non gouvernementaux. Cela est dû principalement aux conflits armés de tout type (conflits entre Etats, conflits ethniques, religieux, guérillas ou encore crime organisé) qui ont progressivement créé, dans cette région, des sociétés dépendantes des armes.

³⁴ Les pays concernés sont l'Afghanistan, le Bangladesh, le Bhoutan, l'Inde, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Népal, l'Ouzbékistan, le Pakistan, la Sri Lanka, le Tadjikistan et le Turkménistan.

Les rivalités entre les Etats de la région, les tensions internes ainsi que la guerre menée récemment en Afghanistan, constituent des causes importantes de l'approvisionnement et de la demande en armes légères dans la région.

Les relations souvent tendues entre les pays d'Asie du Sud et la mise en œuvre partielle des déclarations d'intentions progressistes faites dans les enceintes internationales lors des négociations multilatérales figurent parmi les principaux obstacles au développement d'une politique commune en matière d'ALPC.

2. En Inde, au Bangladesh et à Sri Lanka, des initiatives sont prises en vue d'encourager l'exécution des engagements existant en matière de limitation d'armement. Ainsi, Sri Lanka, dans le cadre de sa ratification du Protocole sur les armes légères, a mis en place une Commission nationale contre la prolifération des armes de petit calibre illicites (NCAPISA) qui regroupe également des membres de la société civile et dont le but est d'identifier les problèmes posés par les ALPC dans le pays et les solutions que l'on peut y apporter aux différents niveaux, depuis le communautaire jusqu'au national.

3. Les défis de l'Asie centrale et du Sud sont très nombreux en matière d'ALPC et les parlements ont un rôle capital à jouer à ce propos, notamment en oeuvrant pour combattre de manière plus efficace et pertinente l'énorme disponibilité des ALPC parmi les populations civiles. Pour cela, certaines initiatives, comme la mise en place de réseaux régionaux de discussions et d'échanges d'informations, notamment à propos des transferts d'armes entre les Etats et du trafic illicite, devraient être promues.

Au niveau national, chaque parlement peut développer ou financer des campagnes d'éducation publique sur la question et des programmes de DDR. Toutefois, ces initiatives n'auraient que peu d'impact sans une pacification des rapports entre certains régimes et un déplacement des budgets alloués à la défense vers les secteurs de l'éducation et de la santé.

F. Asie-Pacifique

1. Lors de la septième rencontre annuelle du Forum parlementaire Asie-Pacifique en janvier 1999, une résolution concernant les armes légères, et soumise par la délégation canadienne, a été adoptée³⁵. Elle appelait les pays d'Asie-Pacifique à s'engager activement dans l'effort international contre le trafic illicite et le commerce d'ALPC, encourageant également ceux-ci à agir aux niveaux national, régional et global et, enfin, à entreprendre individuellement toutes les mesures nécessaires pour combattre les trafics illicites.

G. Europe

1. Plusieurs initiatives dans le domaine du contrôle des armes légères ont été enregistrées au sein de l'Union européenne en plus du Code de conduite européen sur le transfert des armes, notamment l'Action commune du Conseil européen relative à la lutte contre la prolifération des ALPC³⁶ (juillet 2002) et la Position commune du Conseil sur les activités de courtage en armements³⁷ (juin 2003).

2. Plusieurs initiatives parlementaires nationales ayant trait à la problématique des ALPC ont vu le jour en Europe. Compte tenu de l'absence de conflits armés, du rôle prédominant joué

³⁵ Asia Pacific Parliamentary Forum, « Resolution on Small Arms », APPF7/RES/13.

³⁶ Les munitions n'étaient pas incluses dans le premier document datant de 1998. Pour le texte complet, voir <http://www.grip.org/bdq/pdf/q3052.pdf>.

³⁷ Pour le texte complet, voir notamment les pages Internet <http://www.grip.org/bdq/pdf/q4012.pdf>.

par cette région en matière de production et de la tendance à la militarisation de la criminalité organisée qui y opère, la priorité dans ce domaine a été mise essentiellement sur le contrôle de la production, sur les pratiques relatives aux transferts internationaux et sur les dispositions légales définissant les conditions de détention, port et utilisation des armes à feu.

