

La dimension humaine du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères : le rôle déterminant de l'Afrique

Valerie YANKEY-WAYNE

Le Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects¹ est aujourd'hui le principal instrument mondial sur la prolifération des armes légères et leur utilisation abusive². Il a pour objectif principal de favoriser des communautés plus sûres dans lesquelles les armes légères ne sont plus utilisées de manière abusive. Lorsqu'il fut adopté en 2001, ses détracteurs conclurent que le Programme d'action n'avait pas vraiment de rapport avec l'insécurité humaine : dans l'intérêt du compromis et du consensus, les normes et engagements qui portaient sur la dimension humaine de l'impact des armes légères avaient été soigneusement écartés ou formulés de façon particulièrement frustrante.

La dimension humaine du contrôle des armes légères inclut les droits de l'homme, les questions humanitaires et de développement, et la prévention de la criminalité. Malgré ses limites, le Programme d'action est un instrument d'une portée relativement large. Ses engagements constituent, en fait, un cadre pour une réelle action concertée afin de lutter contre l'insécurité humaine que génèrent la prolifération des armes légères et leur utilisation abusive. Nous devons nous assurer que ce cadre se traduit par des actions concrètes.

L'Afrique est particulièrement bien placée pour démontrer la présence incontestable de l'élément humain dans le Programme d'action, à la fois dans sa formulation et dans son application. Cet article examine la pertinence du document politique pour les questions d'insécurité humaine en soulignant le rôle que les initiatives africaines sur la question du coût humain des armes légères ont joué dans l'élaboration du Programme d'action. Il analyse certaines dispositions techniques du Programme d'action et explique comment les traduire par une action réelle contre les répercussions humanitaires des armes légères.

Le coût humain de l'accès non réglementé aux armes légères en Afrique : un facteur important dans l'élaboration du Programme d'action

LE COÛT HUMAIN DES ARMES LÉGÈRES AVANT LE PROGRAMME D'ACTION

Les armes légères représentent un énorme problème humanitaire, surtout en Afrique subsaharienne où elles sont essentiellement utilisées pour des conflits, des crimes ou des violations des

Valerie Yankey-Wayne est chercheur à l'UNIDIR, Genève. Elle se spécialise dans les initiatives régionales africaines sur les armes légères et sur les questions des droits de l'homme s'agissant de l'utilisation abusive des armes à feu. Elle est également candidate au doctorat au Centre d'études militaires et stratégiques, Université de Calgary (Canada). Cet article a bénéficié des commentaires de Edward J. Lurance et d'Alun Howard. Ils ne peuvent être tenus responsables des erreurs de fait ou d'opinion qui auraient pu se glisser dans cet article.

droits de l'homme. La prolifération, la disponibilité et l'emploi aveugle d'armes légères ont déstabilisé les régions ; alimenté et prolongé les conflits ; favorisé l'émergence de nouveaux conflits ; rendu les conflits plus mortels ; exacerbé le déplacement de familles et de communautés ; compromis la valeur et la dignité de la vie humaine ; stimulé une culture de la violence ; entravé les initiatives de secours et l'action humanitaire ; compromis l'espoir d'une bonne gestion des affaires publiques ; conduit à l'effondrement de l'État ; et empêché la consolidation de la paix ainsi que le développement économique et social³.

Dans les années 90, les conflits se sont multipliés en Afrique et ont changé de nature. En 2000, plus de la moitié des pays de la région avaient été directement ou indirectement touchés par un conflit ; il s'agissait, dans la plupart des cas, de guerres entre factions. Dans ces cas-là, il n'existe pas de ligne de front bien définie et les combats ne dépendent pas d'une réelle stratégie mais éclatent selon

Les enfants, qui sont le plus vulnérable de tous les groupes, ont été visés, abusés, mutilés, exploités comme soldats, affamés et exposés à des brutalités extrêmes.

les situations. Ces guerres, qui cherchent à durer, tentent délibérément d'impliquer, exploiter et contrôler une part importante de la population civile.

Les enfants, qui sont le plus vulnérable de tous les groupes, ont été visés, abusés, mutilés, exploités comme soldats, affamés et exposés à des brutalités extrêmes. Des filles et des garçons sont enrôlés de force dès l'âge de sept ans pour être des combattants ou deviennent soldats tout simplement pour survivre. Des familles et des communautés ont été déplacées en fuyant les conflits dans la région. Des organisations humanitaires se sont retirées de certains territoires en raison du danger que représentaient les hostilités armées. Ceux qui vivaient dans le plus grand danger ont ainsi été privés d'aide⁴.

