

Vers un instrument juridique sur le contrôle des armes légères et de petit calibre en Afrique centrale

Par **Ilhan Berkol**, Chercheur au GRIP

20 avril 2008

1. Introduction

L'Afrique centrale est une des régions les plus affectées par la problématique des armes légères et de petit calibre (ALPC). Depuis l'adoption du Programme d'action de l'ONU sur les ALPC en juillet 2001 (PoA), plusieurs sous-régions d'Afrique s'activent à sa mise en œuvre et ont adopté des instruments régionaux pour remédier à cette problématique. L'Afrique centrale s'inscrit à son tour dans cette dynamique. Les États membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) ont décidé d'élaborer un instrument juridique de lutte contre les ALPC dans la région de l'Afrique centrale lors de la 25^{ème} réunion ministérielle du Comité consultatif permanent de l'ONU sur les questions de sécurité en Afrique centrale (CCPNUQSAC) en mai 2007 à Sao Tomé.

Créé au début des années 1990¹ pour suppléer à l'absence de structure effective de gestion des questions de paix et de sécurité en Afrique centrale, le Comité se réunit deux fois par an en attendant la fin du renforcement des structures de la CEEAC dans le cadre d'un programme mis en œuvre par l'Union européenne (UE) entre 2007 et 2010. La réunion de Sao Tomé représentait donc un enjeu important pour la CEEAC qui voulait marquer sa montée avec une nouvelle équipe et un programme de mise en œuvre opérationnelle de ses structures.

« L'initiative de Sao Tomé » a donc lancé le processus qui devrait être concrétisé lors de la prochaine réunion du Comité à Luanda en mai 2008 où les États membres de la CEEAC devraient formuler une recommandation définitive sur la voie à suivre pour mettre en place un instrument juridique sur les ALPC et ses principales composantes. En préparation de cette réunion, la CEEAC effectue actuellement une étude présentant les différentes options possibles pour le futur instrument².

2. Les initiatives sur les ALPC dans le cadre de la CEEAC

Les initiatives sur les ALPC en Afrique centrale ont commencé relativement tard par rapport aux sous-régions d'Afrique australe, de l'est et de l'ouest. C'est le PoA qui fut à l'origine des premières initiatives, certes timides par manque de moyens, dans une région pourtant dévastée par les conflits internes CEEAC et la disponibilité incontrôlée des ALPC.

1. Voir : <http://disarmament2.un.org/cab/sacsqca.html>

2. Le GRIP a été choisi par la CEEAC pour effectuer cette étude préliminaire.

Historique

La 18^{ème} réunion ministérielle du CCPNUQSAC à Bangui en août 2002 avait recommandé l'organisation d'un séminaire sous-régional sur la mise en œuvre du PoA par les États membres de la CEEAC. A l'issue de ce séminaire qui a eu lieu à Brazzaville du 12 au 14 mai 2003, un « Programme d'activités prioritaires de l'Afrique Centrale sur la mise en œuvre du PoA de l'ONU sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects » a été adopté³. Celui-ci est relativement ambitieux et vise sept points au plan national :

- La mise en place d'une Commission nationale sur les ALPC
- La collecte et la destruction des armes
- Le renforcement et l'harmonisation des législations et des procédures relatives aux ALPC
- Le renforcement des capacités des institutions de sécurité dans le contrôle des ALPC
- La promotion de la transparence par l'établissement de registres et de banques de données
- La promotion du rôle de la société civile dans la lutte contre la prolifération des ALPC

Au plan sous-régional :

- En ce qui concerne les États membres : la coopération transfrontalière en matière de lutte contre la circulation illicite des ALPC
- En ce qui concerne la CEEAC : la mise en place d'une Unité sur les armes légères au sein du Secrétariat Général de la CEEAC

Malgré l'établissement d'un calendrier de mise en œuvre pour deux ans, force est de constater qu'à ce jour le Programme d'activités prioritaires et le plan de stratégie de sa mise en œuvre n'ont pas pu être réalisés d'une manière concertée et harmonisée par les États membres, d'une part, et sous la conduite du Secrétariat de la CEEAC, d'autre part. Ce fut une nouvelle démonstration du manque d'efficacité des initiatives conçues sur une base volontaire comme le PoA de l'ONU. C'est pour cela que l'initiative de Sao Tomé a été lancée en mai 2007 et que la 26^{ème} réunion ministérielle de Yaoundé, en septembre 2007, a décidé de faire la promotion de sa mise en œuvre.