3. Le Parlement européen représente un exemple concret d'instance parlementaire régionale active sur le sujet des ALPC, bien que sa marge de manœuvre politique soit relativement restreinte. En matière de contrôle des ALPC, le Parlement européen n'a pas d'autorité législative, cette prérogative restant, ainsi qu'indiqué dans l'article 296 du Traité établissant la Communauté européenne, une compétence purement nationale. En conséquence, l'action de cette assemblée parlementaire reste confinée à la vérification de la mise en application des actions et des politiques communes européennes et à la formulation de recommandations pour l'adoption d'une approche commune plus efficace et cohérente.

4. Le rôle principal du Parlement européen en matière de contrôle de l'armement est d'œuvrer pour définir et influencer l'agenda politique des Etats membres, notamment relativement à la mise en œuvre du Code de conduite européen en matière d'exportation d'armement de 1998.

Depuis l'année 2000, le Parlement européen adopte annuellement un rapport en réponse au Rapport annuel du Conseil européen sur la mise en application du Code de conduite. Parmi les recommandations formulées dans ces rapports et dans les résolutions adoptées dans ce domaine, on retrouve notamment celles appelant les gouvernements membres à renforcer la coopération intergouvernementale, à augmenter le degré de transparence dans les pratiques d'exportation, à renforcer les instruments de contrôle des activités de courtage en armement et des certificats d'utilisation finale, à rendre le Code de conduite légalement contraignant et à promouvoir l'adoption de ce même Code par les pays partenaires de l'Union, comme ce fut le cas déjà pour la Belgique et la Hongrie.

L'attention que le Parlement européen a réservée à la mise en application du Code européen lui a permis de se dresser en interlocuteur fiable dans le dialogue politique portant sur le contrôle de l'armement conventionnel et d'introduire progressivement quelques améliorations dans les pratiques européennes. Citons le fait que le Conseil a plusieurs fois réitéré son intention de renforcer davantage la collaboration avec les parlementaires européens en ce domaine particulier³⁸.

Plaidoyer pour un contrôle mondial des ALPC

5. A plusieurs occasions, le Parlement européen a également proposé l'idée de créer et développer un mécanisme mondial de contrôle des ALPC. A ce titre, trois résolutions sur la mise en application du Programme d'action des Nations Unies ont été votées, le 15 mars 2000, le 15 novembre 2001 et le 19 juin 2003. Ces trois textes appelaient notamment le Conseil européen et les Etats membres à élaborer des standards minimaux communs sur les transferts d'armement et à soutenir l'adoption d'un Traité international sur les transferts d'armement (connu également sous le nom de "Projet de traité ATT" (*Arms Trade Treaty*)), à promouvoir l'ouverture rapide de négociations pour l'adoption d'un instrument international sur les activités de courtage en armements et à défendre un projet d'instrument international sur le marquage et l'identification des ALPC illicites à la portée complète.

De plus, l'Assemblée parlementaire commune (ACP-EP) a demandé à l'UE et à ses pays membres d'inclure la non-prolifération des ALPC dans le dialogue politique avec les pays ACP.

³⁸ Sixième rapport annuel établi conformément au paragraphe 8 du dispositif du Code de conduite européen sur les exportations d'armements, *Journal officiel de l'Union européenne*, 2004/C316/01, 21 décembre 2004, section 1, paragraphe 7, et section II, paragraphe 7.

6. Une résolution récente du Parlement européen sur les armes légères³⁹ demande au Conseil « d'examiner les actions et politiques de l'Union en matière d'armes légères et de petit calibre et d'engager le Conseil et les Etats membres à approfondir, aux niveaux régional et international, leurs politiques en la matière ». La résolution demande également un bon suivi de l'élaboration de l'instrument de l'ONU sur le traçage des ALPC ainsi que la préparation de la conférence d'évaluation de 2006 de l'ONU, notamment en ce qui concerne les négociations relatives à un traité sur le courtage et un traité sur le transfert des armes.