La disponibilité croissante des armes légères en Afrique a aussi favorisé une culture de la violence aussi bien dans les communautés qui sortaient d'un conflit que dans des communautés relativement pacifiques, compromettant une conduite avisée des affaires publiques et la consolidation de la paix. Des changements dramatiques se sont produits dans des communautés pastorales traditionnelles. Les rivalités classiques entre bergers s'agissant des ressources se sont transformées en affrontements mortels – attaques armées pour prendre du bétail afin de reconstituer son cheptel, payer une dot ou exercer une revanche⁵. (Voir Encadré 1 pour plus de précisions sur le coût humain des armes légères)

Encadré 1. Le coût humain des armes légères avant le Programme d'action

- L'on estime à près de 4 millions, le nombre de personnes mortes en République démocratique du Congo entre 1998 et 2004⁶.
- Les conflits armés ont tué environ 2 millions d'enfants, blessé 6 millions, traumatisé plus de dix millions et fait plus d'un million d'orphelins⁷.
- En Afrique du Sud, en 2000, 699 enfants de moins de 18 ans furent tués par des armes à feu, soit une moyenne de deux jeunes chaque jour⁸.
- L'Afrique compte le plus grand nombre de réfugiés : 3,6 millions de personnes ont fui leur maison et 3,3 millions ont cherché asile en Afrique en 2001. Huit des dix plus grands exodes dans le monde concernaient des régions en conflit en Afrique⁹.
- Sur les 32 pays classés « à faible développement humain », 22 ont souffert d'un conflit depuis 1990. Vingt de ces pays sont africains¹⁰.

Le rôle de l'Afrique dans l'élaboration du Programme d'action

Tous ces éléments qui ne prêtent guère à l'optimisme ont conduit l'Afrique à prendre l'initiative pour faire du problème des armes légères une préoccupation internationale et régionale.

Les initiatives africaines, au niveau continental et sous-régional, ont beaucoup apporté aux négociations sur l'élaboration du Programme d'action des Nations Unies¹¹. En 1993, le Président du Mali, Alpha Oumar Konaré, prit la première initiative importante destinée à inscrire le problème des armes légères à l'ordre du jour des Nations Unies en demandant que les Nations Unies dépêchent une mission consultative sur le contrôle et la collecte des armes légères dans la région sahélo-saharienne. Cette mission se rendit au Mali et dans six autres pays entre 1994 et 1995. Cette initiative encouragea l'Assemblée générale à créer, en 1995, un premier Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères, qui produisit un rapport en 1997, puis un deuxième Groupe d'experts, avec un rapport en 1999¹². Le rapport du Groupe établi par consensus et approuvé en décembre 1999 par la résolution 54/54 V de l'Assemblée générale, décidait de convoquer en 2001 une conférence des Nations Unies sur les armes légères¹³.

DES INITIATIVES CONTINENTALES

Avant la conférence des Nations Unies, plusieurs rencontres de haut niveau furent organisées à l'échelle continentale pour déterminer l'ampleur de la prolifération des armes légères dans la région et définir un cadre général pour une action africaine commune.

- Conseil des ministres de l'Organisation de l'unité africaine (l'OUA, qui est aujourd'hui l'Union africaine), soixante-huitième session ordinaire, Ouagadougou (Burkina Faso), juin 1998. La décision CM/Dec. 432 (LXVIII) soulignait le rôle que l'OUA devrait jouer pour coordonner les efforts de lutte contre le problème des armes légères en Afrique et pria le Secrétaire général de l'OUA d'établir un rapport complet sur la question.
- Assemblée des chefs d'État et de gouvernement, trente-cinquième session ordinaire de l'OUA, Alger (Algérie), juillet 1999. La décision AHG/Dec. 137 (LXX) préconisait une stratégie africaine face aux problèmes que représentaient la prolifération, la circulation et le trafic illicites d'armes légères.
- Réunion du Conseil des ministres sur la décision AHG/Dec. 137 (LXX), soixante et onzième session ordinaire de l'OUA, Addis-Abeba (Éthiopie), mars 2000 (décision CM/Dec. 501 [LXXI]).
- Première réunion continentale d'experts africains sur les armes légères, Addis-Abeba (Éthiopie), mai 2000.
- Consultation internationale sur la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères, Addis-Abeba (Éthiopie), juin 2000.
- Réunion du Conseil des ministres sur la décision AHG/Dec. 137 (LXX), soixante-douzième session ordinaire de l'OUA, Lomé (Togo), juillet 2000 (décision CM/Dec. 527 [LXXII]).

Ces différentes réunions et consultations aboutirent à une position africaine commune sur la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères, plus connue sous le nom de Déclaration de Bamako, adoptée en décembre 2000¹⁴. Elle préconisait une solution africaine coordonnée face au problème du trafic d'armes et définissait des principes concertés directement pertinents pour la Conférence de 2001 sur les armes légères.

DES INITIATIVES SOUS-RÉGIONALES

L'Afrique subsaharienne a joué un rôle décisif en intensifiant les initiatives régionales qui ont alimenté le processus international sur les armes légères. Au Mali, dans le cadre du règlement des troubles civils qui avaient éclaté en 1990, une « Flamme de la Paix » – une destruction symbolique de toutes les armes collectées – brûla à Tombouctou en 1996¹⁵. Le Mali créa un modèle de l'approche « sécurité d'abord » pour les initiatives de développement. Il instaura un programme « armes contre développement », qui permet non seulement de réduire le nombre d'armes en circulation, mais aussi de rapprocher les communautés pour leur garantir à la fois sécurité et développement¹⁶.

D'autres initiatives prises au niveau sous-régional attestent de l'inquiétude que suscitaient les armes légères et leurs conséquences sur l'insécurité humaine.