Le rapport de la réunion de Yaoundé a également pris acte du Mémoire d'entente qui a été signé entre l'UNODA⁴ et le Secrétariat général de la CEEAC le 18 août 2007 pour la mise en œuvre du projet. Le CCPNUQSAC s'est également déclaré disposé à examiner l'avant projet de texte sur le futur instrument de contrôle des ALPC et a accepté la méthodologie envisagée prévoyant l'élaboration simultanée de l'instrument et de son plan d'action⁵, ce qui a conduit à la réalisation de l'étude susmentionnée qui est en cours.

La suite du Programme d'activités prioritaires sur les ALPC

Le Programme d'activités prioritaires a des similarités avec le Pacte sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement de la Région des Grands Lacs adopté en décembre 2006 à Nairobi⁶. En outre, il est relativement détaillé et pourrait servir de base sur certains points du futur instrument juridique et de son plan d'action⁷. Principalement, il prévoit :

- L'établissement d'un Secrétariat indépendant au sein des Commissions nationales sur les ALPC qui serait en contact permanent avec le Secrétariat général de la CEEAC ;
- L'élimination des surplus d'armes et la sensibilisation de la société civile pour leur collecte et leur destruction ;
- Le renforcement des législations sur le port, la fabrication et la vente des ALPC avec un système d'octroi de licences et le contrôle des courtiers ;
- La gestion et la sécurisation des stocks des forces armées et de sécurité ;

3. Voir le rapport de ce séminaire et le Programme d'activités prioritaires sur : <http://disarmament2.un.org/cab/sac-salw.html>

4. Office des affaires du désarmement des Nations unies.

5. Paragraphes 57-61 du rapport de la 26^{ème} Réunion ministérielle.

6. Voir le paragraphe VIII (ii) du rapport de la 25^{ème} Réunion ministérielle à Sao Tomé.

7. Voir : <http://disarmament2.un.org/cab/Documents%20SAC-SALW/programmedactivites.pdf>

- L'établissement de registres informatisés et d'un fichier national sur la fabrication, la possession et le transfert des ALPC ;
- La coopération et l'échange d'informations en matière de sécurité transfrontalière ;
- La création d'une unité spécifique sur les ALPC au sein de la CEEAC en vue de la coordination de tous les aspects techniques en matière d'ALPC ;
- Le Secrétariat général de la CEEAC coordonnerait la mise en œuvre du Programme d'activités.

Engagements de la CEEAC en matière de prévention des conflits

Les articles 2, 3, 4 et 7 du Protocole relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique centrale (COPAX) font que le futur instrument juridique sur les ALPC entre dans les objectifs du Protocole et à ce titre le COPAX pourrait être l'instance supérieure qui serait chargée du contrôle et de la mise en œuvre de l'instrument.

Nous pouvons citer également le Pacte de non-agression, de solidarité et d'assistance mutuelle de la Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) qui vise à prévenir les conflits entre États membres et prévoit des forces de paix, le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (UA) et le Pacte de non agression et de défense commune de l'UA comme étant concernés par le futur instrument sur le contrôle des ALPC.

3. Les bases d'un instrument juridique sur les ALPC en Afrique centrale

Il existe quatre instruments juridiques et deux instruments politiquement contraignants sur les ALPC qui concernent la sous-région d'Afrique centrale par le biais des États membres de la CEEAC qui y sont parties. Ces instruments sont dans l'ordre chronologique :

- Le Protocole de l'ONU sur les armes à feu (juridique, à vocation universelle)⁸
- Le Programme d'action de l'ONU sur les ALPC (politique, à vocation universelle)⁹
- Le Protocole de la SADC (juridique, Afrique australe)¹⁰
- Le Protocole de Nairobi (juridique, Corne de l'Afrique et Grands Lacs)¹¹
- La Convention de la CEDEAO (juridique, Afrique de l'ouest)¹²
- L'Instrument sur la traçabilité des ALPC (politique, à vocation universelle)¹³.