7. En dehors des institutions de l'Union européenne, d'autres documents à la portée régionale ont été élaborés. Parmi les plus significatifs, signalons le Document de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) sur les armes légères⁴⁰ de novembre 2000 et la Décision établissant les principes de l'OSCE en matière d'exportation des MANPADS⁴¹ (Man Portable Air Defence System – Systèmes portatifs de défense aérienne) de mai 2004.

Signalons encore que, lors de la dernière assemblée parlementaire de l'OSCE qui s'est réunie à Washington du 1^{er} au 5 juillet 2005, une résolution sur les armes légères et de petit calibre a été adoptée⁴². La résolution fait appel aux Etats membres, notamment, pour créer un mécanisme de suivi en vue d'appliquer les décisions du Forum sur la sécurité de 2004 et pour appliquer les éléments types de l'OSCE sur le courtage et les certificats d'utilisateur final. Elle demande également aux Etats participants de jouer un rôle actif lors de la Conférence d'évaluation de l'ONU de juillet 2006 relative au Programme d'action sur les ALPC.

H. Moyen-Orient

1. Cette région est caractérisée par un niveau de prolifération des ALPC important. Etant donné les conflits qui perdurent dans la région, la détention d'ALPC y est généralisée, non seulement parmi les forces policières et militaires, mais aussi parmi la population. Des initiatives ont été prises au niveau régional. La Ligue arabe a tenu en décembre 2003 une réunion sur l'application du Programme d'action des Nations Unies sur le commerce illicite des ALPC⁴³. Il en est ressorti essentiellement des promesses d'action très superficielles et sans engagement spécifique comme la nécessité de renforcer la coopération entre la société civile et les gouvernements ou l'importance de mener la lutte contre la prolifération des armes légères à un niveau supranational. A cette occasion, pour la première fois, la société civile a été sollicitée et considérée comme un interlocuteur à part entière. En outre, elle a récemment créé un département des Affaires de désarmement, mais ses activités sont plus centrées autour des armes non conventionnelles que des ALPC et il est bien trop tôt pour évaluer les initiatives prises en la matière.

L'Union interparlementaire arabe, quant à elle, n'a entrepris aucun travail sur la question.

La société civile a pris quelques initiatives appelant à des engagements plus forts des autorités. Toutefois, leur portée reste limitée, principalement du fait d'un manque de moyens.

³⁹ Résolution P6_TA-PROV(2005)0204 du 26 mai 2005 du PE.

⁴⁰ Le document est disponible en version électronique à l'adresse <http://www.qrip.org/bdq/q1815.html>.

⁴¹ Décision 3/04 de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe datée 26 mai 2004, document FSC.DEC/3/04.

⁴² Sur proposition du représentant belge, le Ministre d'Etat, M. François-Xavier de Donnée. Voir la Déclaration de Washington du 5 juillet 2005 : <http://www.oscepa.org/admin/getbinary.asp?fileid=1074>.

⁴³ Conférence sur l'application, par les pays arabes, du programme d'action des Nations Unies sur le commerce illicite d'armes légères et de petit calibre qui s'est tenue du 16 au 18 décembre 2003 au Caire, en Egypte.

2. Globalement, la problématique des armes légères au Moyen-Orient est toujours abordée sous l'angle de la lutte contre le terrorisme. Dans ce cadre, les gouvernements se focalisent principalement sur la question de l'approvisionnement et du transfert des ALPC plutôt que sur la problématique de la détention par les civils et de la demande en matière d'ALPC. Dans cette perspective, il faudrait notamment encourager la mise en place de réseaux d'échange d'informations afin de développer un partenariat entre les pays prêts à mettre en place une politique volontaire et à augmenter la transparence des pratiques nationales. Ceci peut commencer déjà au niveau parlementaire.

I. Océanie

1. Cette région est également confrontée à la prolifération et au trafic des ALPC : la détention parmi la population est très répandue et plusieurs conflits civils ont eu lieu ces dernières années dans plusieurs îles, comme les îles Salomon et la Papouasie-Nouvelle-Guinée⁴⁴.