- Le Moratoire de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères, octobre 1998.
- Le Programme d'action régional de l'Afrique australe sur les armes légères et le trafic illicite d'armes, 1998.
- Les décisions prises par le Conseil de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) pour la prévention et la lutte contre le trafic illicite d'armes légères et la criminalité, août 1999.
- La Déclaration de Nairobi sur le problème de la prolifération des armes légères illicites dans la région des Grands Lacs et la corne de l'Afrique, mars 2000, et son Programme d'action coordonné et son Plan de mise en œuvre.
- Les efforts engagés par les membres de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, dans le cadre du Comité consultatif permanent des Nations Unies chargé des questions de sécurité en Afrique centrale, pour lutter contre la prolifération et la circulation illicite des armes légères en Afrique centrale, 2000.

La dimension humaine du document politique

Les délégués africains ont profité de la conférence des Nations Unies pour faire connaître leurs engagements et promouvoir et défendre la position africaine commune¹⁷. Grâce aux différentes initiatives africaines, certaines priorités de l'Afrique concernant la dimension humanitaire du problème sont reflétées dans le Programme d'action, même si ce n'est que timidement. Elles concernent notamment les conséquences sur les enfants ; le besoin de collecter les armes ; les efforts de désarmement, de démobilisation et de réinsertion après les conflits ; et l'élaboration et l'application de programmes de sensibilisation de l'opinion sur le problème des armes légères. Le Programme d'action reprend, en outre, presque tous les points énoncés dans les rapports des groupes d'experts de 1997 et 1999. Il a donc une portée relativement importante et contient des normes et des programmes concertés considérables.

LA SECTION I : LE PRÉAMBULE

Le préambule énonce le but ou l'utilisation d'un instrument. Il lui donne « vie, sens et vitalité »¹⁸. Le préambule est donc une référence pour l'application ou pour un usage ultérieur. Le préambule du

Programme d'action énonce de manière exhaustive le but visé par le Programme, précisant les valeurs et aspirations des États qui s'engagent par ce document.

Contrairement aux affirmations de ceux qui estiment que le Programme d'action ne fait aucune référence explicite à des questions humanitaires et qu'il n'y a donc pas de raison que les États prennent des mesures sur de telles questions, le préambule du Programme d'action fait référence aux questions humaines que posent le trafic illicite d'armes légères, leur prolifération et leur utilisation abusive. Il est une expression forte de l'engagement des États Membres à traiter les questions de sécurité humaine que pose le problème des armes légères. En conséquence, même s'il ne crée pas d'obligation, le préambule peut et devrait être utilisé plus positivement pour guider l'interprétation des dispositions du Programme d'action¹⁹.

Le préambule du Programme d'action fait référence aux questions humaines que posent le trafic illicite d'armes légères, leur prolifération et leur utilisation abusive.

LES SECTIONS II ET III : LES DISPOSITIONS DU PROGRAMME D'ACTION

Le Programme d'action comporte 41 paragraphes sur les actions précises devant être prises par les États Membres aux niveaux national, régional et international pour lutter contre le commerce illicite des armes légères. Il prévoit, entre autres, des contrôles et des mesures sur les activités suivantes : transferts d'armes légères, avec notamment des certificats d'utilisateurs finals ; le courtage ; l'application des embargos sur les armes décidés par le Conseil de sécurité de l'ONU ; le marquage, l'enregistrement et le traçage des armes légères ; la sécurité et la gestion des stocks d'armes ; et des échanges d'informations et la transparence. Certaines de ces dispositions peuvent sembler trop techniques pour avoir un rapport avec l'aspect humain du problème. Mais un examen plus minutieux permet de mieux comprendre.

Plus de 150 réfugiés furent tués dans une attaque dans le camp de transit de Gatumba au Burundi, le 13 août 2004. Sur les cartouches récupérées sur le lieu du massacre figuraient des codes qui identifiaient leur fabricant ou le pays de fabrication, ainsi que l'année de production. Si des normes internationales de marquage, d'enregistrement et de traçage des armes légères avaient été en place, il aurait été possible d'identifier à quel stade ces armes s'étaient retrouvées entre les mains des groupes armés qui perpétrèrent ce massacre. L'élaboration et l'application de telles normes permettront d'éviter de nouveaux détournements.

Selon un rapport récent d'Amnesty International, de grandes quantités d'armes et de munitions quittent des stocks militaires non contrôlés dans les Balkans ou en Europe orientale et se retrouvent en Afrique, dans la région des Grands Lacs dévastée par les conflits, alors qu'il est prouvé qu'elles servent à commettre des violations graves des droits de l'homme. Ces flux d'armes se sont poursuivis malgré un embargo sur les armes décrété par l'ONU et un processus de paix engagé en 2002²⁰. La région d'Ituri en République démocratique du Congo a connu au moins 55 000 morts violentes, d'innombrables décès dus à des maladies et un demi-million de personnes déplacées²¹. L'absence de contrôles sur les stocks d'armes et le non-respect par certains États, lors des transferts d'armes, des obligations qui leur incombent en vertu du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, expliquent que les armes se retrouvent facilement entre les mains de milices et de groupes armés.