Le futur instrument de l'Afrique centrale devrait tenir compte des dispositifs proposés par ces différents documents, sans être en contradiction, de façon à aboutir à un instrument efficace et moderne tenant compte des dernières évolutions en matière d'ALPC.

8. « 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 », Document de l'ONU, A/RES/55/255, du 8 juin 2001 : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1879.pdf> ; les États de la région d'Afrique centrale qui y sont parties sont la RDC, Sao Tomé et Príncipe, la RCA et le Rwanda.

9. « Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects », Document de l'ONU, A/CONF.192/15, 20 juillet 2001: <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1877.pdf>.

10. La Communauté de développement de l'Afrique australe, « Protocol on the control of firearms, ammunition and other related materials in the Southern African Development Community (SADC) Region », 14 août 2001, Blantyre : <http://www.grip.org/bdg/g2010.html> ; la RDC est le seul pays d'Afrique centrale signataire du Protocole mais ne l'a toujours pas ratifié.

11. « 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'Afrique », 21 avril 2004, Nairobi : <http://www.grip.org/bdg/g4553.html> ; de la région d'Afrique centrale, la RDC et le Burundi sont signataires du Protocole. Le Rwanda est également partie à l'instrument mais s'est retiré récemment de la CEEAC.

12. La Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, « Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes », 14 juin 2006, Abuja : http://www.grip.org/research/convention_CEDEAO_FR.pdf

13. « Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des ALPC illicites », Document de l'ONU, A/60/88, 27 juin 2005 (version française révisée et publiée le 2 mars 2007) : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4304.pdf>

L'existence de la CEEAC en tant qu'institution régionale est un élément positif qu'il faudrait exploiter comme ce fut le cas en Afrique de l'ouest avec la CEDEAO. Ces deux régions se distinguent donc des deux autres régions, l'Afrique de l'est et l'Afrique australe, où existent les deux protocoles susmentionnés mais sans une institution régionale similaire. On pourrait donc s'inspirer de certaines dispositions de la Convention de la CEDEAO, notamment institutionnelles, pour développer un instrument qui serait coordonné par la CEEAC.

Pour la raison évoquée ci-dessus, une simple adoption du Protocole de Nairobi par les États d'Afrique centrale, malgré l'existence de deux pays de la sous-région signataires de ce Protocole, ne serait donc pas indiquée. Des questions d'ordres techniques et juridiques viennent également appuyer cette thèse. Par exemple, les registres ne sont pas développés dans le texte du Protocole de Nairobi et il n'y a pas de mécanisme de traçage, le Protocole étant antérieur aux deux instruments les plus récents. Toutes les questions techniques sont développées dans un guide de meilleures pratiques qui n'est pas juridiquement contraignant, alors que, comme c'est le cas pour la Convention de la CEDEAO, on pourrait les mettre directement dans le texte du futur instrument de la CEEAC. Les aspects institutionnels sont également négligés dans le Protocole de Nairobi. Par ailleurs, le RECSA qui est chargé de coordonner l'application du Protocole de Nairobi a des difficultés pour coordonner les 11 pays signataires du Protocole, l'élargissement à 19 pays paraît difficilement gérable par cette organisation.

Le Protocole sur les armes à feu de l'ONU étant dans un cadre strictement de criminalité transnationale organisée, il serait difficile de l'adapter aux transferts d'États à États dans une région telle que l'Afrique centrale. Quant à l'Instrument sur la traçabilité de l'ONU, son manque d'application actuelle montre que des questions éminemment techniques devraient être gérées dans un cadre juridique avec l'appui d'une instance spécialisée en armes légères. La transformation du Moratoire de la CEDEAO, politiquement contraignant, en une Convention, suite aux problèmes rencontrés dans sa mise en œuvre, vient également appuyer cette thèse.

Le rôle de la CEEAC

La coordination de l'instrument par la CEEAC dans un cadre juridique incluant les questions techniques telle que fut le cas dans la Convention de la CEDEAO serait donc un choix intéressant tout en tenant compte des particularités d'Afrique centrale. La reconstruction actuelle de la CEEAC pourrait être une opportunité dans le sens où il y aurait une certaine malléabilité pour instaurer une base solide en vue de la mise en œuvre du futur instrument. Des moyens nécessaires à son application seront à mettre en œuvre à la fois au sein de la CEEAC et dans les États membres. L'existence des guerres dans la région du nord devrait inciter les États à prendre conscience de la nécessité de rendre la région exempte d'ALPC illicites et de contrôler les importations, le commerce et la détention d'armes d'une manière efficace. Dans une région comme l'Afrique centrale, on pourrait ni réformer le secteur de sécurité ni parler de développement durable sans s'attaquer radicalement au problème de prolifération des ALPC.