D'une manière générale, les législations en matière d'armes des pays du Pacifique sont héritées des administrations coloniales françaises et anglaises. Étant donné la taille et le peu de moyens financiers dont dispose la majorité des États océaniques, seules l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont eu la capacité d'entreprendre des réformes en la matière. Elles tentent aujourd'hui de jouer un rôle moteur dans le combat contre la prolifération des ALPC en Océanie. Ainsi, elles mettent fréquemment en place des réunions et des groupes de travail régionaux et fournissent de l'assistance technique et financière en ce qui concerne le stockage des armes et la sécurisation des entrepôts de la plupart des pays océaniques.

2. En 2000, le Forum des îles du Pacifique a mis en place, par l'intermédiaire de la Conférence des Chefs de Police du Pacifique Sud, une initiative connue sous le nom de Nadi Framework qui prévoit la mise en place d'un réseau de coopération régionale douanière en matière d'ALPC. Bien que les pays membres aient tendance à transposer de manière sélective ce document selon leurs priorités nationales plutôt qu'à l'adopter dans son intégralité, des avancées intéressantes ont été effectuées sur certains points précis, notamment en ce qui concerne les réseaux d'informations (en vue d'une plus grande transparence et d'un partenariat régional plus fort) et les échanges de données relatives aux importations et aux exportations d'armes à feu et d'explosifs.

La coordination est assurée par l'Organisation douanière océanique qui a mis en place un réseau de coopération régionale actif sur la question du trafic d'ALPC.

3. Si beaucoup de travail a déjà été abattu en matière d'ALPC, la plupart des îles du Pacifique ont besoin de fournir un effort plus important. Par exemple, la coopération entre ces pays serait grandement facilitée si chaque juridiction adoptait progressivement les mesures suivantes : des directives normalisées en matière de registres d'armes, une meilleure définition et inspection du stockage des ALPC, la mise en place d'un marquage commun uniforme, l'harmonisation des lois concernant l'importation et l'exportation des ALPC et l'adoption de sanctions suffisamment dissuasive pour décourager le trafic. De cette manière, les États seraient en phase avec les principaux défis en matière d'ALPC en Océanie.

⁴⁴ Voir également le rapport de Philip Alpers et Conor Twyford, «Small Arms in the Pacific», Small Arms Survey, avril 2003.

IV. LE ROLE DES PARLEMENTS DANS LE CONTROLE DES ALPC ET RECOMMANDATIONS FINALES

1. Indépendamment des spécificités nationales qui découlent des différences structurelles et conjoncturelles qui caractérisent chaque pays, il est possible d'inscrire le rôle des parlementaires dans le contrôle des ALPC à plusieurs niveaux et dans différents domaines.

Bien évidemment, l'importance de chaque domaine d'action pour les parlementaires de chaque pays dépendra de la situation nationale, de l'existence ou du manque d'infrastructures de contrôle et de gestion efficaces et pertinentes, du degré d'implication des parlementaires dans la politique nationale et des menaces spécifiques que les ALPC font peser sur le pays. Ainsi, si dans certains pays les parlementaires sont déjà des interlocuteurs habituels du gouvernement, par exemple dans le débat relatif au contrôle des transferts des ALPC, dans d'autres pays la priorité devrait être mise sur l'instauration d'un tel espace de dialogue.

La création d'un cadre législatif national

2. La gestion et le contrôle de l'armement de manière générale, et des ALPC plus particulièrement, restent une prérogative exclusive des gouvernements nationaux et un domaine d'exercice de souveraineté nationale. Le socle fondamental de toute action efficace contre la prolifération et la circulation illicite des ALPC est donc le cadre normatif en vigueur au niveau national. Le rôle premier des parlementaires est par conséquent de promouvoir et d'assurer l'adoption de législations et de réglementations nationales qui soient efficaces et qui couvrent tous les aspects qui caractérisent le 'cycle de vie' d'une arme. Il s'agit donc de la production jusqu'aux transferts en passant par l'entreposage sécurisé, la gestion des stocks, le commerce, la réglementation des activités de courtage et d'intermédiation, la détention, le port et l'utilisation des armes à feu. En vue de réduire les risques de déviation des armes vers le domaine de l'illicite, un régime législatif de contrôle efficace, prévoyant des mécanismes d'identification des responsabilités en cas de violations et assortis d'un système de sanctions, le cas échéant, pénales, est donc nécessaire.