Selon le rapport de 2000 du Groupe d'experts sur la Sierra Leone, des activités illégales ont permis en 1999 le transfert de 68 tonnes d'armes livrées au Burkina Faso pour les envoyer au Libéria. De là, les armes ont été transférées à un groupe armé, le Front révolutionnaire uni, en violation d'un embargo sur les armes de 1997²². Une société basée à Gibraltar avait organisé le transfert des armes ukrainiennes vers le Burkina Faso et une société britannique avait livré les armes au Burkina Faso en

son nom. Le certificat d'utilisateur final, signé par les autorités du Burkina Faso, stipulait que les forces de défense du Burkina Faso seraient les seules à utiliser ces armes ; l'opération était légale. Il n'empêche que, selon le Groupe d'experts, les armes furent transférées au Libéria quelques jours après leur arrivée au Burkina Faso. Sans un instrument international sur le courtage d'armes et des contrôles extraterritoriaux du courtage d'armes, des courtiers internationaux peu scrupuleux continueront à profiter des failles des contrôles nationaux et internationaux pour organiser des transferts d'armes vers les régions en conflit.

Le Programme d'action considère qu'il appartient au premier chef aux gouvernements de contrôler les armes légères et de prévenir et combattre leur commerce illicite, mais il reconnaît aussi que les gouvernements ne peuvent résoudre seuls ces crises. Les conséquences humanitaires de l'utilisation abusive des armes légères se font sentir à tous les niveaux de la société : au niveau des individus et des communautés, ainsi qu'aux niveaux national, régional et international. Le Programme d'action encourage les initiatives régionales et sous-régionales à respecter les engagements du Programme ; il facilite aussi l'implication des organisations régionales et internationales et celle de la société civile. Ainsi, lorsque les États ont du mal à trouver des solutions aux conséquences négatives des armes légères, le Programme d'action tente de s'assurer que la vitalité d'autres secteurs et acteurs impliqués complète et renforce les initiatives des gouvernements.

L'exécution du Programme d'action

Quelle a été l'efficacité des initiatives des États pour lutter contre les conséquences humaines du problème des armes légères ? Quelles difficultés ont-ils rencontrées ?

Au cours des deux dernières années, le nombre de conflits en Afrique a reculé, tout comme le nombre de ventes d'armes classiques, y compris celles d'armes légères²³. Signalons un autre point qui, s'il est moins réjouissant, traduit une certaine action internationale : il s'agit de l'augmentation du nombre de sanctions et d'embargos des Nations Unies. L'on compte aujourd'hui plus de démocraties, plus de programmes vérité et réconciliation²⁴, et plus de programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion dans toutes les communautés sortant d'un conflit et dans des régions fragiles comme la Somalie et le Soudan²⁵.

En Afrique, les pays jouent un rôle toujours plus important pour traiter l'aspect humanitaire du contrôle des armes légères en s'impliquant dans les initiatives régionales et internationales. Aujourd'hui, sur les trois instruments régionaux juridiquement contraignants qui portent sur les armes légères, deux sont africains ; il s'agit du Protocole de la SADC sur les armes à feu et du Protocole de Nairobi. (Le troisième est la Convention sur les armes à feu de l'Organisation des États américains de 1997²⁶.) L'Afrique de l'Ouest cherche à faire du Moratoire de la CEDEAO une convention ayant force exécutoire. Un certain nombre d'initiatives régionales et nationales sont en cours pour harmoniser et renforcer la législation sur la détention et le transfert d'armes légères, la gestion des stocks et les programmes de sensibilisation des communautés²⁷.

Depuis novembre 2004, l'idée d'un traité international sur le commerce des armes suscite un intérêt croissant ; un tel instrument permettrait de garantir que les États respectent les droits de l'homme et le droit humanitaire dans les transferts d'armes. Sur les 39 États ayant exprimé leur soutien pour un tel traité ou leur intérêt pour élaborer un instrument juridiquement contraignant sur les transferts d'armes légères, 9 sont des États africains²⁸.

Mais il reste beaucoup à faire. La disponibilité des armes légères continue d'alimenter et de prolonger les conflits en Afrique ; elle favorise aussi la multiplication des activités criminelles. Les

émigrations internes, les épidémies et les catastrophes humanitaires sont toujours plus fréquentes. La prolifération des armes est toujours une grande menace pour les régions où les conflits sont latents. Dans les régions nord du Ghana, au Nigéria ainsi que dans le delta du Niger au Nigéria, les troubles civils et la violence se poursuivent. Des tensions sécessionnistes se produisent aussi dans la bande de Caprivi (une étroite zone dans le Nord-Est de la Namibie) et l'on parle souvent de « guerre oubliée » à propos de l'enclave angolaise de Cabinda. Après dix-huit ans de combat dans le Nord de l'Ouganda, une solution réelle n'a toujours pas été trouvée et la population continue d'être terrorisée par les rebelles de l'Armée de résistance du seigneur. Les pourparlers de paix et la médiation dans la région du Darfour au Soudan et en Somalie n'ont pas encore abouti. En Afrique de l'Ouest, les tensions en Côte d'Ivoire continuent de menacer le pays et ses voisins. La sécurité reste fragile dans la plupart des régions sortant d'un conflit comme le Burundi, le Libéria, le Rwanda et la Sierra Leone.