Le Secrétariat général de la CEEAC devrait gérer un volet politique important, notamment si l'on adoptait l'interdiction totale des transferts d'armes, assortie d'exemptions pour des besoins légitimes, comme c'est le cas en Afrique de l'ouest depuis 1998¹⁴. Le Département Intégration Humaine, Paix, Sécurité et Stabilité (IHPS) de la CEEAC serait donc indiqué pour gérer la future convention. Il devrait donner son avis sur les demandes d'exemption et les transmettre aux États membres, par exemple au niveau de la Commission de défense et de sécurité (CDS) de la CEEAC puis du COPAX pour la décision finale qui serait prise par consensus. Cette collégialité des décisions pourrait être à l'origine de l'établissement de mesures de confiance entre les États et permettrait de lever la suspicion qui provient souvent du manque de dialogue effectif entre les dirigeants.

Dans tous les cas de figure, une entité spécifique en ALPC en vue de traiter les dossiers et suivre l'application de l'instrument par les États membres devrait être instaurée au sein de la CEEAC. Le futur instrument devrait être préventif et à cet effet des mesures proactives de contrôle et d'échange d'information devraient être prises. Un comité de suivi devrait être mis en place pour passer les

14. De plus en plus d'États adoptent dans leur législation nationale le régime d'interdiction totale pour le port et la détention par les civils, l'application étant plus facile sur le terrain.

informations de la CEEAC vers les États¹⁵ et assurer le suivi nécessaire du processus. Ce mécanisme de suivi pourrait d'ailleurs en sens inverse aider les États à faire valoir leurs observations et les difficultés qu'ils rencontreraient dans l'application de l'instrument aux niveaux national et régional, et proposer des améliorations dans le processus.

A l'instar de la CEDEAO, la CEEAC devrait également fournir un travail technique pour l'établissement d'un registre régional et assister les États au niveau du marquage et du traçage des ALPC. Un suivi de l'harmonisation des législations nationales ainsi que de l'application de l'instrument devrait être fait régulièrement. A cet effet, le Secrétariat général de la CEEAC devrait recevoir des États membres des rapports annuels et produire à son tour un rapport sur l'application du document.

4. Conclusions

Une comparaison des instruments susmentionnés montre que le plus indiqué serait de prendre comme modèle la Convention de la CEDEAO et de développer les différents chapitres tels que les transferts et les critères d'exemption, la fabrication et la détention par les civils avec un contrôle strict des États, les mesures de transparence en établissant des registres nationaux, régionaux et des forces de paix, les aspects techniques tels que le marquage, le traçage et le courtage, et l'institutionnalisation d'un ensemble d'acteurs et de mécanismes. Le Plan d'action en vue de la mise en œuvre de l'instrument devrait être développé en même temps que l'instrument compte tenu des problèmes rencontrés à cet effet dans les autres régions qui ont accumulé des retards importants dans la mise en œuvre des instruments. Celui-ci devrait comporter en premier lieu un volet pour la promotion de la ratification de l'instrument.

Par ailleurs, le Centre Régional pour la Paix et le Désarmement en Afrique (UNREC) pourrait jouer un rôle de catalyseur dans le développement de l'instrument et être un partenaire précieux en matière de formation de futurs experts en ALPC.

La présidence actuelle de la CEEAC est exercée par la RDC qui est signataire de 5 des six instruments susmentionnés. En tant que membre de trois régions en Afrique subsaharienne, elle a une position particulière qui pourrait aider à mener à bien le développement d'un tel instrument sur les ALPC. Quant à la Belgique pour qui la sous-région est prioritaire en Afrique, à côté du rôle de participant au financement du processus à travers l'UE, elle pourrait donc jouer un rôle politique important auprès de la CEEAC, notamment grâce à ses relations particulières avec la RDC.

* * *

15. La CEEAC vient d'instaurer un Comité des ambassadeurs qui pourrait donc prendre en charge cette tâche.