3. Dans ce domaine, il relève notamment de la responsabilité des parlements nationaux de s'assurer que leurs législations nationales en matière d'armement ne présentent pas de lacunes majeures et, le cas échéant, d'initier un travail législatif pour y remédier, adoptant notamment toute mesure législative servant à renforcer les sanctions pénales à l'encontre de ceux qui se livrent à des activités de trafic illicite d'ALPC ou qui en sont complices⁴⁵.

4. De même, ils ont le devoir de légiférer pour renforcer substantiellement les sanctions pénales à l'encontre de ceux qui arment, recrutent, utilisent des enfants ou des mineurs d'âge dans des conflits ou des opérations armées et/ou qui commettent des atrocités envers des enfants. Cet exercice législatif devrait également permettre aux parlementaires d'alourdir le dispositif pénal à l'égard de ceux qui perpétreraient des crimes violents envers les couches vulnérables de la société telles que les personnes âgées, les femmes et les mineurs d'âge, ainsi que d'élaborer une série de mesures préventives en la matière.

5. Afin de garantir efficacement la protection des droits de l'enfance, il serait également utile que les parlements étudient la possibilité de faire figurer l'utilisation d'enfants armés dans les conflits ou dans des actions criminelles dans la liste des crimes contre l'humanité relevant notamment des compétences du tribunal pénal international (TPI).

⁴⁵ Il existe, par exemple, actuellement une initiative de certains parlementaires européens avec UNLiREC, pour développer une étude comparative des législations européennes en vue d'améliorer les législations latino-américaines sur les armes, et également pour créer une base de données liée au Programme d'action de l'ONU sur les ALPC ainsi que pour organiser des formations sur les législations en armement pour les parlementaires latino-américains et leurs conseillers.

La participation aux politiques nationales et les garanties de transparence

6. Bien que les dossiers relatifs à la « sécurité nationale » restent parfois confinés à la sphère confidentielle et que le cadre normatif régissant le contrôle de l'armement n'est pas toujours soumis à leur approbation, les parlementaires ont néanmoins le devoir de veiller à ce que le cadre normatif national soit complet et qu'il établisse de manière claire la frontière entre les pratiques légales et celles qui tombent hors du cadre de la légalité.

Quelques exemples européens indiquent clairement que l'implication des parlementaires dans la définition et l'élaboration des directives politiques et des systèmes de contrôle nationaux induit indirectement une augmentation du degré de transparence qui entoure les pratiques gouvernementales allant jusqu'à permettre, dans les cas les plus favorables, leur amélioration progressive.

7. Afin de rejoindre cet objectif, il conviendrait que les parlements nationaux participent activement au contrôle des transferts réalisés ou réceptionnés par leur gouvernement, créant, lorsqu'elle n'existe pas encore, une Commission parlementaire qui devienne l'interlocuteur systématique du gouvernement en ce domaine, facilitant ainsi la création d'un espace de débat et d'échange au niveau national.

8. De manière générale, il est donc souhaitable que les parlements soutiennent toute initiative visant à renforcer la transparence des pratiques nationales et internationales.

9. Compte tenu de leurs prérogatives, les parlements ont également un rôle fondamental à jouer en matière de diffusion de l'information auprès des populations civiles, notamment en soutenant – y compris financièrement – des campagnes de sensibilisation et de conscientisation.

10. Etant donné que les organisations non gouvernementales sont devenues des partenaires actifs au sein d'une coalition internationale chaque jour plus large en faveur d'une participation publique à la réalisation des objectifs du Programme d'action, les parlementaires devraient en soutenir les activités en leur apportant leur expertise et leur expérience, et devraient s'efforcer de mettre en place un mécanisme de coopération facilitant notamment l'échange d'informations.