Le Programme d'action est le principal accord mondial portant sur la prolifération et l'utilisation abusive des armes légères. Certaines de ses dispositions comptent parmi les plus avancées s'agissant de la dimension humaine du problème des armes légères, il n'empêche que le caractère vague et ambigu de certaines dispositions a entravé l'adoption de divers instruments, d'indications et de ressources qui permettraient de réels programmes durables axés sur la dimension humaine du problème.

L'application du programme d'action laisse à désirer dans des domaines comme la gestion des stocks, la tenue de registres, les programmes de sensibilisation et de désarmement, démobilisation et réinsertion, ainsi qu'au niveau des réglementations nationales. Les États ont besoin d'indications et de connaître les pratiques optimales pour trouver les réponses à leurs besoins sociaux et de sécurité régionale. Dans le cas des transferts d'armes, et s'agissant notamment de l'enregistrement, des licences, des certificats d'utilisation finale et du courtage, des instruments internationaux s'imposent pour combler les failles des régimes internationaux de transfert et les lacunes qu'exploitent aujourd'hui certains pour détourner des armes vers le marché illégal et ensuite vers des régions exposées aux conflits ou vers des acteurs qui violent les droits de l'homme. Cela permettrait aussi de faire cesser les violations régulières des embargos des Nations Unies sur les armes. Un instrument portant sur les transferts d'armes pourrait s'inspirer du nouvel instrument international sur le marquage et le traçage, un exemple d'instrument parallèle qui favorise l'exécution des dispositions du Programme d'action touchant à la dimension humaine du problème²⁹.

Un instrument portant sur les transferts d'armes pourrait s'inspirer du nouvel instrument international sur le marquage et le traçage.

Conclusions et recommandations

L'histoire africaine démontre la dimension humaine incontestable du contrôle des armes légères. Cette histoire n'est pas différente des problèmes liés à la disponibilité des armes légères dans les

Encadré 2. Le coût humain des armes légères se poursuit

- Des milliers d'enfants et de femmes sont toujours engagés dans des combats. Et notamment 12 500 filles qui combattent dans les groupes armés de la République démocratique du Congo³⁰.
- Malgré un recul global du nombre de réfugiés à la fin de l'année 2004, sur les trois régions qui ont vu leur nombre progresser, deux se trouvent dans des zones de conflit en Afrique : l'Afrique centrale et la région des Grands Lacs, ainsi que l'Est et la corne de l'Afrique³¹.

communautés dévastées par la criminalité et les conflits que ce soit en Amérique du Nord, en Amérique latine, dans les Caraïbes, dans la région Asie-Pacifique ou au Moyen-Orient.

Si la dimension humanitaire du problème des armes légères est mentionnée dans le préambule du Programme d'action, et sous-entendue et traitée indirectement par certaines mesures, le Programme d'action n'énonce pas directement ni de manière détaillée de stratégies visant à traiter la dimension humaine du problème, ce qui laisse la possibilité à des interprétations faibles et, par conséquent, à une application inefficace.

La dimension humaine du Programme d'action ne peut se satisfaire de belles paroles ; elle doit se traduire par une action concrète avec des indications, de la documentation de référence et des instruments. Les États qui se réuniront en 2006 pour examiner l'exécution du Programme d'action ont le devoir, envers eux-mêmes et leurs citoyens, au nom du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, d'examiner avec la plus grande attention les souffrances humaines que continuent de provoquer, à travers le monde, la disponibilité croissante des armes légères et leur utilisation abusive. Le Programme d'action et les personnes victimes du problème des armes légères ont tout intérêt à voir les États garder à l'esprit ces différents impératifs avant et pendant la Conférence d'examen.

IL INCOMBE AUX ÉTATS DE PROTÉGER LES DROITS DE L'HOMME

Cette obligation impose aux États trois devoirs précis. Nous allons décrire ce qu'ils impliquent s'agissant du problème des armes légères puis nous énoncerons plusieurs recommandations pour le Programme d'action³².

- *Le devoir de prévention* : empêcher les transferts d'armes aux États, aux communautés et aux acteurs non étatiques lorsqu'il existe un risque que les armes soient utilisées en violation des droits de l'homme ou du droit international humanitaire.
- *Le devoir de réaction* : face à des situations d'urgence humaine, réagir avec des mesures adaptées qui peuvent être le renforcement d'instruments régionaux et mondiaux, des sanctions ou des mesures coercitives comme des interventions humanitaires.
- *Le devoir de reconstruction* : fournir une assistance sans réserve pour le relèvement, la reconstruction et la réconciliation, surtout pour les régions sortant d'un conflit ; s'attaquer à l'origine et aux facteurs qui exacerbent directement la prolifération et l'utilisation abusive des armes légères, et notamment les conflits armés, les besoins de sécurité des communautés touchées, la criminalité, le sous-développement et d'autres crises dues à l'action des hommes qui mettent en danger les communautés.

RECOMMANDATION 1 : LE DEVOIR DE PRÉVENTION

Éviter le désastre humanitaire que provoquent la prolifération des armes légères et leur utilisation abusive implique d'accroître la responsabilité des États et des personnes impliqués dans les transferts d'armes. Le Programme d'action devrait être renforcé avec des indications ou des instruments reprenant les obligations qui incombent aux États pour les transferts d'armes en vertu du droit humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme. Citons, entre autres, les quatre Conventions de Genève et les deux Protocoles additionnels, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, l'article 3 du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (qui concerne le recours

à la force), les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, et l'article 38 de la Convention relative aux droits de l'enfant³³. Cela devrait garantir que les armes ne sont pas détournées pour des activités illégales ni pour des crimes de guerre ou des génocides³⁴.

