

SEMINAIRE REGIONAL
SUR LES ARMES LEGERES ET DE PETIT CALIBRE ET SUR LA CEPGL

Séminaire co-organisé par l'AWEPA et le PNUD
Kinshasa, 2-4 Novembre 2005

**LE ROLE DES PARLEMENTAIRES DANS LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC
DES ARMES LEGERES ET DE PETIT CALIBRE**

Exposé de M. François-Xavier de Donnea
Ministre d'Etat (Royaume de Belgique)

INTRODUCTION

Permettez-moi de féliciter l'AWEPA et le PNUD pour le travail accompli depuis 2003, dans la région des Grands Lacs, dans un domaine particulièrement crucial pour sa sécurité et celle d'autres régions d'Afrique : le contrôle du trafic illégal des armes légères et de petit calibre.

Vous connaissez mieux que moi les ravages occasionnés directement et indirectement par ce trafic et notamment au Congo où il serait responsable de 25 à 30.000 morts par mois, soit l'équivalent d'un Tsunami tous les dix mois environ !

Je me réjouis particulièrement de l'implication des parlementaires dans la recherche de solutions à ce problème. En la matière, le dialogue et la coopération interparlementaires sont aussi importants que les contacts et les travaux intergouvernementaux. Ce sont les parlementaires qui votent les lois et les règlements servant de base à l'action contre les trafics d'armes. Mais ils constituent également un précieux relais vers l'opinion publique qui doit comprendre et accepter les mesures prises. Enfin, les parlementaires peuvent et doivent être un groupe de pression qui fasse « bouger » les gouvernements ...

Dans le domaine de la lutte contre le trafic illicite des armements, des lois, des règlements et des codes de conduite doivent être non seulement arrêtés au niveau national, mais des mesures harmonisées doivent aussi être prises au niveau régional (Pays des Grands Lacs, Union africaine, Union européenne) ainsi qu'au niveau global (ONU).

Les travaux de ce séminaire se situent heureusement dans le prolongement et dans le cadre des travaux de l'Union africaine qui a abordé cette problématique dès 1998 et de l'ONU dont la conférence de juillet 2001 sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre a élaboré le premier cadre général de la lutte à l'échelle mondiale contre ce trafic illicite.

Cette conférence se situe également fort utilement dans le cadre, le prolongement et la philosophie de la Déclaration de Dar-es-Salaam du 20/11/2004 sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs, de la Conférence Internationale sur la région des Grands Lacs ainsi que du protocole de Nairobi de mars 2000. Elle fait suite à la Conférence tripartite de Kigali organisée les 18 et 19 avril 2005 sur le même thème.

Cette conférence constituera aussi une contribution importante aux réunions prévues sur la question par l'ONU en juin 2006, ainsi qu'à l'Assemblée Générale de l'Union Interparlementaire qui traitera de la question à Nairobi en mai 2006.

Tous ces travaux doivent en effet s'emboîter comme un jeu de poupées russes et contribuer à la solution du problème par étapes successives.

Dans la région des Grands Lacs, tout comme d'autres régions du continent (Corne de l'Afrique, Afrique de l'Ouest) l'éradication du trafic illicite d'armes légères et de petit calibre constitue une étape fondamentale dans le rétablissement de la paix et de la sécurité, condition essentielle du développement durable, qui doit à son tour éviter les rechutes chroniques dans la violence et l'insécurité. Paix et développement sont indissociablement liés et se confortent l'une l'autre.

Ensemble ils permettent de consolider la démocratie qui est également une condition du développement et de la paix civile durables.

Je voudrais aborder deux thèmes :

- quelles sont les mesures prises en Europe pour contrôler les exportations illicites d'ALPC ?
- quel rôle les parlementaires peuvent-ils et doivent-ils jouer dans la lutte contre le trafic des ALPC ?

INITIATIVES EUROPEENNES

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 ALPC (juillet 2002) et la Position commune du Conseil sur les activités de courtage en armements (juin 2003).

C'est sur base de ce code de conduite que la Belgique a refusé, voici quelques mois, une licence d'exportation pour la construction d'une usine de munitions en Tanzanie.

Plusieurs initiatives parlementaires nationales ayant trait à la problématique des ALPC ont vu le jour en Europe. La priorité 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.

Le Parlement européen représente un exemple concret d'instance parlementaire régionale active sur le sujet des ALPC. En matière de contrôle des ALPC, le Parlement européen n'a pas d'autorité législative, les Etats membres restant seuls compétents pour légiférer.

Le rôle principal du Parlement européen en matière de contrôle de l'armement est d'œuvrer pour définir et influencer l'agenda politique des États-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 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 réservé 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.

A plusieurs occasions, le Parlement européen a également proposé l'idée de créer et développer un mécanisme global de contrôle des ALPC. A ce titre, trois résolutions du Parlement européen appellent notamment le Conseil européen et les États-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.

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.

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 légères* de novembre 2000 et la *Décision établissant les principes de l'OSCE en matière d'exportation des MANPADS (Man Portable Air Defence System – Systèmes de défense anti-aérienne individuels)* de mai 2004.

Lors de sa présidence de l'OSCE en 2006, la Belgique fera de la question du contrôle du trafic d'armes, au départ de l'OSCE, un point important de son agenda.

Le rôle des parlements dans le contrôle des ALPC

Il est possible d'inscrire le rôle des parlementaires dans le contrôle des ALPC à plusieurs niveaux et dans différents domaines.

- 1. La création d'un cadre législatif national.** La gestion et le contrôle de l'armement de manière générale 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.

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 complices.

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 perpétraient 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.

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).

- 2. La participation aux politiques nationales et les garanties de transparence :** 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 ne soit 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.

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.

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

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.

Enfin, 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.

3. **Le respect des engagements internationaux** : 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.

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.

4. 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 contre développement* » par rapport à ceux qui prévoient le simple rachat des armes à 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.

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.

5. **Assurer une cohérence et une harmonisation des réponses nationales** : les trafics et le commerce illicite des armes ne respectant pas les frontières géographiques des États, 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.

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 base d'expériences nationales et à élaborer des réponses qui soient cohérentes avec les instruments de contrôle et de lutte déjà en application.

Le présent séminaire, regroupant des parlementaires du Burundi, de la RDC et du Rwanda, s'inscrit parfaitement dans cette optique.

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.

Dans ce contexte, les parlementaires devraient notamment transposer dans leurs législations nationales l'instrument sur le marquage, l'enregistrement et

l'identification des ALPC conclu au sein des Nations unies en juin 2005, en veillant tout particulièrement à ce que les munitions soient également incluses dans la portée des dispositions adoptées.

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).

- 6. Mesures préventives :** Il incombe également aux parlementaires de guider les gouvernements dans la prise de mesures préventives qui sont souvent absentes dans les instruments internationaux. 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.

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.

- 7. Résoudre les problèmes sociétaux à l'origine des conflits :** 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.

CONCLUSION

L'éradication des ALPC illicites est une condition sine qua non de la réalisation des objectifs du millénaire et de l'existence d'Etats de droit démocratiques. Les parlementaires ont un rôle crucial et déterminant à jouer en la matière.