11. Enfin, afin de favoriser la création de cet espace de dialogue avec leur gouvernement et d'assurer un suivi systématique des débats internationaux qui se développent autour des questions relatives à la prolifération et à la circulation illicite des ALPC, les membres des parlements nationaux devraient demander à leur gouvernement d'inclure des parlementaires dans les délégations nationales qui prennent part aux conférences régionales ou internationales qui abordent ces mêmes questions. En outre, ils devraient convaincre leurs gouvernements d'autoriser les ONG intéressées à prendre part à ces conférences.

Le respect des engagements internationaux

12. Les parlements ont également la possibilité de vérifier que les engagements souscrits par les gouvernements aux niveaux régional et international soient respectés et que les mesures nécessaires à leur mise en œuvre soient adoptées.

Le rôle des assemblées parlementaires est en effet, la plupart du temps, simplement indispensable pour que la ratification des accords soit menée à terme et pour que l'intégration des dispositions contenues dans les traités ou autres instruments internationaux dans les cadres normatif et législatif à l'échelle nationale devienne effective.

13. En d'autres termes, les parlementaires sont donc appelés à veiller ce que leur gouvernement respecte les accords et engagements internationaux auxquels il a souscrit en

matière de contrôle des ALPC ainsi que les décisions prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies en matière d'embargo sur les fournitures de produits militaires.

14. En particulier, dans les pays qui sont engagés dans des opérations de DDR, les parlements doivent inciter leurs gouvernements à privilégier les programmes structurés selon le principe "*armes en échange du développement*"⁴⁶ par rapport à ceux qui prévoient le simple rachat des armes comme moyen de les collecter.

De plus, ils ont également le rôle d'inciter les gouvernements à détruire les armes récupérées dans le cadre des opérations de DDR et de la lutte contre la criminalité armée.

15. Enfin, ils doivent veiller à ce que leurs gouvernements soient particulièrement attentifs à la réintégration des enfants soldats dans la vie civile afin d'éviter qu'ils ne réintègrent des groupes armés ou qu'ils ne retombent dans des circuits de criminalité armée.

Assurer une cohérence et une harmonisation des réponses nationales

16. Les trafics et le commerce illicite des armes ne respectant pas forcément les frontières géographiques des Etats, la lutte contre la prolifération et la circulation illicite des ALPC ne peut aboutir que si elle s'inscrit dans un contexte plus ample, extra-national. Pour assurer son efficacité, ce même cadre multilatéral, composé en réalité de l'enchevêtrement et du recoupement des pratiques adoptées et mises en œuvre à l'échelle nationale, se doit de présenter un degré minimal d'homogénéité et de cohérence.

Tout naturellement, les parlementaires ont un rôle vital à jouer dans ce sens. Il leur incombe, en effet, d'établir des espaces d'échange d'information et de coopération avec les représentants parlementaires des autres pays interlocuteurs, de manière à favoriser une connaissance commune de la problématique de la prolifération illicite des ALPC sur la base d'expériences nationales et à élaborer des réponses qui soient cohérentes avec les instruments de contrôle et de lutte déjà en application.

17. Les parlementaires sont donc appelés à s'investir dans les forums régionaux et inter-régionaux, avec comme objectif de faciliter l'échange d'informations et la coopération entre les différentes assemblées parlementaires, notamment en vue d'élaborer une approche doctrinale commune et d'harmoniser les pratiques nationales sur base d'un modèle régional unique.

18. Dans ce contexte, les parlementaires devraient notamment transposer dans leurs législations nationales l'Instrument international visant à permettre aux Etats de procéder à l'identification et au traçage rapide et fiables des armes légères et de petit calibre illicites adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2005, en veillant tout particulièrement à ce que les munitions soient également incluses dans la portée des dispositions adoptées.