Il faudrait envisager d'inscrire dans le droit humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme, une obligation pour les États de réglementer la détention d'armes légères par des civils. S'agissant de l'utilisation d'armes légères par des particuliers, il existe toute une série de mesures législatives pour réglementer les types d'armes disponibles et l'utilisation des armes : pour les États, et plus particulièrement ceux qui sortent d'un conflit, des mesures immédiates s'imposent pour garantir que des procédures administratives et des réglementations adaptées sont en place pour assurer un contrôle efficace de la détention légale d'armes légères.

RECOMMANDATION 2 : LE DEVOIR DE RÉACTION

Lors du Sommet mondial en septembre 2005, la communauté internationale s'est engagée à mener une action collective pour protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité³⁵. Elle a également demandé que soient élaborées des propositions tendant à accroître les moyens d'intervention rapide pouvant être déployés pour renforcer les opérations de maintien de la paix dans les situations de crise³⁶. Les armes légères étant l'un des principaux instruments utilisés dans ces crises, par exemple le génocide rwandais de 1994³⁷, ces propositions pourraient être développées lors de la Conférence d'examen de 2006.

Les États sont fortement encouragés à ériger en infraction pénale dans leur législation nationale les violations d'embargos sur les armes. Les appuis logistiques et financiers pour violer des embargos sur les armes, comme le commerce illicite de richesses naturelles, devraient aussi être interdits. Afin de soutenir les efforts des États, les Nations Unies devraient créer un groupe chargé des sanctions, qui disposerait des ressources nécessaires pour contrôler et faire appliquer efficacement les embargos sur les armes³⁸. Une façon de décourager ceux qui enfreignent les embargos sur les armes serait de les traiter comme des criminels internationaux et de les poursuivre pour crimes contre l'humanité devant la Cour pénale internationale ou des cours nationales. Une juridiction extra-territoriale pourrait aussi s'appliquer. De telles sanctions peuvent être particulièrement efficaces pour enrayer la prolifération d'armes dans les régions exposées à des conflits.

RECOMMANDATION 3 : LE DEVOIR DE RECONSTRUCTION

Cette responsabilité des États signifie un engagement réel à construire et entretenir une société où les armes légères ne sont pas utilisées de manière abusive ; il faut pour cela favoriser des conditions de sécurité publique, une paix durable, une bonne gestion des affaires publiques et un développement durable. Cette responsabilité implique la mobilisation de ressources et de fonds suffisants avec un accent particulièrement fort sur la communauté et la participation des populations locales pour traiter, tout particulièrement, les facteurs socio-économiques de la violence.

Comme les situations d'insécurité et de violence généralisée ont des effets négatifs sur les programmes d'aide et de développement, des programmes tenant compte des questions de sécurité peuvent s'avérer utiles non seulement pour les régions en conflit, mais aussi pour des communautés relativement stables. Les programmes de contrôle des armes légères devraient aussi tenir compte des

rôles différents des hommes, des femmes, des filles et des garçons et de la façon dont leurs expériences différentes de la sécurité peuvent avoir une influence immédiate sur les mécanismes et mesures de contrôle des armes légères³⁹.

Les États et les donateurs devraient faire front commun pour la sécurité et le développement, et s'assurer que l'aide au développement – en particulier dans les régions sortant d'un conflit – correspond aux besoins de sécurité de la communauté touchée⁴⁰. Des dispositions appropriées devraient être adoptées pour les initiatives de consolidation de la paix, le contrôle des frontières, les réformes judiciaires, le maintien de l'ordre dans les communautés et la réforme du secteur de la sécurité. Il faut donc des dispositions qui portent sur le sentiment d'insécurité qui ne fait qu'entretenir et accroître la demande pour les armes.

S'assurer que la dimension humaine du problème des armes légères est réellement prise en compte dans l'exécution du Programme d'action reste une gageure. Trouver un consensus pour des instruments internationaux additionnels sur les transferts d'armes, des indications ou des pratiques optimales pour réglementer, entre autres, la détention et le stockage sera également difficile. Ces objectifs impliquent une action commune et des engagements réels en termes de ressources et de volonté politique. Il s'agit de protéger les citoyens du monde contre les souffrances qui résultent de la disponibilité et l'utilisation abusive des armes légères et de respecter les droits fondamentaux de chacun.

Notes

1. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Adopté le 20 juillet 2001. Reproduit dans le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, New York, 9-20 juillet 2001, document A/CONF.192/15. Voir aussi < disarmament2.un.org/cab/poa.html >.
2. Le Protocole des Nations Unies sur les armes à feu, qui est le seul instrument juridique mondial qui réglemente la fabrication et le trafic illicites d'armes légères ne concerne que les armes de poing, les pistolets, les pistolets mitrailleurs et les missiles légers. Voir note 11 pour la référence complète de ce texte.
3. Les documents concernant ces différents effets se sont multipliés depuis l'adoption du Programme d'action. Par exemple, voir *Small Arms Survey 2003: Development Denied*, Oxford, Oxford University Press, chap. 4, tableau 4.1.
4. Country Reports on Human Rights Practices – 2001, Ouganda, publié par le Bureau de la démocratie, des droits de l'homme et du travail, 4 mars 2002, Département d'État des États-Unis, < www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/af/8409.htm >.
5. Kenya, 2003, *Kenya Country Report to the UN Biennial Conference on the Implementation of the UN Programme of Action*, Nairobi, p. 4 à 6, à l'adresse < disarmament.un.org/cab/nationalreports/2002/Kenya.pdf >.
6. B. Coghlan, R. Brennan et al, 2004, *La Mortalité en République démocratique du Congo : Résultats d'une enquête nationale*, Burnet Institute et International Rescue Committee, à l'adresse < www.theirc.org/resources/Enquete_de_mortalite-Version_Francaise.pdf >.
7. Communiqué de presse de la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, GA/SHC/3588, 11 octobre 2000, à l'adresse < www.un.org/News/Press/docs/2000/20001011.gashc3588.doc.html >.
8. Crime Information Analysis Centre, South African Police Services, 10 avril 2002, cité sur le site web de Gun Free South Africa, à l'adresse < www.gca.org.za/facts/statistics.htm >.
9. Ils venaient plus précisément d'Angola, du Burundi, de République centrafricaine, de République démocratique du Congo, du Libéria, du Rwanda, de Somalie et du Soudan. Les deux autres pays étaient l'Afghanistan et l'ex-République yougoslave de Macédoine. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 2002, *Statistical Yearbook 2001*, Genève.
10. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2005, *Rapport mondial sur le développement humain 2005 : La coopération internationale à la croisée des chemins*, p. 376, Paris, Economica, à l'adresse < hdr.undp.org/reports/global/2005/francais/pdf/HDR05_fr_complete.pdf >.
11. Différentes initiatives sous-régionales visant à contrôler le trafic d'armes furent adoptées avant la conférence de 2001, voir l'article d'Elli Kytömäki dans ce numéro du *Forum du désarmement*. Il convient de souligner qu'un processus international parallèle fut adopté en 2001 : le Protocole des Nations Unies sur les armes à feu (ou 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), adopté dans la résolution 55/255 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 31 mai 2001, document des Nations Unies A/RES/55/255, 8 juin 2001, à l'adresse < www.undcp.org/pdf/crime/a_res_55/255e.pdf > .
12. Voir *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes de petit calibre*, dans le document des Nations Unies A/52/298*, 5 novembre 1997 ; *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères*, document des Nations Unies A/54/258, 19 août 1999. La représentation africaine dans ces deux groupes était la suivante.

Groupe d'experts gouvernementaux de 1997 : Mahmoud Karem, Vice-Ministre délégué des affaires étrangères, chargé du désarmement, Ministère des affaires étrangères, Le Caire (Égypte) ; Bennie J. Lombard, Direction de la non-prolifération des armes conventionnelles et du contrôle des exportations d'armements, Ministère des affaires étrangères, Pretoria (Afrique du Sud) ; le lieutenant-colonel Blaise Sangaré, Ministère des affaires étrangères, Bamako (Mali).