⁴⁶ Les programmes de désarmement établis sur base du principe "armes en échange du développement" prévoient que les ex-combattants qui participent au processus de désarmement et démobilisation bénéficient, en échange de leur arme, d'un soutien, non seulement financier, leur permettant de se réinsérer socialement par la réalisation de projets de développement durable. Ces programmes prévoient souvent que l'ancien combattant bénéficie d'une formation professionnelle, d'une aide financière et d'un accompagnement individuel. Les programmes de désarmement de type « *armes pour argent* » ne prévoient, quant à eux, que le rachat des armes aux combattants.

Les expériences récentes ont permis de montrer que cette dernière approche est généralement moins efficace et peut entraîner des phénomènes tout à fait contraires aux résultats espérés comme une revitalisation des trafics illicites.

19. De même, ils devraient exercer une pression sur leurs gouvernements pour qu'ils collaborent à la conclusion d'un traité global et contraignant sur le commerce des armes (communément appelé ATT).

Mesures préventives

20. Il incombe également aux parlementaires de guider les gouvernements dans la prise de mesures préventives qui sont souvent absentes dans les instruments internationaux car ces derniers sont adoptés, dans la majorité des cas, sur base de consensus, certains Etats acceptant mal l'imposition supranationale de mesures de contrôle du circuit légal. Dans le cas des ALPC, un contrôle efficace du circuit licite en vue de prévenir le détournement vers le circuit illicite est primordial. Des inspections physiques qui seraient effectuées lors des transferts aux points d'exportation, de transit et d'importation en vue de vérifier la conformité entre ce qui est réellement expédié et réceptionné par rapport aux documents sont d'une importance capitale. De même, la vérification périodique des stocks et de l'utilisation des armes est nécessaire afin d'éviter la déviation ultérieure vers un utilisateur final indésirable.

21. Au titre de la prévention au sens plus ample du terme, les parlementaires devraient donc élaborer, en étroite collaboration avec leurs gouvernements, un plan d'action national de prévention de la violence armée, de réduction de la demande des armes par les populations civiles et de contrôle de la circulation de ces armes.

La création d'un espace international de dialogue

22. L'approche internationale dans la lutte contre la circulation illicite des ALPC devant être globale et cohérente, il revient également aux parlementaires, tout comme aux autres acteurs gouvernementaux et de la société civile impliqués dans cette lutte, de favoriser le dialogue sur base de l'échange d'expériences nationales et locales.

23. La facilitation du débat et du dialogue est un domaine dans lequel les parlementaires peuvent jouer un rôle actif et constructif, profitant notamment de leur participation active aux initiatives régionales ou internationales qui sont inscrites dans l'agenda international (transformation du Moratoire de l'Afrique de l'Ouest en instrument contraignant en juin 2006, projet de Traité international sur les transferts d'armement, négociations pour l'adoption d'un instrument international sur les activités de courtage en armement, élargissement de la portée de l'instrument de l'ONU sur le marquage et l'identification des ALPC illicites aux munitions, etc.).

Résoudre les problèmes sociétaux à l'origine des conflits

24. Les conflits alimentés et exacerbés par la prolifération des ALPC puisent souvent leurs racines dans le sous-développement des régions concernées, la mauvaise gouvernance, le dysfonctionnement de l'appareil judiciaire et sécuritaire, la corruption, les conflits interethniques et interreligieux. En prenant les mesures nécessaires à résoudre ces problèmes sociétaux et en incitant leurs gouvernements à œuvrer de manière analogue, les parlementaires peuvent donc jouer un rôle direct, y compris en matière de réduction de la demande des ALPC.

25. La lutte contre la prolifération des ALPC s'inscrivant dans un contexte plus ample que celui du contrôle des armements *stricto sensu*, les parlements doivent également être attentifs à prendre toutes les mesures législatives permettant de promouvoir toutes les actions gouvernementales de nature à contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire des Nations Unies, à la réduction de la pauvreté, de l'exclusion sociale et du racisme, à la formation et à l'encadrement des enfants et des adolescents et à la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et les trafics d'êtres humains, de stupéfiants et de matières premières.