Groupe d'experts gouvernementaux de 1999 : le lieutenant-colonel Rabah Bekhti, Ministère de la défense, Alger (Algérie) ; Carlos dos Santos, Représentant permanent du Mozambique auprès de l'Organisation des Nations Unies, New York ; Alaa Issa (troisième session), Premier Secrétaire, Cabinet du Ministre des affaires étrangères, Ministère des affaires étrangères, Le Caire (Égypte) ; Mahmoud Karem (première et deuxième sessions), Vice-Ministre délégué des affaires étrangères, Ministère des affaires étrangères, Le Caire (Égypte) ; Bennie J. Lombard, Directeur adjoint, Direction de la non-prolifération et du désarmement, Ministère des affaires étrangères, Pretoria (Afrique du Sud).
 13. Résolution 54/54 V de l'Assemblée générale des Nations Unies du 15 décembre 1999, document A/RES/54/54, 10 janvier 2000. Le Comité préparatoire à la conférence de 2001 était présidé par l'Ambassadeur Carlos dos Santos, Représentant permanent du Mozambique auprès des Nations Unies, New York.
 14. Déclaration de Bamako sur la position africaine commune sur la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères, 1^{er} décembre 2000, disponible en anglais à l'adresse < www.globalpolicy.org/security/smallarms/regional/bamako.htm > .
 15. Une Flamme de la Paix brûla aussi au Niger en septembre 1999 pour symboliser la fin officielle de la rébellion armée et l'engagement pour la réconciliation et la paix.
 16. Voir R. Poulton et I. ag Youssouf, 1999, *La paix de Tombouctou – Gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix*, Genève, UNIDIR.
 17. Sur les 52 États Membres de l'Union africaine, 41 participèrent en 2001 à la Conférence des Nations Unies sur les armes légères et 32 firent des déclarations.
 18. Terminologie empruntée aux préambules de revendications de brevet dans des affaires de droit de la propriété intellectuelle et de la technologie.
 19. Voir alinéas 2 à 6 du préambule du Programme d'action.
 20. Amnesty International, 2005, *Democratic Republic of Congo: Arming the East*, AI index AFR 62/006/2005, à l'adresse < web.amnesty.org/library/index/engaf620062005 > .
 21. C. Bernath et N. Pearson, 2003, *MONUC: Mandate to Succeed*, Refugees International, à l'adresse < www.refugeesinternational.org/files/3025_file_MONUC_Mandate_to_Succeed_v3.pdf > .
 22. *Rapport du Groupe d'experts constitué en application du paragraphe 19 de la résolution 1306 (2000) du Conseil de sécurité concernant la Sierra Leone*, dans le document des Nations Unies S/2000/1195, 20 décembre 2000.
 23. Sur le recul du commerce d'armes classiques, voir Richard F. Grimmer, 2002, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1994–2001*, Congressional Research Service, à l'adresse < fpc.state.gov/documents/organization/12632.pdf > .
 24. Human Security Centre, The University of British Columbia, 2005, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, New York et Oxford, Oxford University Press.
 25. À ce jour, sept pays font l'objet d'embargos sur les armes – la Somalie, le Libéria, le Rwanda, la Sierra Leone, l'Iraq, la République démocratique du Congo et la Côte d'Ivoire – ainsi que les organisations Al-Qaida, les Taliban et les milices janjaouid au Darfour (Soudan).
 26. Le Protocole de la SADC sur le contrôle des armes à feu, munitions et autres matériels, 2001, disponible en anglais à l'adresse < www.grip.org/bdg/g2010.html > ; Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères dans la région des Grands Lacs et la corne de l'Afrique, 2004 ; Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes, disponible en anglais à l'adresse < www.oas.org/juridico/english/treaties/a-63.html > .
 27. Voir Conference Report of the Second Continental Conference of African, Governmental Experts on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons, 14-16 décembre 2005, Windhoek (Namibie) ; Voir aussi les rapports nationaux soumis par les États africains au Secrétaire général de l'ONU sur l'exécution du Programme d'action depuis 2002, à l'adresse < disarmament.un.org/cab/salw-nationalreports.html > .
 28. Des représentants du Bénin, du Ghana, de Guinée, du Kenya, du Mali, du Sénégal, de Sierra Leone, de Tanzanie et d'Ouganda ont tous exprimé le soutien de leur gouvernement lors de la réunion biennale des États sur le Programme d'action, à New York, en juillet 2005.

29. Pour plus d'information sur l'instrument sur le marquage et le traçage, voir l'article de P. Batchelor et G. McDonald dans ce numéro du *Forum du désarmement* et le site web du Département des affaires de désarmement < disarmament.un.org/cab/salw-oewg.html > .
30. Save the Children, 2005, *Forgotten Casualties of War: Girls in Arms Conflict*, à l'adresse < www.savethechildren.org.uk/scuk_cache/scuk/cache/cmsattach/2800_Forgottencasualties33395.pdf > .
31. L'autre était la région Asie-Pacifique. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 2005, *2004 Global Refugee Trends*, 17 juin, Genève, à l'adresse < www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/openssl.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b283744 > .
32. Adapté de The International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, *The Responsibility To Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, International Development Research Centre, à l'adresse < www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf > .
33. Les textes de ces instruments sont disponibles à l'adresse < www.unhchr.ch/french/html/intlinst_fr.htm > .
34. Voir les conclusions de l'International Workshop on Global Principles for Arms Transfers, Dar Es Salaam, 21-22 février 2005, organisé par le Gouvernement de Tanzanie avec le soutien des Gouvernements de Finlande et du Royaume-Uni, à l'adresse < www.saferfrica.org/DocumentsCentre/Conferences/SaferAfrica/Continental/TanzaniaFeb2005/FinalReportTZFeb2005.pdf > .
35. Résolution 60/1 de l'Assemblée générale du 16 septembre 2005, *Document final du Sommet mondial de 2005*, document des Nations Unies A/RES/60/1, 24 octobre 2005, par. 138 et 139. Suivre le lien sur la page < www.un.org/Depts/dhl/resguide/r60fr.htm > .
36. Ibid., par. 92.
37. Au Rwanda, même si la plupart des meurtres ont été commis avec des machettes, les victimes étaient souvent rassemblées avec des armes légères avant d'être massacrées. Voir, par exemple, Human Rights Watch, 1999, *Leave None To Tell The Story: Genocide in Rwanda*, à l'adresse < www.hrw.org/reports/1999/Rwanda > .
38. Par exemple, le Comité des sanctions a été particulièrement faible dans le contrôle du transport aérien et terrestre d'armes vers les régions visées par des embargos.
39. Voir N. Johnston, W. Godnick et al, 2005, *Putting a Human Face to the Problem of Small Arms Proliferation: Gender Implications for the Effective Implementation of the UN Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All its Aspects*, International Alert, à l'adresse < www.international-alert.org/pdfs/gender_and_programme_of_action.pdf > .
40. PNUD, 2005, *Securing Development: UNDP's Support for Addressing Small Arms Issues*, New York, à l'adresse < www.undp.org/bcpr/smallarms/docs/publication_07_05.pdf > .